

# Ekonomisk trygghet vid ålderdom

11



## Förslag till statens budget för 2019

## Ekonomisk trygghet vid ålderdom

## Innehållsförteckning

---

Tabellförteckning.....	4
Diagramförteckning .....	5
1 Förslag till riksdagsbeslut .....	7
2 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	9
2.1 Principer för utformningen av denna proposition.....	9
2.2 Omfattning.....	10
2.3 Utgiftsutveckling .....	11
2.4 Mål för utgiftsområdet.....	11
2.5 Resultatredovisning.....	12
2.5.1 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder.....	12
2.5.2 Resultat – ersättning vid ålderdom .....	12
2.5.3 Resultat – ersättning vid dödsfall.....	23
2.5.4 Resultat – Pensionsmyndigheten.....	25
2.6 Budgetförslag.....	27
2.6.1 1:1 Garantipension till ålderspension .....	27
2.6.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna .....	28
2.6.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer.....	28
2.6.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd .....	29
2.6.5 2:1 Pensionsmyndigheten .....	30

## Tabellförteckning

---

Tabell 1.1	Anslagsbelopp .....	7
Tabell 2.1	Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	11
Tabell 2.2	Härledning av ramnivån 2019–2021. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom .....	11
Tabell 2.3	Ramnivå 2019 realekonomiskt fördelad. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom .....	11
Tabell 2.4	Översiktstabell 2017 .....	13
Tabell 2.5	Andel ensamstående och sammanboende med garantipension i åldersgrupperna 66–75 år och 76–99 år .....	15
Tabell 2.6	Inkomstgapet mellan män och kvinnor för personer äldre än 65 år.....	20
Tabell 2.7	Översiktstabell 2017. Antal personer, årsutgifter och medelbelopp. Änkepension och omställningspension.....	24
Tabell 2.8	Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension.....	27
Tabell 2.9	Härledning av anslagsnivån 2019–2021 för 1:1 Garantipension till ålderspension.....	27
Tabell 2.10	Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	28
Tabell 2.11	Härledning av anslagsnivån 2019–2021 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna .....	28
Tabell 2.12	Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer .....	28
Tabell 2.13	Härledning av anslagsnivån 2019–2021 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer .....	29
Tabell 2.14	Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd.....	29
Tabell 2.15	Härledning av anslagsnivån 2019–2021 för 1:4 Äldre- försörjningsstöd.....	30
Tabell 2.16	Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten .....	30
Tabell 2.17	Finansiering av Pensionsmyndighetens administration .....	30
Tabell 2.18	Uppdragsverksamhet där intäkterna disponeras .....	31
Tabell 2.19	Härledning av anslagsnivån 2019–2021 för 2:1 Pensions- myndigheten .....	32

## Diagramförteckning

---

Diagram 2.1	Antal och andel kvinnor och män med inkomstgrundad pension och garantipension (siffrorna i staplarna avser andelen av pensionärerna i procent) .....	14
Diagram 2.2	Andel nybeviljad garantipension bland män och kvinnor .....	15
Diagram 2.3	Andel av pensionärerna som får bostadstillägg .....	16
Diagram 2.4	Utveckling av andelen som får bostadstillägg och har en bostadskostnad över taket .....	16
Diagram 2.5	Utveckling av antal kvinnor och män med äldreförsörjningsstöd .....	17
Diagram 2.6	Typfall – allmän pension efter skatt, 2017 års priser .....	18
Diagram 2.7	Typfall – total pension före skatt, 2017 års priser .....	19
Diagram 2.8	Typfall – total pension efter skatt och med bostadstillägg, 2017 års priser .....	19
Diagram 2.9	Låg materiell standard bland män och kvinnor äldre än 65 år i Sverige och EU-27, andel.....	20
Diagram 2.10	Andelen kvinnor och män med låg ekonomisk standard bland dem över 65 år, prognos 2017–2018 .....	21
Diagram 2.11	Andelen med låg ekonomisk standard bland äldre, Sverige i förhållande till EU-28, 2016 .....	21
Diagram 2.12	Ekonomisk standard relativt gränsen för låg ekonomisk standard, typfall för ensamstående .....	22
Diagram 2.13	Antal med låg ekonomisk standard fördelat på pensionsammansättning, prognos 2018 .....	23
Diagram 2.14	Andelen som lyfts över gränsen för låg ekonomisk standard med hjälp av grundskyddet, prognos 2018 .....	23
Diagram 2.15	Ekonomisk standard för änkor jämfört med övriga kvinnor, åldersstandardiserat 2016.....	24
Diagram 2.16	Andel med änkepension pensionärer födda 1944 och 1945 .....	24
Diagram 2.17	Ekonomisk standard för kvinnor respektive män med omställningspension jämfört med den ekonomiska standarden för sammanboende och övriga ensamstående 2016 .....	25



# 1 Förslag till riksdagsbeslut

## Regeringens förslag:

1. Riksdagen bemyndigar regeringen att för 2019 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 8 000 000 000 kronor för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel av fondandelar (avsnitt 2.6.5).
2. Riksdagen anvisar ramanslagen för budgetåret 2019 under utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt tabell 1.1.

**Tabell 1.1 Anslagsbelopp**

*Tusental kronor*

Anslag

1:1	Garantipension till ålderspension	13 225 500
1:2	Efterlevandepensioner till vuxna	10 331 200
1:3	Bostadstillägg till pensionärer	9 156 500
1:4	Äldreförsörjningsstöd	1 154 100
2:1	Pensionsmyndigheten	583 176
<b>Summa</b>		<b>34 450 476</b>





## 2 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

### 2.1 Principer för utformningen av denna proposition

Särskilda principer har tillämpats vid utformningen av denna proposition med anledning av att den har beslutats av en övergångsregering. Bakgrunden till dessa redogörs närmare för i finansplanen (Förslag till statens budget, finansplan m.m. avsnitt 1.1).

Utgångspunkten för förslagen i denna proposition har varit den budget som riksdagen har beslutat för 2018 efter förslag i budgetpropositionen för 2018. Vidare har följande generella justeringar gjorts för utgiftsområdena:

- Anslag som används för förvaltnings- och investeringsändamål har pris- och löneomräknats på sedvanligt sätt. Anslag som avser regelstyrda transfereringssystem har justerats utifrån ändrad makroekonomisk utveckling liksom ändrade volymer (t.ex. antal personer som omfattas).
- Anslag har justerats till följd av beslutade lagar och förordningar, internationella avtal, civilrättsligt bindande avtal eller EU-rättsakter.
- Anslag har justerats med anledning av att riksdagen beslutat om flyttar av ändamål och verksamheter mellan utgiftsområden.
- Anslag har justerats om det krävts för att nödvändiga samhällsfunktioner ska kunna upprätthållas.

- För att verksamhet som baseras på ett beställningsbemyndigande för kommande år ska ges förutsättningar att bedrivas i samma omfattning 2019–2021 har anslagsnivåerna för alla år justerats med hänsyn till nivån på beräknade infrianden av de ekonomiska åtagandena 2019.

De sedvanliga finansieringsprinciper som används vid beredningen av regeringens budgetförslag har i enlighet med ramverket för finanspolitiken tillämpats även när denna proposition tagits fram (skr. 2017/18:207, bet. 2017/18:FiU32, rskr. 2017/18:334).

Utöver förslag om anslag lämnar regeringen även nödvändiga förslag om beställningsbemyndiganden och andra finansiella befogenheter samt övriga förslag på finansmaktens område som kräver riksdagens ställningstagande inför det kommande budgetåret. Vid bedömningen av storleken på beställningsbemyndigandena har en prövning gjorts utifrån tidigare beslutade bemyndiganden och med hänsyn till de föreslagna anslagsnivåerna.

Endast sådana förändringar i förhållande till riksdagens ursprungliga budgetbeslut för 2018 som varit förenliga med vad som ovan angetts har föreslagits. Regeringens budgetförslag innebär i de allra flesta fall att den statliga verksamheten kan genomföras i samma omfattning som 2018. Vissa anslagsnivåer har blivit lägre än de beräkningar regeringen tidigare redovisat för 2019, medan andra har blivit högre. Vid behov kan förslag till ändringar i budgeten lämnas under pågående budgetår.

Vilka konsekvenser för anslagsnivån som tillämpningen av principerna har fått redovisas under regeringens överväganden för respektive

anslag. Tyngdpunkten i redovisningen är konsekvenserna för anslagsnivån 2019. I härledningstabellerna har det inte varit praktiskt möjligt att specificera nya beslut och överföringar på motsvarande sätt som gjordes i budgetpropositionen för 2018.

Regeringen redovisar på sedvanligt sätt beräkningar även för det andra och tredje tillkommande året efter budgetåret, dvs. för 2020 och 2021.

Även dessa beräkningar baseras på de ovan angivna principerna. Regeringen har dock inte tillämpat principen om förlängning av anslagsnivån för 2018 för åren efter budgetåret, när det gäller reformer för vilka ett slutdatum angetts. För 2020 har reformer som planerats upphöra helt fr.o.m. 2019 eller 2020 tagits bort från beräknade anslagsnivåer. På motsvarande sätt har reformer som planerats upphöra helt fr.o.m. 2021 tagits bort från beräknade anslagsnivåer fr.o.m. det året.

De redovisade beräkningarna för 2020 och 2021 görs för att det ska vara möjligt att härleda de föreslagna preliminära utgiftsramarna för 2020 och 2021 till anslagen. Med hänsyn till att propositionen lämnas av en övergångsregering är de förutsättningar som dessa beräkningar bygger på mycket osäkra. Informationsvärdet av beräkningarna är därför begränsat.

I enlighet med kraven i budgetlagen (2011:203) lämnar regeringen i denna proposition en resultatredovisning i förhållande till de av riksdagen beslutade målen. Mot bakgrund av de ovan angivna principerna har dock regeringen avstått från att redovisa sina slutsatser av de

presenterade resultaten. Regeringen har även avstått från att redovisa den framtida politiska inriktningen för utgiftsområdet. Vad som ska gälla för 2019 framgår av förslagen om anslag och övriga finansiella befogenheter samt av de ändamål som är kopplade till dessa.

