

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

11



Förslag till statsbudget för 2003

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	Skatteavvikelser.....	10
2.3.1	Skatteförmåner.....	11
2.4	Mål.....	11
2.5	Politikens inriktning.....	12
2.6	Insatser.....	12
2.6.1	Insatser inom politikområdet.....	12
2.6.2	Insatser utanför politikområdet.....	13
2.7	Resultatbedömning.....	14
2.7.1	Resultat.....	14
2.7.2	Analys och slutsatser.....	16
2.8	Revisionens iakttagelser.....	17
2.9	Budgetförslag.....	17
2.9.1	20:1 Ålderspensioner.....	17
2.9.2	20:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	17
2.9.3	20:3 Bostadstillägg till pensionärer.....	18
2.9.4	20:4 Delpension.....	19
2.9.5	20:5 Äldreförsörjningsstöd.....	20

Tabellförteckning

Anslagsbelopp	7
2.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområdet och politikområdet.....	9
2.2 Härledning av ramnivå 2003–2004, Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	10
2.3 Skatteavvikelser	10
2.4 Anslagsutveckling 20:1 Ålderspensioner	17
2.5 Härledning av anslagsnivå 2003–2004, för 20:1 Ålderspensioner	17
2.6 Anslagsutveckling 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna	17
2.7 Härledning av anslagsnivå 2003–2004, för 20:2 Efterlevandepensioner	18
2.8 Anslagsutveckling 20:3 Bostadstillägg till pensionärer	18
2.9 Härledning av anslagsnivå 2003–2004, för 20:3 Bostadstillägg till pensionärer.....	19
2.10 Anslagsutveckling 20:4 Delpension	19
2.11 Härledning av anslagsnivå 2003–2004, för 20:4 Delpension	19
2.12 Anslagsutveckling 20:5 Äldreförsörjningsstöd	20
2.13 Härledning av anslagsnivå 2003–2004, för Äldreförsörjningsstöd.....	20

Diagramförteckning

2.1	Pensionärsgruppens inkomststandard som andel av övrigas inkomststandard 1991–1999	15
2.2	Förändring i kronor jämfört med år 1991 av offentlig pensionsinkomst före skatt 1991–1999, medianvärden i 1999 års priser.....	15
2.3	Andelen pensionärer och övriga med låg ekonomisk standard (mindre än 50 procent av medianvärdet av inkomststandarden för alla i samhället) 1991–1999.....	16
2.4	Andel kvinnor respektive män bland ålderspensionärerna med BTP 1991–2001.....	16
2.5	Medelårsbelopp per BTP-tagare bland ålderspensionärer 1991–2001 i 2001 års priser	16

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner följande mål: 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 dödsfall (avsnitt 2.4),
2. för budgetåret 2003 anvisar anslagen under utgiftsområde 11 *Ekonomisk trygghet vid ålderdom* enligt följande uppställning:

Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag	Anslagstyp	
20:1 Ålderspensioner	ramanslag	25 437 000
20:2 Efterlevandepensioner till vuxna	ramanslag	15 525 000
20:3 Bostadstillägg till pensionärer	ramanslag	10 735 000
20:4 Delpension	ramanslag	115 320
20:5 Äldreförsörjningsstöd	ramanslag	735 000
Summa		52 547 320

2 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

2.1 Omfattning

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom omfattar politikområdet Ekonomisk äldrepolitik. Från och med 2003 innefattar anslagen garantipension till ålderspensionärer och efterlevande, omställningspension, änkepension i form av tilläggspension, bostadstillägg till pensionärer, delpension samt äldreförsörjningsstöd.

Politikområdet underindelas i två verksamhetsområden: Ersättning vid ålderdom där ålderspension, delpension, äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg ingår, och Ersättning vid dödsfall som omfattar efterlevandepension till vuxna.

