

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

11



Förslag till statsbudget för 2008

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	7
2	Ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	9
2.1	Omfattning.....	9
2.2	Utgiftsutveckling	9
2.3	Mål	10
2.4	Resultatredovisning	10
2.5	Revisionens iakttagelser.....	15
2.6	Politikens inriktning	15
2.7	Budgetförslag	16
2.7.1	20:1 Garantipension till ålderspension	16
2.7.2	20:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	17
2.7.3	20:3 Bostadstillägg till pensionärer	18
2.7.4	20:4 Äldreförsörjningsstöd	19

Tabellförteckning

Anslagsbelopp	7
2.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde/politikområdet	10
2.2 Härledning av ramnivån 2008–2010. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	10
2.3 Ramnivå 2008 Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	10
2.4 Ålderspensionärernas ekonomiska standard jämfört med övriga i befolkningen,2005.....	12
2.5 Ekonomisk standard bland de med garantipension och bostadstillägg till pensionärer, 2005	13
2.6 Anslagsutveckling 20:1 Garantipension till ålderspension.....	16
2.7 Härledning av anslagsnivån 2008–2010, för 20:1 Garantipension till ålderspension.....	17
2.8 Anslagsutveckling 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna	17
2.9 Härledning av anslagsnivån 2008–2010, för 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna	17
2.10 Anslagsutveckling 20:3 Bostadstillägg till pensionärer.....	18
2.11 Härledning av anslagsnivån 2008–2010, för 20:3 Bostadstillägg till pensionärer	18
2.12 Anslagsutveckling 20:4 Äldreförsörjningsstöd.....	19
2.13 Härledning av anslagsnivån 2008–2010, för 20:4 Äldreförsörjningsstöd.....	19

Diagramförteckning

- 2.1 Pension efter skatt för ensamstående och gifta personer, typfall med olika antal ATP-poäng, 1996–2006, fasta priser, index 1996=100..... 11
- 2.2 Disponibel inkomst efter betald bostadskostnad för gifta och ensamstående personer, typfall med olika antal ATP-poäng, 1996–2006, fasta priser, index 1996=100..... 11

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. för budgetåret 2008 anvisar anslagen under utgiftsområde 11 *Ekonomisk trygghet vid ålderdom* enligt följande uppställning:

Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag		Anslagstyp	
20:1	Garantipension till ålderspension	Ramanslag	19 609 000
20:2	Efterlevandepensioner till vuxna	Ramanslag	15 738 000
20:3	Bostadstillägg till pensionärer	Ramanslag	7 177 000
20:4	Äldreförsörjningsstöd	Ramanslag	424 000
Summa			42 948 000

2 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

2.1 Omfattning

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom omfattar politikområde Ekonomisk äldrepolitik. Eftersom utgiftsområdet sammanfaller med politikområdet redovisas de båda nivåerna samlat.

Politikområdet delas in i två verksamhetsområden: Ersättning vid ålderdom där garantipension till ålderspension, bostadstillägg till pensionärer samt äldreförsörjningsstöd ingår, och Ersättning vid dödsfall som omfattar efterlevandepension till vuxna dvs. omställningspension, änkepension, särskild efterlevandepension och garantipension till dessa förmåner.

Inkomstrelaterad ålderspension redovisas under avsnittet Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

2.2 Utgiftsutveckling

Utgifterna för 2006 blev cirka 460 miljoner kronor lägre än anvisade medel vilket innebär minskade utgifter med 1 101 miljoner kronor mellan åren 2005 och 2006.

Att kostnaderna minskat beror framförallt på att antalet personer med garantipension minskar mellan åren. Det är en långsiktig trend som beror på att antalet personer med inkomstrelaterad pension ökar samt att den genomsnittliga nivån för inkomstrelaterad pension stiger. En anledning till det är följsamhetsindexeringen som infördes 2002 och som inneburit en real höjning av den inkomstrelaterade ålderspensionen med 3,6 procent. Andra faktorer som påverkar kostnaderna för utgiftsområdet är prisbasbeloppets utveckling, medelbeloppet för respektive förmån och antalet förmånstagare. Medelbeloppet för ålderspensionen påverkas även av fördelningen av hur många som är ogifta eller gifta, andelen personer som tar ut sin pension tidigt respektive sent samt om uttag görs med hel eller partiell pension.

Flertalet av förmånerna inom utgiftsområdet betalas ut som komplement till den inkomstrelaterade ålderspensionen och det gör att kostnaderna minskar. Ett undantag är dock efterlevandepension till vuxna eftersom både inkomstrelaterad efterlevandepension och garantipension till efterlevandepension ingår i anslaget.

Tabell 2.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde/politikområdet

Miljoner kronor

	Utfall 2006	Budget 2007 ¹	Prognos 1998	Förslag 2008	Beräknat 2009	Beräknat 2010
<i>Anslag inom utgiftsområde 11</i>						
20:1 Garantipension till ålderspension	21 338,7	20 574,8	20 431,8	19 609,0	18 985,0	18 461,0
20:2 Efterlevandepensioner till vuxna	15 812,6	15 869,0	15 717,0	15 738,0	15 926,0	15 919,0
20:3 Bostadstillägg till pensionärer	7 448,2	7 355,0	7 274,0	7 177,0	7 016,0	6 896,0
20:4 Äldreförsörjningsstöd	419,2	402,7	401,1	424,0	454,0	489,0
Totalt för utgiftsområde 11	45 018,7	44 201,5	43 823,9	42 948,0	42 381,0	41 765,0
Totalt för politikområde Ekonomisk äldrepolitik	45 018,7	44 201,5	43 823,9	42 948,0	42 381,0	41 765,0