## 2.2 Omfattning

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

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

## 2.3 Utgiftsutveckling

**Tabell 2.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor	Utfall 2017	Budget 2018 <sup>1</sup>	Prognos 2018	Förslag 2019	Beräknat 2020	Beräknat 2021
<i>Ersättning vid ålderdom</i>						
1:1 Garantipension till ålderspension	13 339	13 080	13 129	<b>13 226</b>	13 283	13 455
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	11 499	10 870	10 870	<b>10 331</b>	9 766	9 222
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	8 265	9 027	9 132	<b>9 157</b>	9 299	9 540
1:4 Äldreförsörjningsstöd	1 010	1 103	1 090	<b>1 154</b>	1 218	1 294
<b>Summa Ersättning vid ålderdom</b>	<b>34 112</b>	<b>34 080</b>	<b>34 221</b>	<b>33 867</b>	<b>33 566</b>	<b>33 511</b>
<i>Myndigheter</i>						
2:1 Pensionsmyndigheten	545	555	552	<b>583</b>	558	535
<b>Summa Myndigheter</b>	<b>545</b>	<b>555</b>	<b>552</b>	<b>583</b>	<b>558</b>	<b>535</b>
<b>Totalt för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom</b>	<b>34 658</b>	<b>34 635</b>	<b>34 773</b>	<b>34 450</b>	<b>34 125</b>	<b>34 045</b>

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2018 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

**Tabell 2.2 Härledning av ramnivån 2019–2021. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor	2019	2020	2021
<b>Anvisat 2018<sup>1</sup></b>	<b>34 636</b>	<b>34 636</b>	<b>34 636</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
Pris- och löneomräkning <sup>2</sup>	6	15	22
Beslut	66	41	7
Övriga makroekonomiska förutsättningar	609	784	1 083
Volym	-821	-1 298	-1 653
Överföring till/från andra utgiftsområden	-45	-53	-51
Övrigt			
<b>Ny ramnivå</b>	<b>34 450</b>	<b>34 125</b>	<b>34 045</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2017 (bet. 2017/18:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

<sup>2</sup> Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2018. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2020–2021 är preliminär.

**Tabell 2.3 Ramnivå 2019 realekonomiskt fördelad. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor	2019
Transfereringar <sup>1</sup>	33 867
Verksamhetsutgifter <sup>2</sup>	580
Investeringar <sup>3</sup>	3
<b>Summa ramnivå</b>	<b>34 450</b>

Den realekonomiska fördelningen baseras på utfall 2017 samt kända förändringar av anslagens användning.

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

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

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

## 2.4 Mål för utgiftsområdet

Målen för utgiftsområdet är: ”Kvinnor och män med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Efterlevande make ska ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall. Administration och förvaltning av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensions-sparare. 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.” (prop. 2014/15:1 utg.omr. 11, bet. 2014/15:SfU2, rskr. 2014/15:47).

## 2.5 Resultatredovisning

### 2.5.1 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder

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

- Grundskyddets utveckling och omfattning.
- De olika förmånernas bidrag till att garantera ett värdesäkrat grundskydd.

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

- Efterlevandes ekonomiska standard i förhållande till andra grupper.

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

De centrala indikatorerna för att följa upp målet ”Administration och förvaltningen av ålderspensionssystemet ska bedrivas kostnads-effektivt och till nytta för pensionärer och pensionssparare” 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 på sin framtida pension.
- I vilken omfattning pensionsspararna har gjort en prognos på sin framtida pension.
- I vilken omfattning prognosen har gett pensionsspararna bättre förutsättningar att fatta beslut i frågor kring pensionen.

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

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

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

### 2.5.2 Resultat – ersättning vid ålderdom

I december 2017 fanns det cirka 2,2 miljoner ålderspensionärer. Antalet kommer att fortsätta att öka de närmaste åren, dels till följd av den ökande medellivslängden, dels eftersom årskullarna som nu går i pension är större än de som avlider. Bland pensionärer är kvinnorna fler än männen: 1,2 miljoner jämfört med 1,0 miljoner. Den ekonomiska standarden inom gruppen varierar stort.

Av tabell 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 äldreförsörjningsstöd. Grundskyddet utgör knappt 7 procent av de allmänna pensionsutgifterna för dem över 65 år. Resterande 93 procent är inkomstgrundad ålderspension i form av inkomstpension, tilläggspension och premiepension, som inte finansieras av statens budget.

Eftersom kvinnor i genomsnitt har lägre livsinkomst och därmed lägre inkomstgrundad pension är det betydligt fler kvinnor än män som får del av de olika delarna i grundskyddet. Garantipensionen avräknas mot inkomstpensionen och utgör ofta en mindre del av den totala pensionen. Medelbeloppen är förhållandevis små.

Av ålderspensionärerna är det drygt 18 procent av kvinnorna och 7 procent av männen som har bostadstillägg. Endast en liten del (1 procent) av pensionärerna har äldreförsörjningsstöd.

Aven om beloppen från grundskyddet är små har de som regel en avgörande betydelse för pensionärer som får dem.

**Tabell 2.4 Översiktstabell 2017**

Antal personer och medelbelopp

	Antal		Medelbelopp per månad	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Inkomstgrundad pension	1 113 266	1 021 274	10 392	13 747
Garantipension	522 719	140 406	1 669	1 637
Bostadstillägg	216 440	70 218	2 379	2 246
Åldreförsörjningsstöd	13 133	10 395	3 886	2 959
Ålderspension inkl. äldre-försörjningsstöd	1 170 809	1 039 150	10 670	13 762

Källa: Pensionsmyndigheten.

### Ändrade förutsättningar för garantipensionen till följd av en dom i EU-domstolen

I december 2017 avgjorde EU-domstolen i en dom (mål nr C-189/16) att den svenska garantipensionen EU-rättsligt utgör en minimiförmån, vilket innebär att all försäkringstid inom EU/EES ska ingå vid beräkningen av garantipension och att avdrag ska göras med alla inkomstgrundade pensioners faktiska värde, oberoende av vilket land som beviljat förmånen. Domen ändrar förutsättningarna för garantipensionen och enligt regeringens bedömning även för garantipensionen till omställningspension. En utredning (dir 2018:106 Översyn av garantipensionens konstruktion ur ett internationellt perspektiv) har tillsatts för att belysa konsekvenserna av domen och utreda det eventuella behovet av förändringar. De följande resultattexterna utgår dock från oförändrade förutsättningar.

### Färre än hälften av de kvinnliga pensionärerna har nu garantipension

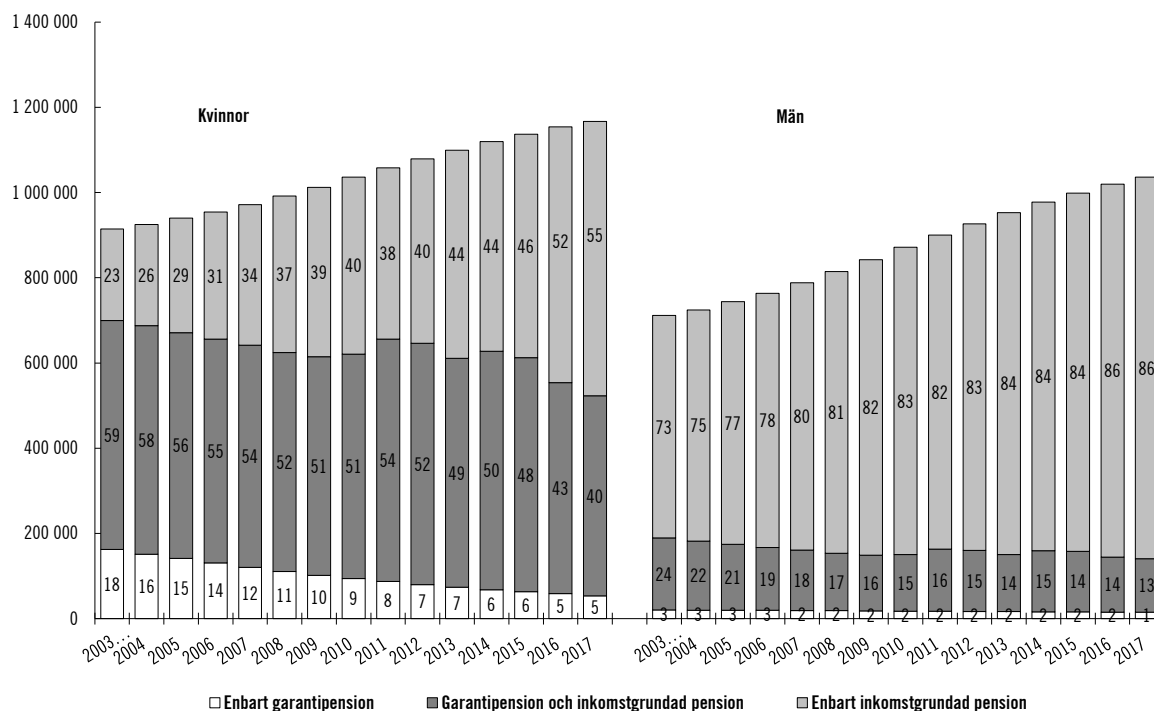
Skillnaden i pensionssammansättning mellan kvinnor och män är stor, vilket framgår av diagram 2.1. Skillnaden är främst en följd av att kvinnor i genomsnitt har haft lägre arbetskraftsdeltagande och lägre arbetsinkomst än män.

Garantipension betalas ut som ett komplement till kvinnor och män med låg eller ingen inkomstgrundad pension. I takt med att de nybeviljade inkomstgrundade pensionerna blir allt högre minskar andelen ålderspensionärer med garantipension. Garantipension 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 2.1 framgår att 45 procent av de kvinnliga ålderspensionärerna och 14 procent av de manliga ålderspensionärerna hade garantipension till någon del 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 5 procent 2017. För män har motsvarande andel minskat från 3 till 1 procent. Det kommer alltid att finnas en viss andel av befolkningen som av olika anledningar inte kommer att ha 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.