2.2 Utgiftsutveckling

Utgifterna för utgiftsområdet blev år 2001 29 miljoner kronor högre än anslagna medel. För

2002 beräknas utgifterna bli 290 miljoner högre än anvisade medel. Detta innebär en avvikelse med cirka 0,87 procent. Utgiftsområdet kommer att påföras markant ökade utgifter 2003. Utgifterna beräknas till 52 547 miljoner kronor 2003, vilket är 18 781 miljoner kronor högre än för 2002. Anledningen är att garantipension ersätter nuvarande folkpension, pensionstillskott och det särskilda grundavdraget för pensionärer. Garantipensionen är en utfyllnad mot den inkomstrelaterade pensionen. I och med att det särskilda grundavdraget avskaffas beskattas garantipensionen fullt ut. För att bibehålla nettot måste bruttopensionen därmed höjas vilket innebär en utgiftsökning med cirka 16 miljarder kronor. Vidare tillkommer äldreförsörjningsstödet inom utgiftsområdet fr.o.m. 2003 vilket innebär en utgiftsökning med 735 miljoner kronor.

Tabell 2.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområdet och politikområdet

Miljoner kronor

	Utfall 2001	Anslag 2002 ¹	Utgiftsprognos 2002	Förslag anslag 2003	Beräknat anslag 2004
Anslag 20:1 Ålderspensioner	10 115	9 521	9 654	25 437	24 718
Anslag 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna	13 056	13 525	13 459	15 525	15 815
Anslag 20:3 Bostadstillägg till pensionärer	10 407	10 210	10 463	10 735	10 435
Anslag 20:4 Delpension	260	220	190	115	45
Anslag 20:5 Äldreförsörjningsstöd ²				735	749
Totalt för utgiftsområde 11 och politikområde Ekonomisk trygghet vid ålderdom	33 839	33 476	33 766	52 547	51 762

¹ Inklusive förslag till tilläggsbudget i föreliggande proposition.

² Nytt anslag fr.o.m. budgetåret 2003.

Tabell 2.2 Härledning av ramnivå 2003–2004, Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	2003	2004
Anvisat i 2002 års statsbudget	33 535	33 535
<i>Förändring till följd av:</i>		
Beslut	11 091	9 807
Övriga makroekonomiska förutsättningar	273	1 006
Volym	594	367
Överföring till/från andra utgiftsområden	7 000	7 000
Övrigt	55	48
Ny ramnivå	52 547	51 762

2.3 Skatteavvikelser

Samhällets stöd inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom redovisas i huvudsak som anslag på statsbudgetens utgiftssida. Vid sidan av detta finns också stöd på statsbudgetens inkomstsida i form av olika särregler i skattelagstiftningen. Dessa stöd brukar betecknas som saldpåverkande skatteavvikelser. De kan t.ex.

syfta till att påverka hushållens och företagens inkomster och priser. Skatteförmånerna kan vara motiverade av fördelningspolitiska eller andra skäl. Om en skatteförmån slopas, allt annat lika, leder detta till en budgetförstärkning för den offentliga sektorn.

Den traditionella redovisningen av anslag beaktar inte den samtidiga förekomsten av skattepliktiga och icke skattepliktiga transfereringar på budgetens utgiftssida. Blandningen av skattepliktiga och icke skattepliktiga transfereringar medför att kostnaderna för dessa inte är direkt jämförbara. Nedan redovisas de skatteavvikelser som är hänförliga till utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom. I tabellen redovisas skatteavvikelsena netto och brutto. En nettoberäknad skatteavvikelse visar storleken på den skattefria transferering som fullt ut kompenserar de skattskyldiga om skatteavvikelsen tas bort. En bruttoberäknad skatteavvikelse visar storleken på motsvarande skattepliktiga transferering. Ett streck i tabellen visar att avvikelsen inte kunnat beräknas.

Tabell 2.3 Skatteavvikelser

Miljarder kronor

Namn på skatteavvikelsen	Skatteavvikelse brutto 2002	Skatteavvikelse brutto 2003	Skatteavvikelse netto 2002	Skatteavvikelse netto 2003
Arbetsgivares kostnader för arbetstagares pension	10,43	10,57	5,90	6,12
Avdragsrätt för pensionspremier	–	–	–	–
Avsättning till personalstiftelse (pension)	–	–	–	–
Avkastningsskatt på pensionsmedel	16,40	18,58	11,48	13,01
Bostadstillägg till pensionärer ¹	4,29	4,03		
Äldreförsörjningsstöd ¹		0,27		
Särskilt grundavdrag för pensionärer ¹	15,65	upphör		
Summa	46,77	33,45	17,38	19,13

¹ Icke saldpåverkande avvikelse.