¹ Inklusive tilläggsbudget i samband med 2007 års ekonomiska vårproposition (bet. 2006/07:FiU21) och förslag till tilläggsbudget i samband med denna proposition.**Tabell 2.2 Härledning av ramnivån 2008–2010. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor

	2008	2009	2010
Anvisat 2007¹	44 202	44 202	44 202
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	25	25	25
Övriga makroekonomiska förutsättningar	716	1 699	2 774
Volymer	-1 904	-3 454	-5 145
Överföring till/från andra utgiftsområden			
Övrigt	-91	-91	-91
Ny ramnivå	42 948	42 381	41 765

¹ Statsbudget enligt riksdagens beslut i december 2006 (bet. 2006/07:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut på tilläggsbudget under innevarande år.**Tabell 2.3 Ramnivå 2008 Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor

	2008
Transfereringar ¹	42 948
Verksamhetsutgifter ²	–
Investeringar ³	–
Summa ramnivå	42 948

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 de statliga myndigheterna använder i verksamheten, t.ex. utgifter för löner, hyror och inköp av varor och tjänster med direkt motprestation.³ Med investeringar avses utgifter för anskaffning av varaktiga tillgångar såsom byggnader, maskiner, immateriella tillgångar och finansiella tillgångar.

2.3 Mål

Målet för politikområdet är att ”personer med låg eller ingen inkomstrelaterad pension skall garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Efterlevande make skall ges ett rimligt ekonomiskt stöd för att klara omställningen efter ett dödsfall”.

2.4 Resultatredovisning

För att mäta måluppfyllelsen gör Socialdepartementet regelbundet uppföljningar av pensionärernas levnadsstandard. Den senaste ”Var det bättre förr? Pensionärernas ekonomiska situation i början av 2000-talet” (Ds 2006:13) publicerades i juni 2006.

Verksamhetsområde Ersättning vid ålderdom

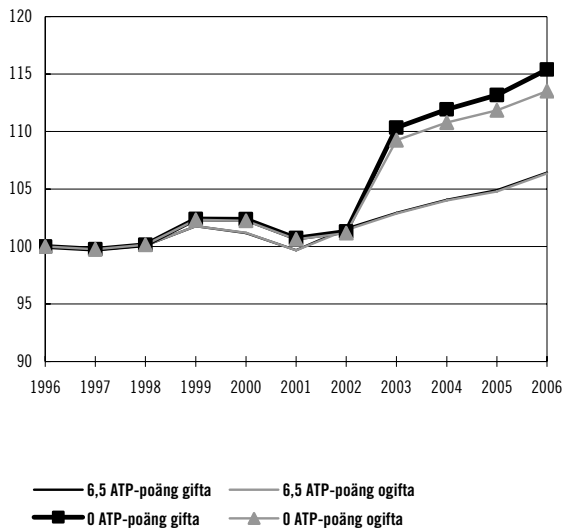
Utvecklingen av pensionärernas inkomster

Den huvudsakliga inkomsten för pensionärer är den allmänna pensionen. Ett sätt att visa pensionärernas ekonomiska utveckling är därför att visa utvecklingen av den allmänna pensionen utifrån olika typfall. I en rapport av Försäkringskassan, Det ekonomiska utfallet inom pensionsområdet de senaste 10 åren (S2007/5232/SF), har ensamstående och gifta typfall studerats. De flesta i studien har tjänat in hela sin pension enligt ATP-systemets regler och därför har pensionen uttryckts i termer av ATP-poäng för alla. Andelen ålderspensionärer födda

före 1938 är ca 80 procent av samtliga ålderspensionärer. Det bör påpekas att utvecklingen gäller de senaste 10 åren och för dessa typfall.

Pension efter skatt har ökat för alla typfall under perioden 1996 till 2006. Förbättringen är mest märkbar för dem med de lägsta pensionerna bland både gifta och ensamstående. De med de högsta pensionerna har haft en mer marginell förbättring, vilket har lett till en utjämning av inkomsterna för de olika pensionsgrupperna. För att tydligare se förändringarna av nettopensionen visas pensionsnivån som ett index där 1996 sätts till 100.

Diagram 2.1 Pension efter skatt för ensamstående och gifta personer, typfall med olika antal ATP-poäng, 1996–2006, fasta priser, index 1996=100



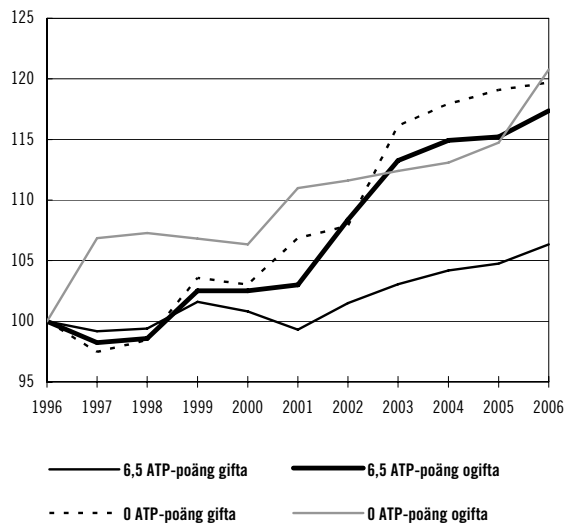
Källa: Försäkringskassan

Tidigare redovisningar av de olika typfallens inkomstutveckling har visat att besparingarna i samband med budgetsaneringen under 1990-talet resulterade i en nedgång av pensionerna fram till 1995. Utgångspunkten för denna studie är 1996. Sedan dess har nettopensionen haft en ganska konstant nivå fram till 2001. Därefter skedde förbättringar som gav en högre nettopension år 2006 jämfört med 1996. Till största del förklaras förbättringen av de pensionshöjningar som skett i och med pensionsreformen. Omläggningen av grundskyddet, bl.a. införandet av garantipensionen 2003, innebar en tydlig inkomsthöjning för pensionärerna med de lägsta inkomsterna då omräkningen av den beskattningsbara garantipensionen gjordes utifrån den högsta kommunalskatten i riket. Vidare har följsamhetsindexeringen av de inkomst-

relaterade pensionerna lett till reallt höjda tilläggspensioner med sammanlagt 3,6 procent sedan 2002. Effekten av följsamhetsindexeringen den 1 januari 2007 blev att pensionen höjdes med 0,1 procent mer än om omräkningen skett utifrån priset förändringen.