Andelen som får garantipension är alltså 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 55 procent garantipension jämfört med 9 procent bland inrikes födda. Bland kvinnor var motsvarande andel 74 respektive 45 procent.

#### Andelen med garantipension har minskat bland 65-åriga kvinnor men har ökat bland 65-åriga män

Garantipension kan tidigast betalas ut från den månad man fyller 65 år. Av diagram 2.2 framgår att 34 procent av de 65-åriga kvinnorna och 18 procent av de 65-åriga männen fick garantipension 2017. Andelen 65-åriga kvinnor med garantipension är 20 procentenheter lägre 2017 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, tilläggs pension och premiepension) än äldre kvinnor. Trots att andelen kvinnor som får garantipension har minskat var det betydligt vanligare att kvinnor fick garantipension 2017 än att män fick det. Det beror på att kvinnors inkomstgrundade pension i genomsnitt är lägre än mäns.

Även indexeringen av den inkomstgrundade pensionen har betydelse. År då följksamhetsindexeringen är lägre än inflationen ökar andelen 65-åringar med garantipension och vice versa.<sup>1</sup> Den positiva indexeringen 2017 bidrog till att andelen 65-åriga kvinnor och män med garantipension minskade.

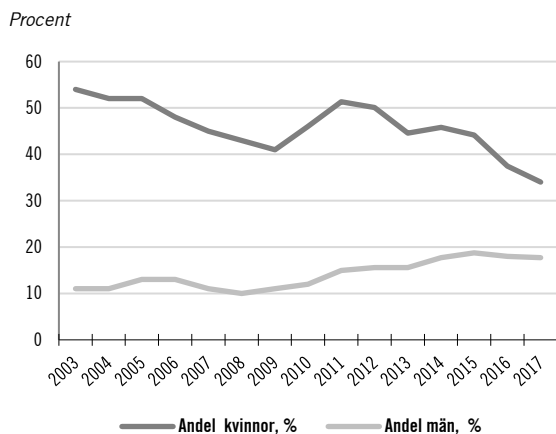
Andelen 65-åriga kvinnor med garantipension har minskat sedan 2003, men det finns en skillnad mellan inrikes och utrikes födda kvinnor. Den största andelen med nybeviljad garantipension finns bland utrikes födda kvinnor, där det 2017 var ca 60 procent som fick

<sup>1</sup> För mer information om indexeringen se Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

garantipension. I denna grupp har utvecklingen varierat över tid och ingen direkt trend kan urskiljas. Sedan 2003 har andelen med garantipension bland inrikes födda kvinnor minskat betydligt.

Även om andelen män som beviljas garantipension är relativt liten så har den ökat under de senaste tio åren. Ökningen av andelen män syns både bland inrikes och utrikes födda. Allra störst är ökningen bland utrikes födda män vilket bl.a. kan förklaras av en ökad invandring under sent 1980-tal och framåt. Dessa utrikes födda män har arbetat färre år i Sverige än tidigare kohorter utrikes födda vilket har medfört att de får en lägre inkomstgrundad pension. Att andelen garantipensionärer även 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 män och kvinnor**



Källa: Pensionsmyndigheten och SCB.

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

### Både ensamstående och sammanboende kvinnor får garantipension

Även om andelen kvinnor som har garantipension minskar får fortfarande en stor del av kvinnorna garantipension, oavsett civilstånd. En större andel ensamstående än sammanboende kvinnor får garantipension och samma förhållande gäller för männen.

Om hänsyn däremot tas till att det är fler äldre som har garantipension, dvs. att beräkningen görs åldersstandardiserad, blir resultatet delvis annorlunda. Av tabell 2.5 framgår att en större andel ensamstående kvinnor får garantipension i åldersgruppen 66–75 år. Bland kvinnor i ålders-

gruppen 76–99 år är det däremot en större andel sammanboende som får garantipension. En tänkbar förklaring till det är att sammanboende kvinnor förr hade lägre arbetskraftsdeltagande. Samtidigt har det blivit vanligare med ensamstående föräldrar bland yngre generationer, vilket kan påverka möjligheterna till arbetskraftsdeltagande.

Bland män är det en större andel ensamstående som får garantipension. Detta gäller för båda åldersgrupperna. Ensamstående män kan ha haft en sämre förankring på arbetsmarknaden alternativt lägre löner än de sammanboende männen. Motsvarande gäller för sammanboende kvinnor men då oftast beroende på att de tagit ett huvudansvar för det obetalda hem- och omsorgsarbetet.

Även om andelen som får garantipension minskar får fortfarande nästan varannan kvinnlig pensionär garantipension till någon del. Att en så pass stor andel av kvinnorna får garantipension jämfört med männen visar på de stora skillnader i pension som finns mellan könen.

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

**Tabell 2.5 Andel ensamstående och sammanboende med garantipension i åldersgrupperna 66–75 år och 76–99 år**

Procent

	Ensamstående		Sammanboende	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
66 - 75	36	20	33	6
76 - 99	61	21	67	17

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2016.  
Anm.: Åldersstandardiserad beräkning.

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

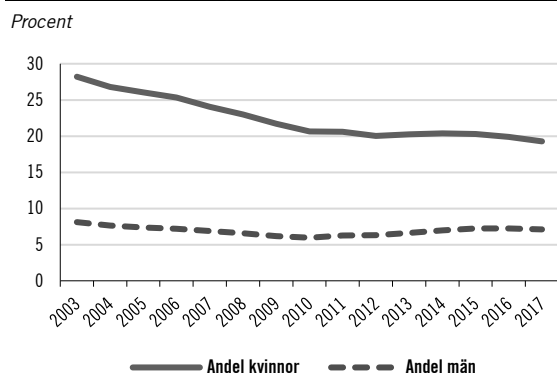
Bostadstillägg till pensionärer är en skattefri inkomstprövad förmån som riktar sig till pensionärshushåll med låga inkomster som har små marginaler när boendet är betalt. Bostadstillägget är inkomstprövat mot i princip alla inkomster och mot förmögenhet. Det är därför en förmån som på ett effektivt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

I budgetpropositionen för 2018 (prop. 2017/18:1 utg.omr. 11 avsnitt 3.6) höjdes taket i bostadstillägget för första gången på tio år. Sedan den 1 januari 2018 uppgår bostadstillägget därför till 96 procent av bostadskostnaden upp till ett tak om 5 000 kronor per månad och 70 procent av resterande bostadskostnad upp till 5 600 kronor per månad. Därtill lämnas ett tillägg på 340 kronor per hushåll och månad. Därmed kan bostadstillägg betalas ut med som mest 5 560 kronor per månad och hushåll. Genom utformningen med ett tilläggsbelopp, har 8 procent av hushållen som får förmånen ett bostadstillägg som är högre än bostadskostnaden.

Det genomsnittliga belopp som betalades ut 2017 var 2 400 kronor per månad för kvinnor och 2 200 kronor per månad för män. Som ett resultat av höjningen av taket i bostadstillägget har medelbeloppet för bostadstillägget ökat med 200 kronor per månad för både män och kvinnor. Till följd av kvinnors lägre inkomster är medelbeloppet för bostadstillägg högre för kvinnor än för män.

I takt med ökade pensionsinkomster minskar behovet av bostadstillägg. Till följd av de tidigare balanseringarna och de därav sänkta pensionerna avstannade dock minskningen. De stora fyrtiotalistkullarna som gått i pension har inneburit att antalet pensionärer har ökat, vilket också bidragit till att antalet mottagare av bostadstillägg inte minskat i samma utsträckning som tidigare.

**Diagram 2.3 Andel av pensionärerna som får bostadstillägg**



Källa: Pensionsmyndigheten.

Av diagram 2.3 framgår att 19 procent av de kvinnliga ålderspensionärerna fick bostadstillägg 2017. Motsvarande andel bland männen var 7 procent.

Bostadstillägget prövas mot hushållets inkomster och förmögenhet och därför är det

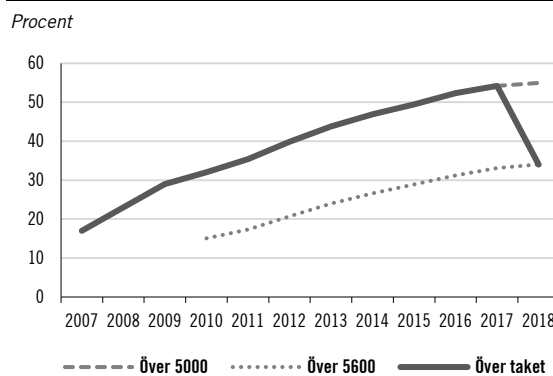
ovanligare att sammanboende får bostadstillägg. Omkring 90 procent av dem som får bostadstillägg är ensamstående. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och det finns därför fler ensamstående kvinnor. Att kvinnor dominerar bland dem som får bostadstillägg beror alltså dels på att de i större utsträckning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

### Andelen med bostadskostnad över taket minskar

Bostadskostnadstaket för bostadstillägget är inte indexerat. Med undantag för de senaste 10 åren har bostadskostnadstaket omprövats i stort sett i takt med att bostadskostnaderna har stigit.

Av diagram 2.4 framgår att 54 procent av dem med bostadstillägg hade en nettobostadskostnad över taket 2017. Höjningen av bostadskostnadstaket som genomfördes den 1 januari 2018 har resulterat i att andelen med en bostadskostnad över taket minskat till 34 procent år 2018. Trots höjningen av bostadskostnadstaket är andelen som har en bostadskostnad över taket högre än vid den senaste höjningen 2007, då motsvarande andel uppgick till 17 procent.

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



Källa: Pensionsmyndigheten.

Bostadstillägg finns för att ge pensionärer med små inkomster möjlighet att bo rimligt och med en rimlig ekonomisk standard när hyran är betald. Utifrån det syftet är det standarden efter det att hyran är betald som är relevant att följa. Pensionärer med höga hyror har normalt de lägsta marginalerna när hyran är betald. Genomsnittsåldern för en mottagare av bostadstillägg är ca 80 år och de kan ha svårt att byta boende.