2.3.1 Skatteförmåner

Arbetsgivares kostnader för arbetstagares pension

Arbetsgivarens kostnader skall inte tas upp till beskattning hos arbetstagaren om kostnaderna avser tryggnad av pension genom avsättning eller pensionsförsäkring inom vissa ramar. Efter som avsättningen utgör ersättning för utfört arbete ligger ersättningen till grund för särskild löneskatt. Skatteavvikelsen vad gäller inkomstskatten beror på skillnaden i marginalskatter vid avsättning och utbetalning av pensionen.

Avdragsrätt för pensionspremier

Avdrag får göras för erlagda pensionspremier. Avdragen är begränsade beloppsmässigt. Om marginalskatten vid utbetalningen av pensionen är lägre än vid inbetalningen av premien uppstår en skatteavvikelse. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avsättning till personalstiftelse (pension)

Arbetsgivare får göra avdrag med det belopp som förts över till personalstiftelse för tryggnad av pensionsutfästelse. Stiftelsen är mer förmånligt beskattad än näringsidkaren. Om marginalskatten vid utbetalningen av pensionen är lägre än vid inbetalningen av premien uppstår en avvikelse. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avkastningsskatt på pensionsmedel

Avkastningen på medel reserverade för pensionsändamål beskattas lägre än normen för kapitalinkomster. Skatten tas ut på en schablonberäknad avkastning, och skattesatsen är satt till 15 procent. Skatteavvikelsen avser skatt på kapitalinkomst.

Bostadstillägg till pensionärer (BTP)

Ersättningen i form av bostadstillägg till pensionärer och särskilt bostadstillägg till pensionärer är skattefri. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Äldreförsörjningsstöd

Ersättningen i form av äldreförsörjningsstöd är skattefri. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Särskilt grundavdrag för pensionärer (SGA)

Grundavdraget för skattskyldiga med folkpension (ålderspension till personer födda 1937 eller tidigare, förtidspension, änkepension m.m.) avviker från det grundavdrag som aktiva skattskyldiga är berättigade till. Det särskilda grundavdraget (SGA) uppgår för inkomstår 2002 till 1,3969 prisbasbelopp för gift skattskyldig och för annan skattskyldig till 1,5749 prisbasbelopp, och reduceras med ökad pensionsinkomst. Avdraget kan dock aldrig vara lägre än det avdrag som aktiva skattskyldiga erhåller. Avvikelsen avser inkomstskatt. Skatteavvikelsen upphör inkomståret 2003 i och med att SGA avskaffas.

2.4 Mål

Regeringens förslag: 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 dödsfall.

Skälen för regeringens förslag: Målet för politikområdet har sedan 2001 varit att personer med låg eller ingen inkomstrelaterad pension skall garanteras ett värdesäkrat grundskydd. Regeringens ambition är att skyddet för efterlevande skall täckas in av målet.

Som en del i arbetet med att mäta graden av måluppfyllelse inom politikområdet genomför Socialdepartementet regelbundet studier över ålderspensionärernas ekonomiska standardutveckling. Bl.a. mäts pensionärernas ekonomiska standard över tiden, dels inbördes, dels i förhållande till övriga individer i samhället. Mot bakgrund av det utvidgade målet har regeringen givit Riksförsäkringsverket i uppdrag att ta fram metoder för att mäta hur den ekonomiska standarden för ett hushåll påverkas vid ett dödsfall samt redovisa beräkningar av detta.