Bostadstillägget förstärker ytterligare den disponibla inkomsten för pensionärerna med de lägsta inkomsterna. Det ger också en avsevärd utjämning av inkomsterna mellan låg- och höginkomsttagare när andra inkomster än den från den allmänna pensionsystemet och bostadstillägget beaktas.

Diagram 2.2 Disponibel inkomst efter betald bostadskostnad för gifta och ensamstående personer, typfall med olika antal ATP-poäng, 1996–2006, fasta priser, index 1996=100



Källa: Försäkringskassan

I och med pensionsreformen anpassades även reglerna för bostadstillägg till det reformerade ålderspensionssystemet. Från och med 1998 har förbättringar i bostadstillägget bidragit till en positiv utveckling av den disponibla inkomsten. Så sent som den 1 januari 2007 höjdes den övre hyresgränsen till 5 000 kronor för en ensamstående och 2 500 kronor för gifta. Ersättningsgraden höjdes 1 juli 2006 till 93 procent. I genomsnitt täcker bostadstillägget omkring 80 procent av bostadskostnaden för den ensamstående BTP-tagaren utan ATP. De som har högst ATP blir inte aktuella som förmånstagare.

År 2006 hade en ensamstående pensionär med högst ATP-poäng drygt dubbelt så hög pension efter skatt som en ensamstående pensionär med enbart garantipension, medan skillnaden i disponibel inkomst efter boendekostnad upp-

gick till ungefär 50 procent. Beräkningarna för de gifta pensionärshushållen redovisas per person, dvs. hälften av hushållets totala inkomst. Bostadstilläggets utjämnande effekt visar sig även bland dessa hushåll. Pensionärer med högre ATP-poäng har dock oftast högre avtalspensioner vilket som regel ökar skillnaden i utvecklingen av disponibel inkomst mellan låg- och höginkomsttagare.

Pensionärernas ekonomiska standard

För att kunna se om pensionärer har en skälig levnadsstandard kan man jämföra deras inkomster med inkomsterna för de övriga i samhället.

Tabell 2.4 Ålderspensionärernas ekonomiska standard jämfört med övriga i befolkningen, 2005

Ålderspensionärer	Disp. ink. medianen, kr	Andelen personer med låg ekonomisk standard ¹ , procent
Män 66–74	160 640	6
Kvinnor 66–74	145 212	6
Män 75–84	138 132	7
Kvinnor 75–84	122 762	9
Män 85+	128 771	8
Kvinnor 85+	113 909	15
Män 66+	146 906	6
Kvinnor 66+	127 136	9
Svenskfödda 66+	136 825	7
Utrikes födda 66+	130 498	10
Samtliga 66+	135 991	8
Icke ålderspensionärer		
Män 0–65	165 982	10
Kvinnor 0–65	160 082	11
Svenskfödda 0–65	166 337	9
Utrikes födda 0–65	135 452	24
Samtliga 0–65	162 744	10

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2005

¹Avser andelen personer med en inkomst under 60 procent av median disponibel inkomst för hela befolkningen per konsumtionsenhet.

Anm. Disponibel inkomst är inkomsten inklusive transfereringar och bidrag efter skatt. Att inkomsten är angiven per konsumtionsenhet innebär att familjernas konsumtion har relaterats till deras sammansättning enligt ett särskilt vikt-system. Det utnyttjas för att kunna göra jämförelser mellan disponibel inkomst mellan olika typer av familjeenheter och hushåll. Ekvivalensskalan mäter den första vuxne i samboförhållandet likvärdig 1, andra vuxne i samboförhållandet likvärdig 0,51, första barnet 0–19 år likvärdig 0,52, andra och påföljande barn 0–19 år likvärdig 0,42 samt ytterligare vuxne likvärdig 0,60.

Vid pensionering blir den disponibla inkomsten för de flesta grupper lägre än när man var i förvärsaktiv ålder. Skillnaden i disponibel inkomst mellan de över respektive under 65 år är större inom gruppen kvinnor än gruppen män. Inkomsterna för kvinnor i förvärsaktiv ålder har ökat på grund av en högre förvärsfrekvens och en högre utbildning bland kvinnor.

Det finns stora skillnader i inkomstnivå inom pensionärsgruppen. Yngre pensionärer har högre inkomster än pensionärsgruppen i stort. Nyblivna ålderspensionärer med relativt högre inkomster har successivt ersatt äldre pensionärer för varje år.

Ålderspensionärer som är 75 år och äldre har en lägre disponibel inkomst än någon annan grupp i samhället. Lägst disponibel inkomst har kvinnor över 85 år, vilket förklaras av att de har haft en svagare arbetsmarknadsanknytning än yngre kvinnor. En viss utjämning av inkomsterna sker mellan pensionärer och personer under 65 år då låginkomstpensionärer kan få bostadstillägg och särskilt bostadstillägg, vilka är skattefria.