Bostadstillägget prövas mot alla inkomster och den förmögenhet som pensionären har. Det innebär att det är många uppgifter som ligger till



grund för beräkningen. Därtill viktas inkomsterna och förmögenheten i olika grad i beräkningen, vilket gör det svårt för den enskilde pensionären att förstå, kontrollera och bedöma om denne är berättigad till förmånen. Det finns förmodligen ett visst mörkertal med pensionärer som är berättigade till bostadstillägg, men som inte känner till det och därför inte ansöker om det.

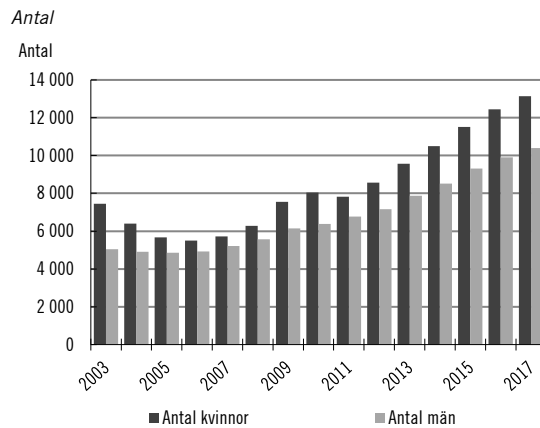
### Antalet med äldreförsörjningsstöd ökar, men få är beroende av det

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, men höjdes också från och med den 1 januari 2018 som en del av förbättringen av bostadstillägget. 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 minskade mellan 2003 och 2010 men har sedan dess ökat något varje år, till ca 3 900 kronor per månad för kvinnor och ca 3 000 kronor per månad för män 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 de 40 år i Sverige som krävs för hel garantipension och vars hushåll samtidigt inte har tillräcklig annan inkomst. Det är därför relativt få som får äldreförsörjningsstöd, omkring 13 100 kvinnor och knappt 10 400 män 2017, vilket är 1 procent av ålderspensionärerna. Av dem som fick äldreförsörjningsstöd i mars 2018 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 de senaste tio åren.

Det beror delvis på att reglerna för rätt till hel folkpension (senare ersatt av garantipensionen) förändrades i och med anpassningar till följd av EES-avtalet på 1990-talet. För dem som är födda 1937 eller tidigare kunde hel garantipension beviljas redan efter 10 års bosättning och de har därför i mindre utsträckning behov av äldreförsörjningsstöd. De som är födda 1938 och senare har behövt 40 års bosättning i Sverige för att beviljas hel garantipension vilket innebär att andelen pensionärer med äldreförsörjningsstöd kommer att öka i den gruppen. Dessa olika regelverk kommer att påverka utvecklingen av antalet personer med äldreförsörjningsstöd till dess att alla har garantipension enligt de bestämmelser som gäller för personer födda 1938 och senare.

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

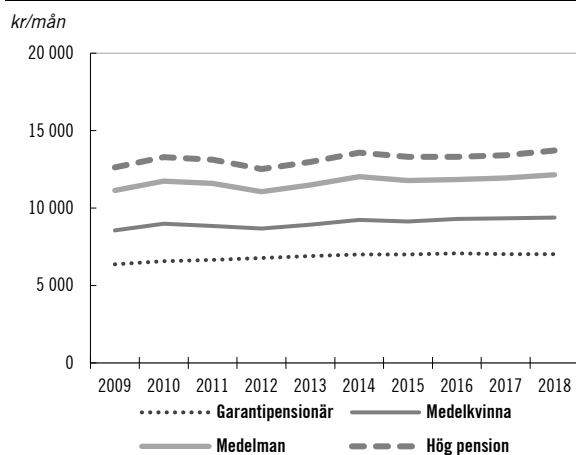
Att antalet personer med äldreförsörjningsstöd och kostnaden för förmånen ökar är således inte ett tecken på att äldre generellt får det sämre utan beror på att fler personer över 65 års ålder inte helt omfattas av det ordinarie grundskyddet i form av garantipension och bostadstillägg.

## Pensionärernas inkomster har ökat till följd av skattesänkningar

Diagram 2.6 visar hur den allmänna ålderspensionen efter skatt har utvecklats under åren 2009–2018 för fyra olika typfall över 65 år (alla ogifta): en pensionär med enbart garantipension, en kvinna med medelpension, en man med medelpension samt en pensionär med hög allmän ålderspension.<sup>2</sup> Alla fyra typfallen har fått högre inkomst efter skatt under perioden. Det beror främst på de skattesänkningar för personer över 65 år som har gjorts under de senaste åren. Ökningen är 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 konsumentprisindex. Den 1 januari 2019 höjs prisbasbeloppet med 1 000 kronor, vilket leder till att garantipensionen ökar med 2,2 procent.

**Diagram 2.6 Typfall – allmän pension efter skatt, 2017 års priser**



Källa: Pensionsmyndigheten (typfallsmodellen) samt egna beräkningar.

Pensionärer med inkomstgrundad pension fick fram till 2009 successivt högre pensioner. Som en följd av balanseringen sänktes inkomst-

pensionerna 2010, 2011 och 2014.<sup>3</sup> Detta har till viss del motverkats med skattesänkningar. Typfallen betalar mellan 800 och 1 300 kronor mindre i skatt per månad 2018 än de gjorde 2009.<sup>4</sup> De senaste åren har dessutom indexeringen av inkomstpensionerna varit positiv. År 2018 upphörde balanseringen och inkomstpensionsbehållningarna räknas nu åter upp med inkomstindex. För 2019 kommer inkomst- och tilläggspensionerna att öka med ca 1,4 procent.

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 av utvecklingen av pensionärernas inkomster. Om alla inkomster inkluderas, skulle skillnaden mellan de olika typfallen vara större eftersom personer med högre allmän ålderspension som regel har högre övriga inkomster, främst tjänstepension.

## Målkonflikten mellan ett starkt grundskydd och drivkrafter till arbete

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

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

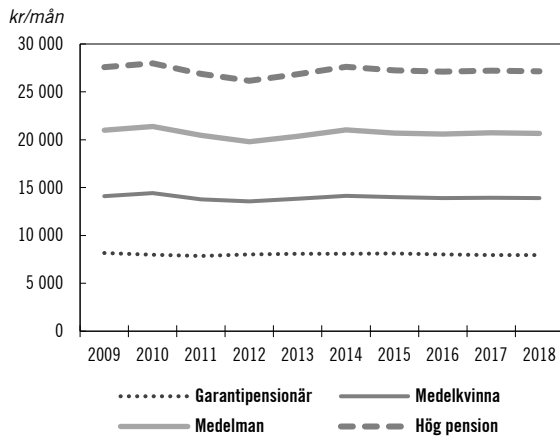
<sup>2</sup> Typfallen avser ensamstående kvinnor och män som gick i pension 2009 vid 65 års ålder. Diagrammet visar hur dessa individers pension har utvecklats under en tioårsperiod till följd av indexeringar, ändrade regler m.m.

<sup>3</sup> För mer information om balanseringen se Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.

<sup>4</sup> Beräkningarna baseras på genomsnittlig kommunalskattesats exklusive kyrkoavgift för respektive år.

Diagram 2.7 visar utvecklingen av den totala pensionen dvs. den allmänna ålderspensionen, tjänstepension och privat pension, före skatt (samma typfall som i diagram 1.6). Skillnaden mellan dem med lägst och högst pension är 19 200 kronor före skatt. I diagrammet framkommer också tydligt gapet mellan kvinnors och mäns pensioner.

**Diagram 2.7 Typfall – total pension före skatt, 2017 års priser**



Källa: Pensionsmyndigheten (typfallsmodellen) samt egna beräkningar.

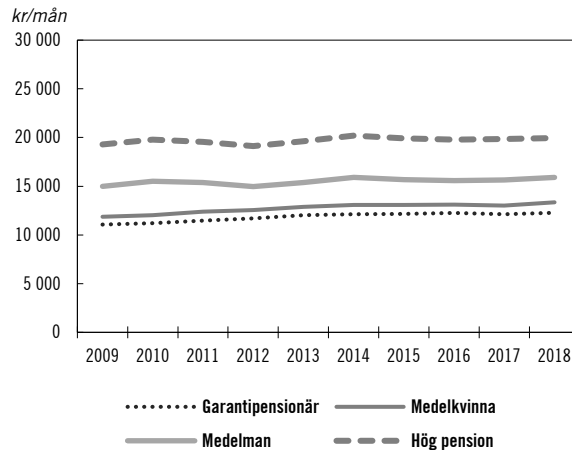
Diagram 2.8 visar samma typfall som tidigare, men för pension efter skatt och med bostadstillägg.<sup>5</sup> Först och främst har skatten en utjämnande effekt mellan olika inkomstnivåer. Typfallet med hög pension betalar mer i skatt än typfallen med lägre inkomster. Skillnaden i total pension minskar därför från 19 200 kronor före skatt till 12 900 kronor efter skatt.

Förutom skattens utjämnande effekt kommer typfallens inkomster också närmare varandra till följd av bostadstillägget och linjen för personen med enbart garantipension sammanfaller i princip med linjen för kvinnan med medelpension. Grundskyddet lyfter alltså garantipensionären till samma inkomstnivå som en kvinna med medelpension under förutsättning att garantipensionären har bostadstillägg, vilket ungefär 34 procent av 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 dem med medelpensioner. Skillnaden i pension mellan typfallen med högst och lägst inkomst är 19 200 kronor före skatt men minskar till 7 700 kronor efter skatt och bostadstillägg.

**Diagram 2.8 Typfall – total pension efter skatt och med bostadstillägg, 2017 års priser**



Källa: Pensionsmyndigheten (typfallsmodellen) samt egna beräkningar.