2.5 Politikens inriktning

Alla som bor i Sverige skall kunna känna trygghet i livets alla skeden. Att ständigt behöva oroa sig för sin ekonomi är inte förenligt med en värdig ålderdom. Regeringen vill därför fortsätta att förbättra villkoren för de sämst ställda pensionärerna. Äldre personer skall inte vara beroende av socialbidrag för att klara sin dagliga försörjning. Från och med 2003 införs därför ett äldreförsörjningsstöd som skall garantera alla som bor i Sverige och som har fyllt 65 år en skälig levnadsnivå.

Från och med 2003 träder det reformerade pensionssystemet i full kraft i och med att de som är födda 1938 då fyller 65 år och kan beviljas garantipension. Därmed har alla delar av pensionsreformen fallit på plats.

Det reformerade pensionssystemet innebär att Sverige nu har ett modernt och politiskt stabilt pensionssystem som automatiskt följer den ekonomiska och demografiska utvecklingen. Systemet, som bygger på livsinkomstprincipen, dvs. att varje inbetald avgift ger rätt till pension, ger människor en större möjlighet att själva påverka storleken på sin framtida pension. Det är därför av stor vikt att kunskapsnivån om hur pensionssystemet fungerar är hög. Regeringen anser därför att det är viktigt att de försäkrade ges sådan information att alla, redan tidigt i livet, ges förutsättningar att kunna planera inför sin pensionering. Här spelar de årliga pensionsbeskeden, och att budskapen i dessa når fram, en avgörande roll.

Utöver den allmänna pensionen har kompletterande pensionsinkomster, i form av tjänstepensioner och privata pensionsförsäkringar, för många en väsentlig betydelse för den totala pensionsinkomsten och därmed för pensionsplaneringen. Utvecklingen går mot att pensionsinkomsten kommer att komma från allt fler håll och att den i allt större utsträckning kommer att vara avgiftsbaserad. Att få en total bild över sin framtida pension blir därigenom mer komplext. För att uppnå målsättningen om att försäkrade skall ges möjlighet att planera för sin pension blir det därför alltmer angeläget att de kompletterande pensionsinkomsterna redovisas samlat. Mellan RFV, PPM och Försäkringsförbundet pågår för närvarande ett samarbete för att åstadkomma en internetbaserad informationstjänst som sammanställer och ger den enskilde en samlad bild av hela den framtida

pensionen. Enligt planerna skall internetportalen kunna tas i bruk under 2004. En sådan samlande portal innebär enligt regeringens uppfattning en betydelsefull förbättring vad gäller informationen och därmed förutsättningen för att kunna planera för sin framtida pension.

2.6 Insatser

2.6.1 Insatser inom politikområdet

Reformeringen av pensionssystemet

Det reformerade ålderspensionssystemet

Politikområdet förändras avsevärt från och med 2003 i och med att det reformerade ålderspensionssystemet då träder i full kraft. Den första åldersgruppen som omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet, dvs. personer som är födda 1938, fyller då 65 år och kan beviljas garantipension. Det nuvarande grundskyddet, folkpension, pensionstillskott samt särskilt grundavdrag (SGA) försvinner helt från och med januari 2003. Det nya grundskyddet, garantipensionen, är högre än folkpension och pensionstillskott men är samtidigt fullt beskattad. Garantipensionen är bosättningsbaserad och för oavkortad garantipension krävs fyrtio års bosättning i Sverige.

De första utbetalningarna av inkomstrelaterad pension enligt det reformerade ålderspensionssystemet gjordes i januari 2001. Beskrivningar som avser de inkomstrelaterade delarna av ålderspensionssystemet återfinns i avsnittet om ålderspension vid sidan av statsbudgeten.

Garantipension till personer födda 1937 eller tidigare

Som en anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet beslutade riksdagen i november 2000 (prop.1999/2000:127) om ändrade regler från 2003 för de ålderspensionärer som inte omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet. Det gäller de personer som är födda 1937 eller tidigare och som har ålderspension enligt det gamla folkpensions- och ATP-systemet. Anpassningen av reglerna innebär att dagens grundskydd i form av folkpension, pensionstillskott och det särskilda grundavdraget även för denna grupp ersätts med en fullt beskattad garantipension. Detta medför att pen-

sionerna för de cirka 1,6 miljoner personer som har ålderspension vid utgången av 2002 skall omvandlas och från och med januari 2003 betalas ut enligt de anpassade reglerna. Det belopp som betalas ut i pension skall, efter avdrag för preliminär skatt, vara ungefär lika stort efter omvandlingen som före. Ett påslag görs för att garantera att ingen skall förlora på övergången till en beskattad pension. Höjningarna i en kommun med genomsnittlig kommunalskatt är drygt 10 procent för dem som idag enbart har folkpension och pensionstillskott, varav 8 procentenheter är en real förbättring.