Utrikes födda har generellt sett en lägre disponibel inkomst än svenskfödda. Skillnaden i disponibel inkomst mellan de över 65 år och de under är dock mindre än bland svenskfödda. Detta kan bero på att utrikes födda har en sämre anknytning till arbetsmarknaden under förvärsaktiv ålder och de har heller inte upplevt stigande inkomster i samma utsträckning som svenskfödda. När de blir pensionärer får de pension från grundskyddet som ger dem en skälig levnadsstandard.

Andelen personer med låg ekonomisk standard mätt som en inkomst som understiger 60 procent av disponibel medianinkomst förekommer i större utsträckning bland befolkningen under 65 år än bland den delen av befolkningen som har fyllt 65 år. Bland pensionärerna har kvinnor över 75 år en låg ekonomisk standard i större omfattning än männen. Detta beror på att kvinnor i den generationen hade ett annat arbetsmönster och oftast inte var förvärvsaktiva i samma grad som männen. På individbasis innebär det att fler kvinnor får låga pensioner. Mellan män och kvinnor i förvärvsarbetande ålder är skillnaderna i andel med låg ekonomisk standard mindre, vilket beror på ett förändrat arbetsmönster bland kvinnor – något som successivt kommer att avspeglas i pensionen.

I gruppen äldre pensionärer, de över 85 år, är andelen med låg ekonomisk standard högre. Kvinnornas högre medellivslängd medför att äldre kvinnliga pensionärer, som oftast är ensamstående och har en lägre inkomststandard, dominerar denna åldersgrupp.

Utrikes födda har en större andel med låg ekonomisk standard än svenskfödda, både inom gruppen i förvärvsaktiv ålder och gruppen som är 66 år eller äldre. Andelen ekonomiskt utsatta är dock påtagligt högre bland de utrikes födda som inte har fyllt 65 år. Detta kan bero dels på en svag anknytning till arbetsmarknaden och dels på att personer som har fyllt 65 år garanteras en viss miniminivå genom grundskyddet i ålderspensionssystemet.

Grundskyddet inom pensionssystemet i form av garantipension och bostadstillägg till pensionärer är viktiga verktyg för att motverka ekonomisk utsatthet bland de i högre åldrar. Grundskyddet i form av full garantipension för en ensamstående, född 1938 eller senare, innebär en årsinkomst på 85 947 kronor 2005 vilket är strax under 60 procent av medianinkomsten. Garantipensionen kan kompletteras med bostadstillägg till pensionärer och särskilt bostadstillägg vilket ger en sammanlagd inkomst som i de flesta fall överstiger 60 procent av medianinkomsten.

Tabell 2.5 Ekonomisk standard bland de med garantipension och bostadstillägg till pensionärer, 2005

	Disp. ink. medianen, kr	Andelen personer med låg ekonomisk standard ¹ , procent	Andelen kvinnor med förmånen
Garantipension	120 444	13	81
Garantipension, Män	117 257	20	
Garantipension, Kvinnor	120 834	11	
Bostadstillägg	113 048	13	81
Bostadstillägg, Män	110 304	18	
Bostadstillägg, Kvinnor	113 756	11	
Garantipension och/eller Bostadstillägg	120 316	13	

Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK 2005

¹Avser andelen personer med en inkomst under 60 procent av median disponibel inkomst för hela befolkningen per konsumtionsenhet

Anm. Disponibel inkomst är inkomsten inklusive transfereringar och bidrag efter skatt. Att inkomsten är angiven per konsumtionsenhet innebär att familjernas konsumtion har relaterats till deras sammansättning enligt ett särskilt viktsystem. Det utnyttjas för att kunna göra jämförelser mellan disponibel inkomst mellan olika typer av familjeenheter och hushåll. Ekvivalensskalan mäter den första vuxne i samboförhållandet likvärdig 1, andra vuxne i samboförhållandet likvärdig 0,51, första barnet 0–19 år likvärdig 0,52, andra och påföljande barn 0–19 år likvärdig 0,42 samt ytterligare vuxne likvärdig 0,60.

Den disponibla inkomsten för de som är 66 år eller äldre som får garantipension eller bostadstillägg är lägre jämfört med den disponibla inkomsten för samtliga i samma åldersgrupp. Det finns även en högre andel ekonomiskt utsatta i denna grupp. Detta kan förklaras av att en stor del av gruppen består av kvinnor som ofta har en lägre inkomst. En annan förklaring är att äldre pensionärer, som också oftast har en lägre inkomst än yngre pensionärer ingår i gruppen. Färre män finns bland garantipensionärer och personer med bostadstillägg, men av dessa har de en lägre disponibel median inkomst och är ekonomiskt utsatta till en större utsträckning än kvinnor.

Bostadstillägg till pensionärer m.fl., mörkertalet

I regleringsbrevet för 2006 fick Försäkringskassan i uppdrag att analysera varför inte alla pensionärer som är berättigade till bostadstillägg ansöker om förmånen. Bakgrunden till uppdraget var en tidigare studie publicerad i Försäkringskassan redovisar (2005:2). Studien visade att en stor andel pensionärer som borde vara berättigade till bostadstillägg inte har ansökt om förmånen. Det finns dock osäkerheter i det statistiska materialet.

För att genomföra uppdraget har Försäkringskassan, med hjälp av Statistiska Centralbyrån sänt en enkät till 4 000 personer med ålderspension eller sjuk- och aktivitetsersättning som formellt sett var berättigade till bostadstillägg men inte uppbar förmånen. Svarefrekvensen var 74,5 procent.

Resultaten visar att cirka 44 procent av dem som svarade på enkäten inte kände till att den som uppbar ålderspension och/eller sjuk- eller aktivitetsersättning har rätt till bostadstillägg. Av dem som kände till att de kunde ansöka om bostadstillägg hade de flesta, 38 procent, fått denna information av vänner och bekanta. Drygt 18 procent hade fått informationen via massmedia och sammanlagt cirka 30 procent hade fått informationen via Försäkringskassan. De flesta som hade nåtts av information om bostadstillägg genom Försäkringskassan hade gjort det genom kassans broschyrer.