### Grundskyddet minskar skillnaden i allmän pension mellan kvinnor och män

Ett annat sätt att illustrera grundskyddets egenskaper är att beräkna inkomstgapet för pensionärer, dvs. skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomster. Gapet inom den inkomstgrundade pensionen är 30 procent, dvs. män har i genomsnitt 30 procent högre inkomstgrundad pension än kvinnor. När sedan grundskyddets olika förmåner (inklusive änkepension) läggs till en i taget minskar gapet successivt vilket framgår av tabell 2.6. Garantipensionen minskar gapet till 24 procent, änkepensionen<sup>6</sup> ytterligare till 19 procent och bostadstillägget slutligen till 16 procent. Det är således tydligt att grundskyddet har stor betydelse när det gäller att jämna ut skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner. Gapet halveras i det närmaste genom grundskyddet tillsammans med änkepensionen.

<sup>5</sup> Beräkningarna baseras på den genomsnittliga bostadskostnaden för personer 65 år och äldre 2016. Boendekostnaden räknas om med boendekostnadsindex till aktuellt redovisningsår.

<sup>6</sup> Inkluderar även garantipension till änkepension.

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

Procent	
Inkomstslag	Gap
Inkomstgrundad allmän ålderspension	30
+ Garantipension	24
+ Änkepension	19
+ Bostadstillägg	16

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2016.

Diagram 2.7–2.8 med typfall och tabell 2.6 illustrerar grundskyddets dubbla natur. Å ena sidan leder det till svaga incitament till arbete eftersom grundskyddet starkt utjämnar skillnaden mellan dem med låga inkomster och dem med högre inkomster, å andra sidan minskar det risken för låg ekonomisk standard och gapet mellan kvinnors och mäns pensioner.

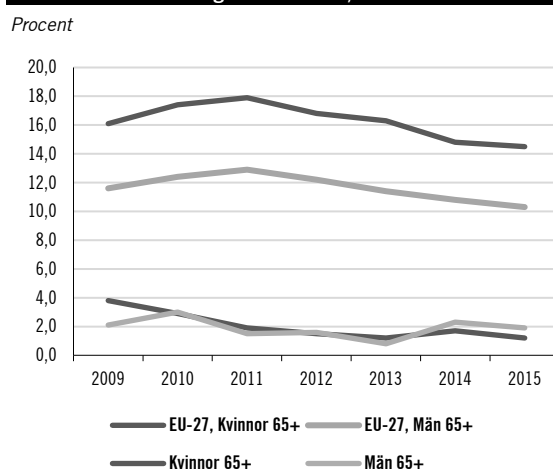
### Hur fattiga är pensionärerna?

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

*Den absoluta fattigdomen bland pensionärer är låg*  
Ett sätt att mäta den absoluta fattigdomen 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.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Saknar möjlighet att betala: hyra eller amorteringar/ränta på lån, tillräcklig värme i bostaden, en oväntad utgift, äta kött, fisk eller likvärdig måltid minst varannan dag, en veckas semester på annan ort, TV, telefon, tvättmaskin och bil.

Av diagram 2.9 framgår att den absoluta fattigdomen mätt på detta sätt bland svenska pensionärer är låg. År 2015 räknades 1,2 procent av kvinnorna och 1,9 procent av männen som är 65 år och äldre i Sverige som absolut fattiga. Det motsvarar ca 14 000 kvinnor och 20 000 män. Nivån har varit tämligen konstant under mätperioden, 2006–2015. Jämfört med övriga EU-länder är den absoluta fattigdomen mycket låg i Sverige och nivåskillnaden mellan kvinnor och män är liten. I EU-27<sup>8</sup> är det en betydligt större andel bland kvinnorna än bland männen som har låg materiell standard.

**Diagram 2.9 Låg materiell standard bland män och kvinnor äldre än 65 år i Sverige och EU-27, andel**

Källa: Eurostat, EU-SILC.

*Den relativa fattigdomen är högre och varierar mer*

Om man i stället mäter den relativa fattigdomen, dvs. hur den ekonomiska standarden bland pensionärer förhåller sig till den ekonomiska standarden för befolkningen i stort, förändras bilden. Den relativa fattigdomen mäts här som andelen med låg ekonomisk standard<sup>9</sup>, dvs. andelen pensionärer som har en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen för hela befolkningen. Eftersom pensionärers situation relateras till hela befolkningen påverkas andelen

<sup>8</sup> EU-27 refererar till EU:s medlemsländer som fram till och med 2013 var 27 till antalet. Därefter har även Kroatien tillkommit. I diagram 3.9 visas en tidsserie över de länder som ingick i statistikmaterialet 2006, dvs. EU27.

<sup>9</sup> Med ekonomisk standard avses disponibel inkomst per konsumtionsenhet, för utförligare förklaring se bilagan Fördelningspolitisk redogörelse i den ekonomiska vårpropositionen.

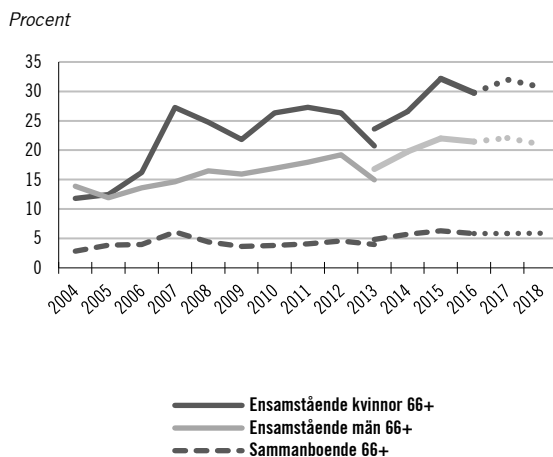
med låg ekonomisk standard också av utvecklingen för andra.

Andelen pensionärer med låg 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 ekonomisk standard. Små förändringar kan därför leda till att många flyttas förbi gränsen. År 2018 beräknas en tredjedel av de äldre ensamstående kvinnorna ha en ekonomisk standard som är 1 000 kronor per år över eller under denna gräns. Motsvarande för ensamstående män var drygt en femtedel.

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 ekonomisk standard. Att andelen ökat sedan 2007 kan främst förklaras av kraftiga reallöneökningar i kombination med låg inflation.

Höjningen av bostadskostnadstaket i bostadstillägget innebär att andelen ensamstående kvinnor och män med låg ekonomisk standard beräknas minska 2018.

**Diagram 2.10 Andelen kvinnor och män med låg ekonomisk standard bland dem över 65 år, prognos 2017–2018**



Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK-2013, STAR 2013–2018.

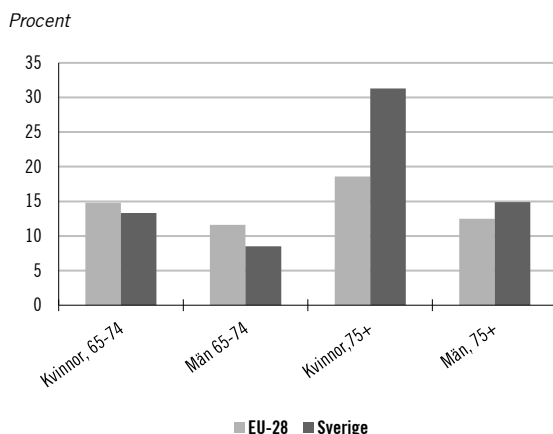
Anm.: Låg ekonomisk standard mäts som andelen personer som har en disponibel inkomst per konsumtionsenhet som är mindre än 60 procent av medianinkomsten för samtliga i befolkningen.

År 2013 upphörde enkätundersökningen HEK, för åren 2013–2018 redovisas därför beräkningar baserat på STAR-urvalet, därav tidsseriebrottet 2013.

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

Sverige har en högre andel pensionärer med relativt sett låg ekonomisk standard jämfört med EU-genomsnittet. Av diagram 2.11 framgår att det främst är kvinnorna över 75 år som har en högre andel med låg ekonomisk standard, men att risken även är högre för äldre män. I åldersgruppen 65–74 år har Sverige en lägre andel med risk för låg ekonomisk standard jämfört med EU-genomsnittet, både för kvinnor och män.

**Diagram 2.11 Andelen med låg ekonomisk standard bland äldre, Sverige i förhållande till EU-28, 2016**



Källa: Eurostat, EU-SILC.

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

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

Det är också en större andel utrikes födda kvinnor och män (32 respektive 28 procent) som riskerar relativt låg ekonomisk standard jämfört med inrikes födda kvinnor och män (16 respektive 10 procent).

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

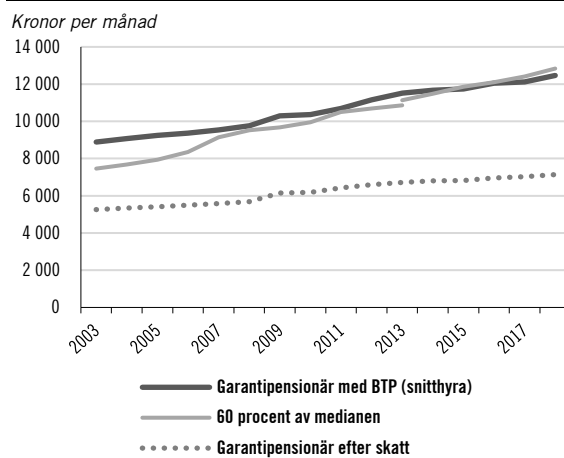
### Grundskyddets betydelse för dem med låg ekonomisk standard

Garantipensionen är lagd på en sådan nivå att den förutsätter att det finns antingen andra inkomster, en förmögenhet eller ett kompletterande inkomstprövat bostadstillägg för att ge en rimlig ekonomisk standard. I diagram 2.12 visas hur den ekonomiska standarden har utvecklats 2003–2018 för en ensamstående pensionär dels med enbart garantipension, dels med garantipension och bostadstillägg baserat på en genom-

snittlig bostadskostnad. Därtill visas hur gränsen för låg ekonomisk standard har utvecklats under samma period.