Av dem som inte hade ansökt om bostadstillägg under 2006 svarade cirka 30 procent att de inte trodde att de skulle kunna få BTP eftersom de bodde i villa. 16 procent uppgav att deras förmögenhet var för stor och 15 procent trodde

inte att de skulle kunna få bostadstillägg eftersom de vid ett tidigare tillfälle fått avslag.

Trots den osäkerhet som finns i det statistiska materialet finns det ett betydande antal personer som inte har ansökt om bostadstillägg, trots att de förmodligen skulle ha rätt till denna förmån. Det är därför en angelägen uppgift för Försäkringskassan att öka kunskapen om bostadstillägg hos dessa personer. Försäkringskassan kommer också att förbättra sin generella information om bostadstillägg.

Verksamhetsområde Ersättning vid dödsfall

Efterlevandepensioner

Det allmänna skyddet för efterlevande vuxna utan barn består av omställningspension som betalas ut i tolv månader efter dödsfallet. För vuxna efterlevande finns också änkepension, som enbart betalas ut till efterlevande kvinnor. Änkepensionen betalas endast ut enligt övergångsregler och är under avveckling. För barnfamiljer är det offentliga skyddet längre och riktar sig både till barn och vuxna.

I enlighet med regleringsbrevet 2006 har Försäkringskassan studerat inkomstutvecklingen för efterlevande efter ett dödsfall som drabbar en hushållsmedlem i aktiv ålder. Rapporten (S2007/2828/SF) är en empirisk analys av förändringen i ekonomisk standard efter ett dödsfall som inträffat under 2003. Utöver ersättning från det allmänna systemet tillkommer avtalade och privata försäkringar.

Om hushållets inkomst året före dödsfallet jämförs med inkomsten året efter dödsfallet visar rapporten att ett hushåll som endast består av en vuxen efterlevande har 57 procent i sammanlagd inkomst året efter dödsfallet jämfört med hushållets inkomster året före dödsfallet. För hushåll med både en vuxen efterlevande och efterlevande barn är motsvarande siffra 73 procent.

I rapporten görs även beräkningar av den s.k. ersättningsgraden dvs. hur stor andel av den avlidnes inkomst året före dödsfallet som betalas ut i ersättning till hushållet året efter dödsfallet. Lägst ersättningsgrad, i genomsnitt 24 procent av den avlidnes inkomst före dödsfallet, har hushåll som består av endast en efterlevande vuxen. Änkepension, som endast betalas ut enligt övergångsregler och enbart kan betalas ut till

kvinnor, gör dock att det finns skillnader om den efterlevande är man eller kvinna. En efterlevande make får, i genomsnitt, 15 procent av den avlidna makans inkomst året efter dödsfallet. Ett år senare upphör ersättningen till maken helt. En efterlevande kvinna som, enligt övergångsregler kan beviljas änkepension, får emellertid 28 procent av makens inkomst det första året efter dödsfallet och därefter 25 procent i genomsnitt. För barnfamiljer är ersättningsgraden beroende av antalet barn i familjen. En familj med ett barn har året efter dödsfallet en ersättningsgrad på 41 procent, en tvåbarnsfamilj har 54 procent och en trebarnsfamilj 74 procents ersättningsgrad.

Totalt sett visar rapporten inte på några större skillnader i ersättningsgraden om den efterlevande är född i Sverige eller utomlands. Vissa skillnader som leder till högre ersättningsgrader till utlandsfödda finns dock. En skillnad är att det finns något fler familjer med många barn i denna grupp. Det är också vanligare att den avlidne inte haft någon pensionsgrundande inkomst alls året före dödsfallsåret vilket gör att ersättningsgraden blir högre.

2.5 Revisionens iakttagelser

Ingen granskningsrapport eller revisionsberättelse med invändning har lämnats inom politikområdet.

De iakttagelser som revisionen har framfört med anledning av rapporten RiR 2006:20 "Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen" redovisas under utgiftsområde 10, Administrationen av socialförsäkringen, Revisionens iakttagelser.

2.6 Politikens inriktning

Pensionssystemet påverkar oss under en stor del av livet – först som intjänande av pensionsrätt under den förvärsaktiva tiden och sedan som den oftast huvudsakliga inkomstkällan under pensionstiden. För tilltro till pensionssystemet och för att det ska finnas en rimlig pension även åtskilliga decennier framåt krävs dels ett finansiellt stabilt system som håller oavsett förändringar i omvärlden, dels stabila spelregler. Men

även en övertygelse om att reglerna i en framtid inte i någon väsentlig del kommer att förändras. Om inte den tilltron finns riskerar vi att människor gör livsval utifrån att det är osäkert om det kommer att finnas en rimlig pension i framtiden. Centralt för politiken är därför att pensionsöverenskommelsen ligger fast och att signalerna om detta är tydliga.

Pensionssystemet är konstruerat för att stimulera till arbete. Tydligast gör det sig gällande i livsinkomstprincipen som innebär att hela livets inkomster ger pensionsrätt och därmed påverkar pensionens storlek. Det ger en tydlig signal om att mer arbete ger mer pension men också att det endast är deklarerade inkomster som ger mer pension. På så sätt motverkar systemet svartarbete. Kopplingen mellan arbete och pension är också tydlig genom följsamhetsindexeringen, dvs. att uppräkningsgraden av pensionerna följer den ekonomiska utvecklingen i samhället. Det är nödvändigt i ett finansiellt autonomt system men också logiskt eftersom det endast är arbete och tillväxt som långsiktigt kan bära ett pensionssystem. Regeringens satsning på sysselsättning och tillväxt kommer därför pensionärerna till del genom en bättre uppräkningsgrad av pensionerna.