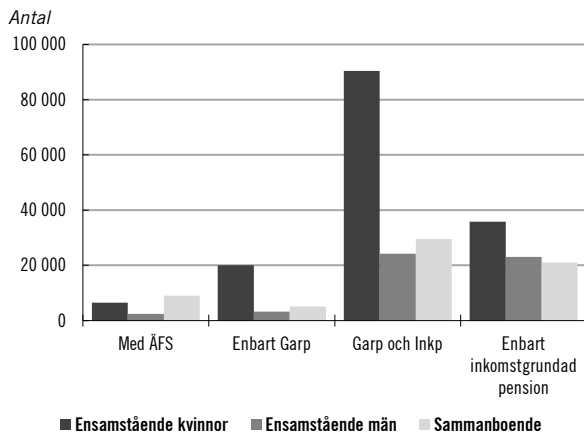
Av diagrammet framgår att en ensamstående person med enbart garantipension har en inkomst som ligger betydligt under gränsen för låg ekonomisk standard. Om samma person har en genomsnittlig bostadskostnad och rätt till bostadstillägg förbättras den ekonomiska standarden, men den når i dag inte upp över gränsen för låg ekonomisk standard. Snittbostadskostnaden var i mars 2018 knappt 5 100 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 garantipensionsnivå och maximalt bostadstillägg kommer att ligga nära gränsen för låg ekonomisk standard. Pensionsgruppen, med företrädare för de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, har kommit överens om att grundskyddet behöver förstärkas.

**Diagram 2.12 Ekonomisk standard relativt gränsen för låg ekonomisk standard, typfall för ensamstående.**



Källa: Pensionsmyndigheten och egna beräkningar.

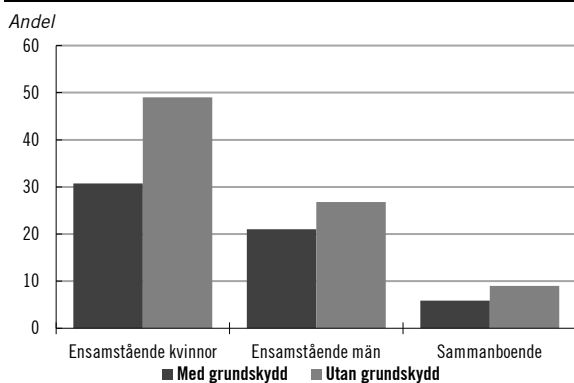
Risken för låg ekonomisk standard är högst bland pensionärer med de lägsta inkomsterna, dvs. de som enbart har garantipension eller äldreförsörjningsstöd. Ca 70 procent av dessa har risk för låg ekonomisk standard. Denna grupp är dock förhållandevis liten. Den utgör knappt 5 procent av kvinnorna och ca 1,5 procent av männen. Den antalsmässigt största gruppen med låg ekonomisk standard är ensamstående kvinnor med en kombination av garanti- och inkomstpension, vilket framgår av diagram 2.13.

**Diagram 2.13 Antal med låg ekonomisk standard fördelat på pensionssammansättning, prognos 2018**

Källa: Egna beräkningar STAR 2016.

### Grundskyddet minskar risken för låg 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 ekonomisk standard. I diagram 2.14 visas hur stor andelen med låg ekonomisk standard skulle ha varit om inte grundskyddet hade funnits. För personer äldre än 65 år skulle andelen med låg ekonomisk standard ha varit runt 50 procent högre än utan grundskyddet.

**Diagram 2.14 Andelen som lyfts över gränsen för låg ekonomisk standard med hjälp av grundskyddet, prognos 2018**

Källa: Egna beräkningar STAR 2016.

### 2.5.3 Resultat – ersättning vid dödsfall

Ersättning vid dödsfall omfattar anslaget 1.2 Efterlevandepensioner till vuxna. Inom anslaget finns omställningspension och änkepension. Båda förmånerna syftar till att ge ett rimligt

skydd för efterlevande vid dödsfall. Förmånerna är emellertid olika utformade och speglar behovet för olika tidsåldrar och olika generationer.

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

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

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

Om den efterlevande har vårdnaden om barn som är under 12 år, kan förlängd omställningspension betalas ut till dess att det yngsta barnet fyllt 12 år. Har barnet fyllt 12 år men inte 18 år får man förlängd omställningspension under tolv månader.

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

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

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

## Änkepensionen är fortfarande den dominerande efterlevandepensionen

Änkepensionen är under avveckling och antalet kvinnor som får änkepension minskar nu stadigt. Under senare år har antalet med änkepension minskat med drygt 10 000 personer per år. Det dröjer dock till omkring 2060 innan den sista änkepensionen betalas ut.

Som framgår av tabell 2.7 är änkepensionen beloppsmässigt fortfarande den dominerande delen av efterlevandepensionerna. Det förklaras i stor utsträckning av att omställningspension ofta betalas ut under endast ett år, medan änkepension i de flesta fall är livsvarig.

**Tabell 2.7 Översiktstabell 2017. Antal personer, årsutgifter och medelbelopp. Änkepension och omställningspension.**

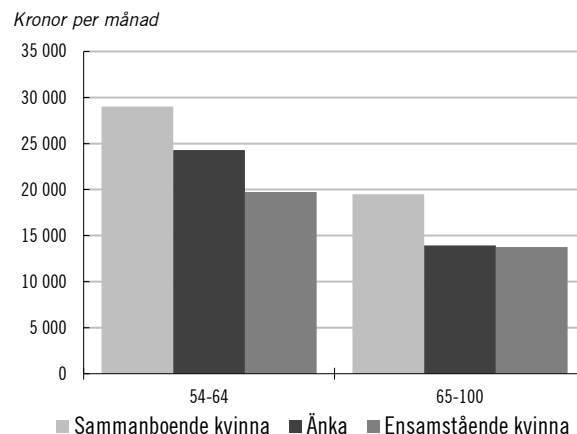
	Antal		Utgifter, mkr		Medelbelopp per månad	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Änkepension	253 290		10 598		3 487	
Omställningspension	4 385	1 776	406	163	7 721	7 637

Källa: Pensionsmyndigheten.

Anm.: Omställningspension inklusive förlängd omställningspension.

Vid jämförelse av ekonomisk standard för änkor med övriga kvinnor måste hänsyn tas till att änkor har en helt annan åldersstruktur, dvs. att de är äldre än övriga kvinnor. För en rättvis jämförelse antas i beräkningen att änkor har samma åldersstruktur som ensamstående kvinnor (åldersstandardisering). Om man jämför denna ekonomiska standard för sammanboende kvinnor, kvinnor med änkepension samt ensamstående kvinnor som inte har efterlevandepension ser man att de sammanboende kvinnorna har den högsta ekonomiska standarden (diagram 2.15). Kvinnor med änkepension har högre ekonomisk standard än övriga ensamstående kvinnor. Skillnaden krymper avsevärt efter 65 års ålder. Detta beror på att garanti-pensionsdelen av änkepensionen inte betalas ut efter 65 år och på att den inkomstrelaterade änkepensionen för kvinnor födda 1930 eller senare samordnas med kvinnans ålderspension i form av tillägs- och inkomstpension.

**Diagram 2.15 Ekonomisk standard för änkor jämfört med övriga kvinnor, åldersstandardiserat 2016**



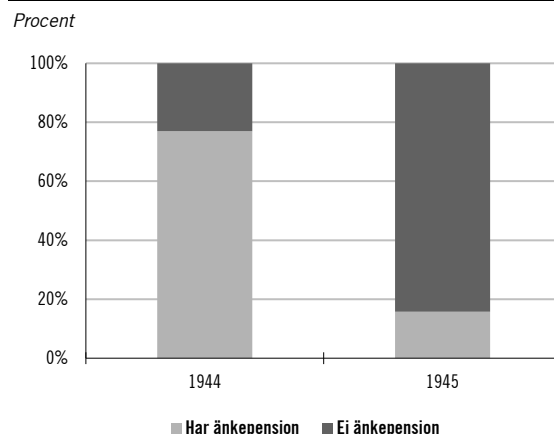
Källa: Socialdepartementets beräkningar STAR 2016.

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

Det totala inkomstgapet mellan kvinnor och män äldre än 65 år är 28 procent. Utan änkepensionen skulle gapet vara ca tre 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 pensionärer födda 1944 och 1945**



Källa: Pensionsmyndigheten.

Bland kvinnor födda 1944 får 77 procent änkepension, medan andelen för årskullen född 1945 endast är 16 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.



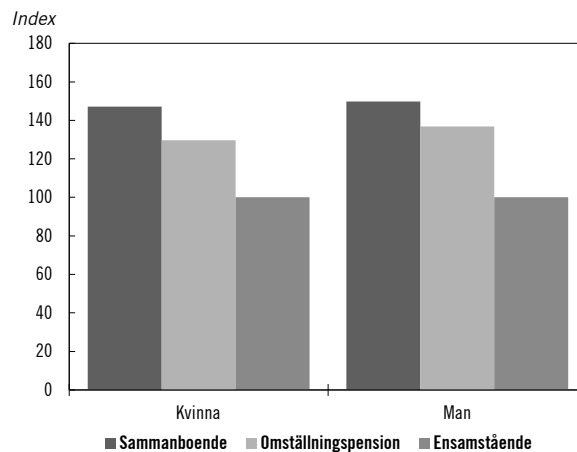
En del av den lägre änkepengionen för kvinnor födda 1945 och senare har fyllts upp av garantipension.

Änkepengionen reducerar skillnaderna mellan kvinnor och mäns pensioner, år 2016 hade kvinnor före skatt i snitt 2 135 kronor lägre allmän pension än män. Utan änkepension hade skillnaden varit 770 kronor större. Till följd av utfasningen förväntas änkepengionens 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 2016 en ekonomisk standard som var omkring 30 procent högre än standarden för övriga ensamstående kvinnor, motsvarande uppgift för männen var 37 procent. Det innebär att även om sammanboende har högre ekonomisk standard än ensamstående så bidrar omställningspensionen tydligt till att minska skillnaderna. Beräkningen har tagit hänsyn till att efterlevande under 65 år har en annan åldersstruktur än övriga under 65 år, de är i genomsnitt äldre än övriga och beräkningen har därför åldersstandardiserats. Av diagram 2.17 framgår att kvinnor och män med omställningspension har en ekonomisk standard närmare sammanboende än övriga ensamstående.