För att reglerna ska ge en positiv effekt på sysselsättningen krävs att kunskapen om sambandet mellan arbete och pension är utbredd. Mätningar av kunskapsnivån visar att kunskaperna fortfarande ligger på en låg nivå. Normen för uttag av ålderspension är också alltför lågt i de flesta beräkningsexempel som redovisas av pensionsaktörer, detta trots att medellivslängden har ökat med ett år sedan pensionsreformen infördes. För att öka arbetsutbudet och förbättra pensionerna är det därför centralt för politikens inriktning att verka för en ökad kunskap om pensionssystemets huvudprinciper och då särskilt sambandet mellan arbete och pension och betydelsen av en längre livslängd och ett längre arbetsliv.

Politikområdet omfattar grundtryggheten i pensionssystemet i form av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Grundtryggheten har ofta en avgörande betydelse för dem som får ersättningarna eftersom de betalas till personer med små ekonomiska marginaler. Det är därför viktigt att följa hur ekonomin utvecklas för gruppen. Sådana studier har löpande gjorts inom Socialdepartementet och kommer även i fortsättningen att prioriteras.

Nivån på garantipensionen är en del av pensionsöverenskommelsen och är en avvägning av vad som är en rimlig nivå i förhållande till normala pensionsnivåer för den inkomstrelaterade pensionen. Det är viktigt att i anslutning till analyser av den ekonomiska utvecklingen för pensionärerna även analysera nivåerna för grundskyddet. Å ena sidan är det angeläget att nivån på garantipensionen är anpassad i förhållande till ekonomin för övriga i samhället och att avståndet till beloppen för försörjningsstöd är tillräckligt. Å andra sidan riskerar för höga nivåer att undergräva de drivkrafter för arbete som pensionssystemet bygger på. Högre nivåer på grundskyddet medför också att fler ligger inom det intervall där marginaleffekterna är höga. Motsvarande avvägning gäller även för äldreförsörjningsstödet och för BTP. Nivåerna för grundskyddet behöver och kommer återkommande att analyseras och värderas i förhållande till omvärlden. Justeringar måste dock alltid värderas inte bara i förhållande till utrymmet i statens budget utan även med hänsyn till legitimiteten för ett inkomstrelaterat pensionssystem.

2.7 Budgetförslag

2.7.1 20:1 Garantipension till ålderspension

Tabell 2.6 Anslagsutveckling 20:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

2006	Utfall	21 338 689	Anslags- sparande	35 678
2007	Anslag	20 574 800 ¹	Utgifts- prognos	20 431 800
2008	Förslag	19 609 000		
2009	Beräknat	18 985 000		
2010	Beräknat	18 461 000		

¹Inklusive tilläggsbudget i samband med 2007 års ekonomiska vårproposition (bet. 2006/07:FiU21) och förslag till tilläggsbudget i samband med denna proposition.

Anslaget används för garantipension till ålderspension, hustrutillägg samt särskilt pensions-tillägg för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn.

Utgiftsstyrande faktorer för anslaget är i första hand prisbasbeloppets utveckling, befolkningsutvecklingen, följsamhetsindexeringen samt utvecklingen av den genomsnittliga pensionsnivån på de inkomstrelaterade pensionerna, inkomstpension och tilläggspension.

Utgifterna för anslaget uppgick för budgetåret 2006 till cirka 21 339 miljoner kronor vilket var 225 miljoner kronor lägre än anslagsbeloppet och 1 110 miljoner kronor lägre än det belopp som betalades ut 2005. För 2007 beräknas anslaget underskridas med 143 miljoner kronor. Det totala anslagssparandet ökar därmed med samma belopp.

Garantipension är bosättningsbaserad och kan betalas ut från och med 65-års månaden. För full garantipension krävs att man varit bosatt i Sverige i 40 år, mellan 25 år och 65 års ålder. För den som är född 1938 eller senare är det maximala belopp som kan betalas ut i garantipension 2,13 prisbasbelopp för en ogift pensionär och 1,9 prisbasbelopp för den som är gift. Garantipensionen reduceras av den inkomstrelaterade ålderspensionen och betalas endast ut som ett komplement till denna.

För personer som är födda 1937 eller tidigare kan garantipensionen högst betalas ut med 2,1814 prisbasbelopp för en ogift pensionär och med högst 1,9434 prisbasbelopp för den som är gift. Garantipensionen till dessa reduceras av främst inkomstrelaterad ålderspension och av tjänstepension.

Regeringens överväganden

I december 2006 uppbar 822 733 personer garantipension. Av dessa var 705 714 personer födda 1937 eller tidigare. Antalet personer som uppbar garantipension minskade med cirka 23 000 personer jämfört med december 2005. Antalet beräknas fortsätta att sjunka på grund av att antalet med inkomstgrundad ålderspension ökar. Följsamhetsindexeringen har också inneburit att de som redan uppbar pension fått en högre genomsnittlig inkomstrelaterad ålderspension.

Den genomsnittliga inkomstrelaterade ålderspensionen är högre för yngre och nyblivna pensionärer jämfört med de äldre som redan uppbar pension. Antalet personer vars garantipension är helt eller delvis reducerad ökar därmed. Samtidigt minskar antalet personer som inte har tjänat in någon inkomstrelaterad ålderspension alls stadigt bland de nyblivna pensionärerna. År 2006 var medelbeloppet för personer födda 1937 eller tidigare 26 900 kronor per år och för de som var födda 1938 eller senare 17 000 kronor per år.

Tabell 2.7 Härledning av anslagsnivån 2008–2010, för 20:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

	2008	2009	2010
Anvisat 2007¹	20 574 800	20 574 800	20 574 800
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut			
Övriga makroekonomiska förutsättningar	231 000	536 000	928 000
Volym	-1 196 800	-2 125 800	-3 041 800
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	19 609 000	18 985 000	18 461 000

¹ Statsbudget enligt riksdagens beslut i december 2006 (bet. 2006/07:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut på tilläggsbudget under innevarande år.

Regeringen föreslår mot bakgrund av ovanstående att 19 609 000 000 kronor anvisas under anslaget 20.1 *Garantipension till ålderspension* för 2008. För 2009 och 2010 beräknas anslaget till 18 985 000 000 respektive 18 461 000 000 kronor.

2.7.2 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tabell 2.8 Anslagsutveckling 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

2006	Utfall	15 812 630	Anslags-sparande	-352 280
2007	Anslag	15 869 000 ¹	Utgifts-prognos	15 717 000
2008	Förslag	15 738 000		
2009	Beräknat	15 926 000		
2010	Beräknat	15 919 000		

¹ Inklusive tilläggsbudget i samband med 2007 års ekonomiska vårproposition (bet. 2006/07:FiU21) och förslag till tilläggsbudget i samband med denna proposition.

Anslaget används för de inkomstrelaterade förmånerna omställningspension, förlängd omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension. Anslaget används dessutom för garantipension till dessa förmåner. Garantipensionen betalas ut som ett komplement till den inkomstrelaterade pensionen och reduceras av denna. Efterlevandepension till vuxna betalas ut till personer som inte har fyllt 65 år. Därutöver betalas i vissa fall änkepension ut även efter 65 år. Särskild efterlevandepension är under avveckling och kan inte beviljas för dödsfall som inträffat 2003 eller senare utan kan endast betalas

ut till dem som i december 2002 uppbar förmånen.

De utgiftsstyrande faktorerna för anslaget är främst utvecklingen av prisbasbeloppet och antalet kvinnor som är berättigade till änkepension. Fr.o.m. årsskiftet 2003/2004 följsamhetsindexeras de inkomstrelaterade pensionerna, vilket innebär att de räknas om med förändringen i inkomstindex minus 1,6 procentenheter.

Utgifterna för anslaget uppgick 2006 till 15 812 miljoner kronor vilket understeg anslaget med 56 miljoner kronor. Anslaget beräknas för 2007 underskridas med ca 152 miljoner kronor vilket medför att anslagssparandet ökar med samma belopp.

Regeringens överväganden

Antalet kvinnor med garantipension till änkepension var i december 2006 ungefär 30 000 och med änkepension 365 000. Antalet kvinnor med änkepension har minskat sedan 1998. För 2008 uppskattas antalet änkor med garantipension till 23 700 och antalet kvinnor med änkepension beräknas minska till cirka 351 000.

Tabell 2.9 Härledning av anslagsnivån 2008–2010, för 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

	2008	2009	2010
Anvisat 2007¹	15 869 000	15 869 000	15 869 000
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut			
Övriga makroekonomiska förutsättningar	564 000	1 347 000	2 013 000
Volym	-695 000	-1 290 000	-1 963 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	15 738 000	15 926 000	15 919 000

¹ Statsbudget enligt riksdagens beslut i december 2006 (bet. 2006/07:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut på tilläggsbudget under innevarande år.

Regeringen föreslår mot bakgrund av ovanstående att 15 738 000 000 kronor anvisas under anslaget 20:2 *Efterlevandepension till vuxna* för 2008. För 2009 och 2010 beräknas anslaget till 15 926 000 000 kronor respektive 15 919 000 000 kronor.

2.7.3 20:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tabell 2.10 Anslagsutveckling 20:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

År	Slagslag	Belopp	Anslags- sparande	Utgifts- prognos
2006	Utfall	7 448 163		-199 162
2007	Anslag	7 355 000 ¹		7 274 000
2008	Förslag	7 177 000		
2009	Beräknat	7 016 000		
2010	Beräknat	6 896 000		

¹Inklusive tilläggsbudget i samband med 2007 års ekonomiska vårproposition (bet. 2006/07:FiU21) och förslag till tilläggsbudget i samband med denna proposition.

Anslaget används för bostadstillägg till pensionärer (BTP) och särskilt bostadstillägg till pensionärer (SBTP). Syftet med bostadstillägget är att även personer med låg eller ingen inkomstrelaterad pension ska ges ekonomiska möjligheter till en skälig bostadsstandard. De utgiftsstyrande faktorerna för anslaget är främst utvecklingen av prisbasbeloppet, boendekostnaderna och utvecklingen av storleken på pensionerna.

Utgifterna för anslaget uppgick 2006 till 7 448 miljoner kronor. Det är 98 miljoner kronor lägre än det anvisade anslagsbeloppet. Anslaget för 2007 beräknas underskridas med 81 miljoner kronor vilket medför att det negativa anslags-sparandet ökar med samma belopp.

BTP utgavs under början av 2006 med 91 procent av bostadskostnaden upp till 4 850 kronor per månad. Från och med juli 2006 höjdes ersättningsgraden till 93 procent av bostadskostnaden upp till taket för högsta bostadskostnad. Därefter föreslog regeringen ytterligare förbättringar av BTP fr.o.m. den 1 januari 2007 och taket för högsta bostadskostnad höjdes till 5 000 kronor per månad.