**Diagram 2.17 Ekonomisk standard för kvinnor respektive män med omställningspension jämfört med den ekonomiska standarden för sammanboende och övriga ensamstående 2016**



Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2016. Anm.: Individens ekonomiska standard är hushållets disponibla inkomst justerad efter familjestorlek och sammansättning, åldersstandardiserat

#### 2.5.4 Resultat – Pensionsmyndigheten

Målet för administrationen av ålderspensionssystemet är att verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt och till nytta för pensionärer och pensions sparare.

##### Fortsatt bra resultat inom de flesta områden, men problem inom bostadstilläggshandläggningen

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

Den övervägande delen av Pensionsmyndighetens ärendehandläggning uppvisar goda resultat med korta handläggningstider och hög kvalitet i besluten. Särskilt väl fungerar handläggning av ålderspension där automatiseringsgraden är hög, handläggningstiderna minskande och den rättsliga kvaliteten är acceptabel.

Resultatet inom bostadstilläggshandläggningen är dock inte tillfredställande. Handläggningstiden har stigit och antal pågående

ärenden har ökat kraftigt. Kvaliteten i handläggningen bedöms dessutom som otillräcklig. Myndigheten planerar ett nytt systemstöd för bostadstilläggshandläggningen med bättre funktionalitet för förändringar under utbetalningstiden och högre automatiseringsgrad.

Pensionsmyndighetens totala kostnader för pensionsadministrationen har ökat något under 2017, vilket framför allt beror på satsningar inom it-system som möjliggjort automatiseringar. Regeringen bedömer att de satsningar som har genomförts i syfte att öka automatiseringen är viktiga för att öka kvaliteten i handläggningen vilket succesivt även bidrar till lägre kostnader för ärendehantering. Kostnaderna för administrationen bedöms fortfarande befinna sig på acceptabel nivå.

Pensionsmyndigheten bedriver sedan 2013 ett jämställdhetsarbete som bl.a. resulterat i uppföljningar som visar på att det inte finns indikationer på att ärenden för kvinnor och män behandlas olika.

### **Informationsuppdraget har gett effekt**

En central uppgift för Pensionsmyndigheten är att informera om pensionen genom sitt informations- och konsumentuppdrag. Pensionsmyndigheten fick under åren 2014–2017 extra medel om 20 miljoner kronor årligen för att genomföra förstärkta informationsinsatser. Från och med 2018 får Pensionsmyndigheten 30 miljoner kronor årligen. Med hjälp av dessa medel tillsammans med interna effektiviseringar och prioriteringar har myndigheten genomfört satsningen Prognos till alla, som syftar till att fler ska få en samlad helhetsbild över sin pension och vad som påverkar den.

Målet ”Informationsgivningen ska ge pensionsspararna goda möjligheter att bedöma sin samlade framtida pension och vad som påverkar den” följs upp genom Pensionsmyndighetens årliga enkätundersökning. Den senaste mätningen visar att ungefär 70 procent av pensionsspararna vet hur de kan ta reda på sin framtida pension. Både andelen som vet hur de kan ta reda på sin framtida pension och andelen som gjort en prognos det senaste året har ökat sedan 2014.

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

### **Kunskapen om livsinkomstens betydelse för den framtida pensionen är låg**

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

Andelen pensionssparare som känner till livsinkomstens betydelse för pensionen är relativt låg. Det är 35 procent som uppger att antalet år som man arbetar påverkar hur stor pensionen blir. Endast 25 procent uppger att hur mycket man arbetar (hel-/deltid) påverkar. Kvinnor verkar känna till livsinkomstprincipen bättre än män. Andelarna har legat konstant de senaste åren. Endast 11 procent av pensionsspararna uppger att de känner till pensioneringstidpunktens betydelse för pensionen, en minskning mot året innan.

### **Internationell samordning**

En samlad resultatredovisning angående internationell samordning av sociala trygghetssystem ges under utgiftsområde 10 avsnitt 2.5.2 för hela socialförsäkringen gemensamt.

### **Den årliga revisionens iakttagelser**

Riksrevisionen har lämnat en revisionsberättelse med upplysning till Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndighetens årsredovisning innefattar ett avsnitt med en redovisning av inkomstpensionens finansiella ställning och utveckling. Den innehåller utöver information från myndighetens finansiella redovisning även information

från andra aktörer samt prognosuppgifter. Med anledning av att Riksrevisionen enbart granskar redovisade utfall och beräkningar från Pensionsmyndigheten och inte uppgifter från andra aktörer och prognoser lämnas en revisionsberättelse med upplysning.

## 2.6 Budgetförslag

### 2.6.1 1:1 Garantipension till ålderspension

**Tabell 2.8 Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension**

Tusental kronor				
2017	Utfall	13 339 143	Anslags-sparande	-82 843
2018	Anslag	13 080 300 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos	13 128 900
<b>2019</b>	<b>Förslag</b>	<b>13 225 500</b>		
2020	Beräknat	13 283 100		
2021	Beräknat	13 454 700		

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2018 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 de ålderspensionärer som lämnar systemet. Det medför att behovet av garantipension minskar. Antalet kvinnor som får garantipension har minskat med ca 173 300 sedan införandet 2003 och uppgick 2017 till 526 000. Antalet män med garantipension har under samma period minskat med ca 50 500 och uppgick 2017 till knappt 139 000.

Till följd av den automatiska balanseringens påverkan på inkomstpensionerna stannade den nedåtgående trenden för antalet personer med garantipension tillfälligt upp. Under 2015–2017 minskade dock åter antalet personer med garantipension. Inkomstpensionerna beräknas fortsätta öka åren därefter, vilket gör att garantipensionen förväntas fortsätta minska. Utgifterna kan komma att påverkas av både de förbättringar som Pensionsgruppen har kommit överens om samt av konsekvenserna av EU-domstolens dom (mål nr C-189/16).

**Tabell 2.9 Härledning av anslagsnivån 2019–2021 för 1:1 Garantipension till ålderspension**

Tusental kronor			
	2019	2020	2021
<b>Anvisat 2018<sup>1</sup></b>	<b>13 080 300</b>	<b>13 080 300</b>	<b>13 080 300</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut			
Övriga makroekonomiska förutsättningar	353 100	385 400	552 600
Volymer	-207 900	-182 600	-178 200
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>13 225 500</b>	<b>13 283 100</b>	<b>13 454 700</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2017 (bet. 2017/18:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 13 225 500 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Garantipension till ålderspension* för 2019. För 2020 och 2021 beräknas anslaget till 13 283 100 000 kronor respektive 13 454 700 000 kronor.

## 2.6.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

**Tabell 2.10 Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna**

*Tusental kronor*

År	Slags	Belopp	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2017	Utfall	11 498 690		-13 864
2018	Anslag	10 869 800 <sup>1</sup>		10 870 100
<b>2019</b>	<b>Förslag</b>	<b>10 331 200</b>		
2020	Beräknat	9 766 300		
2021	Beräknat	9 222 400		

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2018 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 knappt 95 procent av utgifterna inom anslagsområdet.

Antalet kvinnor med änkepension var 257 000 år 2017 och minskar med drygt 10 000 per år, medan medelantalet kvinnor och män som får omställningspension var drygt 4 500 respektive ca 1 800 under 2017. Tendensen för åren framöver är att antalet kvinnor med änkepension kommer att minska i samma takt som tidigare och att antalet kvinnor och män med omställningspension kommer att vara förhållandevis stabilt. Sammantaget innebär detta att utgifterna på anslaget beräknas minska med mellan 5 och 6 procent per år.

**Tabell 2.11 Härledning av anslagsnivån 2019–2021 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna**

*Tusental kronor*

	2019	2020	2021
<b>Anvisat 2018<sup>1</sup></b>	<b>10 869 800</b>	<b>10 869 800</b>	<b>10 869 800</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut			
Övriga makroekonomiska förutsättningar	298 500	598 100	880 300
Volym	-837 100	-1 701 600	-2 527 700
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>10 331 200</b>	<b>9 766 300</b>	<b>9 222 400</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2017 (bet. 2017/18:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 10 331 200 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Efterlevandepensioner till vuxna* för 2019. För 2020 och 2021 beräknas anslaget till 9 766 300 000 kronor respektive 9 222 400 000 kronor.

## 2.6.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

**Tabell 2.12 Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer**

*Tusental kronor*

År	Slags	Belopp	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2017	Utfall	8 264 822		112 378
2018	Anslag	9 026 600 <sup>1</sup>		9 131 700
<b>2019</b>	<b>Förslag</b>	<b>9 156 500</b>		
2020	Beräknat	9 299 000		
2021	Beräknat	9 539 600		

<sup>1</sup> Inklusivt beslut om ändringar i statens budget 2018 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

### Ändamål

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

## Regeringens överväganden

Bostadstillägget är inkomstprövat och utgifterna är därför beroende av ålderspensionärernas inkomster och förmögenheter. I takt med ökade pensionsinkomster minskar behovet av bostadstillägg i genomsnitt. Till följd av den automatiska balanseringens påverkan på den inkomstgrundade pensionen ökade dock antalet mottagare av bostadstillägg. Det totala antalet pensionärer har ökat över tid vilket också har medfört att antalet pensionärer med bostadstillägg har ökat, även om den totala andelen har minskat. Antalet kvinnor och män som fick bostadstillägg 2017 var 219 100 respektive 66 900. Medelbeloppen har ökat för både kvinnor och män sedan 2003 främst på grund av ökade bostadskostnader och regelförändringar.

Mörkertalet för bostadstillägget är sannolikt relativt stort, vilket innebär att fler än de som nu får bostadstillägg skulle ha rätt till det om de ansökte om förmånen. Förändrad kunskap och förändrat beteende kan därför få relativt stor påverkan på antalet personer som får bostadstillägg och därmed också på utgifterna. Ytterligare faktorer som påverkar utgiftsutvecklingen är förändringen av bostadskostnaderna samt regelförändringar.

**Tabell 2.13 Härledning av anslagsnivån 2019–2021 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer**

Tusental kronor			
	2019	2020	2021
<b>Anvisat 2018<sup>1</sup></b>	<b>9 026 600</b>	<b>9 026 600</b>	<b>9 026 600</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
<b>Beslut</b>			
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-41 400	-208 400	-371 700
Volym	171 300	480 800	884 700
<b>Överföring till/från andra anslag</b>			
<b>Övrigt</b>			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>9 156 500</b>	<b>9 299 000</b>	<b>9 539 600</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2017 (bet. 2017/18:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 9 156 500 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* för 2019. För 2020 och 2021 beräknas anslaget till 9 299 000 000 kronor respektive 9 539 600 000 kronor.

## 2.6.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd

**Tabell 2.14 Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd**

Tusental kronor				
2017	Utfall	1 009 687	Anslags-sparande	-56 187
2018	Anslag	1 103 200 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos	1 090 300
<b>2019</b>	<b>Förslag</b>	<b>1 154 100</b>		
2020	Beräknat	1 218 000		
2021	Beräknat	1 294 000		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2018 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. Det är därför inkomstprövat och avräknas krona för krona mot alla andra inkomster. I praktiken innebär det att äldreförsörjningsstödet lämnas till kvinnor och män över 65 år som inte har en hel garanti-pension, vilket oftast är personer som kommit till Sverige relativt sent i livet och därför inte kunnat tjäna in tillräcklig inkomst- och garanti-pension.

Antalet kvinnor och män som får äldreförsörjningsstöd har ökat under senare år och förväntas fortsätta öka. Ett skäl till detta är att de nuvarande reglerna om rätt till garantipension, som infördes i och med EES-avtalet på 1990-talet, ännu inte har fått full genomslagskraft. Enligt äldre regler fick man del av hela grundskyddet efter 10 års bosättning i Sverige. Personer födda före 1938 omfattas av dessa äldre bestämmelser och har därför som regel en

tillräckligt hög garantipension för att inte få äldreförsörjningsstöd. I takt med att årskullar som inte omfattas av de äldre bestämmelserna tillkommer ökar antalet som kan få äldreförsörjningsstöd. Utöver detta förväntas ökade kostnader inom ramen för anslaget under kommande år till följd av de senaste årens ökade asylinvandring.

År 2017 fick 12 700 kvinnor och 10 100 män äldreförsörjningsstöd. I likhet med bostadstillägget finns sannolikt ett förhållandevis stort mörkertal när det gäller äldreförsörjningsstöd, vilket innebär att antalet personer och kostnader på anslaget potentiellt skulle kunna vara högre.

**Tabell 2.15 Härledning av anslagsnivån 2019–2021 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd**

*Tusental kronor*

	2019	2020	2021
<b>Anvisat 2018 <sup>1</sup></b>	<b>1 103 200</b>	<b>1 103 200</b>	<b>1 103 200</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
<b>Beslut</b>			
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-1 700	9 300	22 200
Volymer	52 600	105 500	168 600
<b>Överföring till/från andra anslag</b>			
<b>Övrigt</b>			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>1 154 100</b>	<b>1 218 000</b>	<b>1 294 000</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2017 (bet. 2017/18:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen föreslår att 1 154 100 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Äldreförsörjningsstöd* för 2019. För 2020 och 2021 beräknas anslaget till 1 218 000 000 kronor respektive 1 294 000 000 kronor.

## 2.6.5 2:1 Pensionsmyndigheten

**Tabell 2.16 Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten**

*Tusental kronor*

			Anslags-sparande	
2017	Utfall	545 331		-24 679
2018	Anslag	554 969 <sup>1</sup>	Utgifts-prognos	551 685
<b>2019</b>	<b>Förslag</b>	<b>583 176</b>		
2020	Beräknat	558 495 <sup>2</sup>		
2021	Beräknat	534 789 <sup>3</sup>		

<sup>1</sup> Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2018 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

<sup>2</sup> Motsvarar 550 288 tkr i 2019 års prisnivå.

<sup>3</sup> Motsvarar 519 847 tkr i 2019 års prisnivå.

### Ändamål

Anslaget får användas för Pensionsmyndighetens förvaltningsutgifter.

## Kompletterande information

**Tabell 2.17 Finansiering av Pensionsmyndighetens administration**

*Tusental kronor*

	2018 Prognos	2019 beräknat	2020 beräknat	2021 beräknat
Anslag förvaltningsanslag	551 685	583 176	558 495	534 789
Avgiftsinkomster AP-fonderna	461 553	441 436	447 763	456 701
Avgiftsinkomsterna premiepension <sup>1</sup>	470 061	465 041	471 819	481 059
<b>Summa</b>	<b>1 483 299</b>	<b>1 489 653</b>	<b>1 478 077</b>	<b>1 472 549</b>

Källa: Pensionsmyndigheten

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

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

### Budget för avgiftsbelagd verksamhet

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

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

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

Med underlaget i tabell 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, 2018 års prisnivå

Uppdragsverksamhet	Intäkter	Kostnader	Resultat (intäkt-kostnad) <sup>1</sup>
<b>Utfall 2017</b>	<b>1 030 575</b>	<b>-1 032 424</b>	<b>-1 849</b>
- varav AP-fonderna	473 364	-433 916	39 448
- varav premiepensionssystemet <sup>2</sup>	557 211	-598 508	-41 297 <sup>3</sup>
<b>Prognos 2018</b>	<b>1 181 286</b>	<b>-1 232 128</b>	<b>-50 842</b>
- varav AP-fonderna	444 384	-461 553	-17 169
- varav premiepensionssystemet <sup>2</sup>	736 902	-770 575	-33 673 <sup>3</sup>
<b>Budget 2019</b>	<b>757 102</b>	<b>-896 331</b>	<b>-139 229</b>
- varav AP-fonderna	331 665	-436 495	-104 830
- varav premiepensionssystemet	425 437	-459 836	-34 399 <sup>3</sup>

Källa: Pensionsmyndigheten

<sup>1</sup>Resultat från AP-fonderna regleras två år framåt i tiden. Ett negativt resultat för AP-fonderna beror på reglering av tidigare överskott, vilket medför att avgiftsuttaget från AP-fonderna kan minska.

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

<sup>3</sup>Anledningen till att premiepensionssystemet beräknas få ett negativt resultat är att del av kostnaderna kommer att finansieras med ett upparbetat positivt resultat för det s.k. handelslagret, dvs. differenser mellan antagna försäljningslikvider och faktiskt utfall för valutahandel. Dessutom används vissa intäkter från fondbolagen m.m. till att finansiera kostnader inom premiepensionssystemet. Det innebär att avgiftsuttaget från premiepensionsspararna (intäkterna) kan minska.

## Regeringens överväganden

De principer som tillämpats vid utformningen av denna proposition innebär att anslag vid behov justeras till följd av beslutade lagar och förordningar, civilrättsligt bindande avtal och EU-rättsakter. Enligt en dom från EU-domstolen (mål nr C-189/16) ska den svenska garantipensionen EU-rättsligt kategoriseras som en så kallad minimiförmån. Detta innebär att Pensionsmyndigheten måste räkna om alla ärenden för de personer som i dag har garantipension och för de personer som eventuellt kan få garantipension i och med den ändrade kategoriseringen. Anslaget ökas därför med 60 miljoner kronor 2019 och 30 miljoner kronor 2020 för att hantera ökade handläggningskostnader.

Riksdagen har beslutat att de ändamål och verksamheter som avser lokal statlig service vid servicekontor ska flyttas från utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom till utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning (prop. 2017/18:100, bet. 2017/18:KU40, rskr. 2017/18:419). Mot denna bakgrund minskas anslaget med 44,9 miljoner kronor 2019, och beräknas minska med 52,2 miljoner kronor 2020 och 49,2 miljoner kronor varaktigt fr.o.m. 2021. I detta ingår även de medel som beräknades i budgetpropositionen för 2018 för lokal statlig service. Anslaget 1:19 *Statens servicecenter* under utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ökas med motsvarande belopp. I avvaktan på att uppgiften tas över av Statens servicecenter får Pensionsmyndigheten disponera delar av anslaget 1:19 *Statens servicecenter* (se utg.omr. 2 avsnitt 4.4).

Anslaget har för perioden 2019–2021 beräknats enligt följande.

**Tabell 2.19 Härledning av anslagsnivån 2019–2021 för 2:1 Pensionsmyndigheten**

Tusental kronor			
	2019	2020	2021
<b>Anvisat 2018<sup>1</sup></b>	<b>555 769</b>	<b>555 769</b>	<b>555 769</b>
<i>Förändring till följd av:</i>			
Pris- och löneomräkning <sup>2</sup>	6 307	14 690	22 463
Beslut	66 000	40 905	7 147
Överföring till/från andra anslag	-44 900	-52 870	-50 590
Övrigt			
<b>Förslag/beräknat anslag</b>	<b>583 176</b>	<b>558 495</b>	<b>534 789</b>

<sup>1</sup> Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2017 (bet. 2017/18:FiU10).

Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

<sup>2</sup> Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2018. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2020–2021 är preliminär.

Regeringen föreslår att 583 176 000 kronor anvisas under anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* för 2019. För 2020 och 2021 beräknas anslaget till 558 495 000 kronor respektive 534 789 000 kronor.

**Regeringens förslag:** Regeringen bemyndigas att för 2019 besluta om kredit i Riksgäldskontoret som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår högst till 8 000 000 000 kronor för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar.

**Skälen för regeringens förslag:** Pensionsmyndigheten har en särskild kredit som ska användas för att finansiera likviditetsbehovet i samband med fondhandeln inom ramen för premiepensionssystemet. Behovet av krediten föranleds främst av det underskott som uppstår på grund av samtidiga köp- och säljtransaktioner med olika likvid dagar för fonderna och behovet av handelslagret i syfte att effektivisera handeln. De faktorer som framför allt har betydelse för utvecklingen av behovet av krediten är antalet fondbyten, värdet av pensionsspararnas konton och tidsmässig koncentration av fondbyten. Regeringen bör därför bemyndigas att för 2019 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret som uppgår till högst 8 000 000 000 kronor för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar. Krediten ges med stöd av 7 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).