BTP är en inkomstprövad förmån och den inkomst som överstiger ett fribelopp reducerar bostadstillägget med 62 procent av inkomsten upp till ett prisbasbelopp och med 50 procent av inkomsten därutöver. Fribeloppet är 2,17 prisbasbelopp för en ogift ålderspensionär och 1,935 för den som är gift. Fr.o.m. den 1 januari 2008 sker en sänkt viktning av arbetsinkomster vilket medför att arbetsinkomster inte reducerar bostadstilläggets storlek lika mycket som i dag vilket bidrar till att stimulera personer med BTP till arbete samtidigt som bostadstillägget förbättras.

Särskilt bostadstillägg betalas ut som en utfyllnad om inkomsten efter det att bostadskostnaden är betald understiger vad som kan anses

som skäligt. Gränsen för vad som kan anses som särskild bostadskostnad höjdes från och med januari 2006 till 6 050 kronor per månad och till 6 200 kronor per månad från och med januari 2007. Särskilt bostadstillägg betalas ut upp till en viss skälig levnadsnivå som är 1,294 gånger prisbasbeloppet för en ensamstående och 1,084 gånger prisbasbeloppet för en gift pensionär. Antalet pensionärer med SBTP minskade kraftigt i och med att pensionerna förbättrades 2003 och antalet uppgick till cirka 3 000 personer i december 2006.

Regeringens överväganden

Antalet pensionärer som får BTP har minskat de senaste åren och trenden väntas hålla i sig. I december 2006 uppbär 286 770 ålderspensionärer bostadstillägg jämfört med 292 060 i december 2005. Anledningen till att antalet personer med BTP minskar är att de nyblivna pensionärerna, i genomsnitt, har högre pension jämfört med dem som redan uppbär pension. Utvecklingen av kostnaderna motverkas dock av genomförda förbättringar av bostadstillägget.

Tabell 2.11 Härledning av anslagsnivån 2008–2010, för 20:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

	2008	2009	2010
Anvisat 2007¹	7 355 000	7 355 000	7 355 000
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut	25 292	25 292	25 292
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-84 000	-92 000	-79 000
Volym	-8 292	-1 292	-14 292
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt	-91 000	-91 000	-91 000
Förslag/beräknat anslag	7 177 000	7 016 000	6 896 000

¹ Statsbudget enligt riksdagens beslut i december 2006 (bet. 2006/07:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut på tilläggsbudget under innevarande år.

Regeringen föreslår mot bakgrund av ovanstående att 7 177 000 000 kronor anvisas under anslaget 20:3 *Bostadstillägg till pensionärer* för 2008. För 2009 och 2010 beräknas anslaget till 7 016 000 000 kronor respektive 6 896 000 000 kronor.

2.7.4 20:4 Äldreförsörjningsstöd

Tabell 2.12 Anslagsutveckling 20:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

2006	Utfall	419 196	Anslags- sparande	47 804
2007	Anslag	402 700 ¹	Utgifts- prognos	401 100
2008	Förslag	424 000		
2009	Beräknat	454 000		
2010	Beräknat	489 000		

¹ Inklusive tilläggsbudget i samband med 2007 års ekonomiska vårproposition (bet. 2006/07:FiU21) och förslag till tilläggsbudget i samband med denna proposition.

Anslaget används för äldreförsörjningsstöd. Äldreförsörjningsstöd är en helt inkomstprövad förmån som ska garantera de personer som är bosatta i Sverige och är 65 år eller äldre en viss skälig levnadsnivå. Den skäliga levnadsnivån är densamma som för särskilt bostadstillägg till pensionärer (SBTP) dvs. 1,294 prisbasbelopp för den som är ogift och 1,084 prisbasbelopp för den som är gift. Dessutom kan ersättning ges för en skälig bostadskostnad, som från och med januari 2007 är 6 200 kronor dvs. samma som för SBTP.

De som kan få äldreförsörjningsstöd är personer, som har fyllt 65 år och som inte kan försörja sig på pensionen eller på något annat sätt och därför i stor utsträckning annars skulle ha varit hänvisade till socialbidrag. Huvudanledningen till att de inte kan försörja sig på pensionen är att garantipensionen är reducerad eftersom de inte har bott tillräckligt länge i Sverige. Det kan också vara personer som har låg ålderspension därför att de tagit ut den tidigt eller varit egna företagare som inte betalat sina pensionsavgifter. I december 2006 hade 10 500 personer äldreförsörjningsstöd. Omkring en tredjedel av dessa är födda i Sverige.

Regeringens överväganden

Anslaget beräknas för budgetåret 2007 att underskridas med 1,6 miljoner kronor då antalet personer som är berättigade till äldreförsörjningsstöd visat sig vara något lägre än vad som tidigare uppskattats. En ytterligare orsak är att fler än vad som tidigare beräknats även får ålderspension eller bostadstillägg, vilket minskar behovet av äldreförsörjningsstöd och därmed det genomsnittligt utbetalade beloppet. Genomförda förbättringar av bostadstillägg och särskilt bostadstillägg minskar också kostnaderna för äldreförsörjningsstödet.

Tabell 2.13 Härledning av anslagsnivån 2008–2010, för 20:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

	2008	2009	2010
Anvisat 2007¹	402 700	402 700	402 700
<i>Förändring till följd av:</i>			
Beslut			
Övriga makroekonomiska förutsättningar	5 000	8 000	12 000
Volym	16 300	43 300	74 300
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	424 000	454 000	489 000

¹ Statsbudget enligt riksdagens beslut i december 2006 (bet. 2006/07:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut på tilläggsbudget under innevarande år.

Regeringen föreslår mot bakgrund av ovanstående att 424 000 000 kronor anvisas under anslaget 20:4 Äldreförsörjningsstöd för 2008. För 2009 och 2010 beräknas anslaget till 454 000 000 kronor respektive 489 000 000 kronor.