Efterlevandepension

Riksdagen beslutade i juni 2000 (prop. 1999/2000:91) att anpassa reglerna för efterlevandepensionerna till det reformerade ålderspensionssystemet från och med den 1 januari 2003. I efterlevandepensionen ingår, förutom ett grundskydd, inkomstrelaterade förmåner i form av barnpension, omställningspension och övergångsvis änkepension.

För dem som beviljas efterlevandepension på grund av ett dödsfall som inträffar 2003 eller senare, förlängs den period som omställningspension kan betalas ut i två steg. För efterlevande utan barn förlängs perioden från 6 till 10 månader fr.o.m. 2003. Från 2005 gäller 12 månader. För familjer med barn i åldrarna 12–18 år förlängs omställningspensionen från 6 månader till 22 månader 2003. Från 2005 gäller 24 månader. För efterlevande med barn under 12 år gäller som tidigare att de har rätt till förlängd omställningspension till dess det yngsta barnet fyller 12 år.

Särskild efterlevandepension, SEP, kan inte beviljas om dödsfallet inträffar efter 2002, men de som vid utgången av 2002 har SEP får behålla den enligt övergångsregler.

Sedan april 1997 inkomstprövas änkepension i form av folkpension och pensionstillskott. Efter som både folkpension och pensionstillskott försvinner från 2003, avskaffas samtidigt inkomstprövningen av änkepensionerna.

Bostadstillägg till pensionärer m.fl.

Riksdagen beslutade i juni 2001 (prop. 2000/01:140) om ändrade regler avseende bostadstillägg till pensionärer m.fl. Reglerna träder ikraft den 1 januari 2003, och är en anpassning till det

reformerade ålderspensionssystemet. Reglerna ändras för att dagens fördelningsprofil skall bibehållas. Regelförändringarna görs eftersom inkomstprövningen av BTP görs utifrån bruttopensionen. Bruttopenionerna är högre i det reformerade systemet, medan nettopenionerna i stort sett är oförändrade. Samtidigt ändras inkomstbegreppet så att det i huvudsak kommer att följa skattelagstiftningen. Genom förändringarna överensstämmer inkomstbegreppet i princip med det som gäller för bostadsbidrag för barnfamiljer.

Äldreförsörjningsstöd

Riksdagen beslutade i november 2001 (prop. 2000/01:136) att införa ett äldreförsörjningsstöd fr.o.m. 2003. Stödets syfte är att minska socialbidragsberoendet hos äldre personer. Stödet, som är helt inkomstprövat, garanterar alla som har fyllt 65 år och som bor i Sverige en viss lägsta levnadsnivå samt ersättning för skäligen bostadskostnad. Nivåerna är desamma som gäller för det särskilda bostadstillägget dvs. den lägsta levnadsnivån är 1,294 gånger prisbasbeloppet per år för en ogift person och 1,084 gånger prisbasbeloppet för den som är gift. Den skäligen bostadskostnaden är högst 5 700 kr.

De som kan komma att beviljas äldreförsörjningsstöd är de som av olika anledningar inte har oavkortad pension och som inte kan försörja sig på sin pension eller på något annat sätt. Idag är de flesta av dem permanent beroende av socialbidrag. Det absoluta flertalet som berörs av reformen kommer att vara äldre invandrare utan intjänad svensk pension, eller med en mycket liten sådan pension. Även personer som är födda i Sverige kommer i ett begränsat antal fall kunna få äldreförsörjningsstöd. Det kan här röra sig om personer med förtida uttag av ålderspension utan tilläggspension eller annan pension och som samtidigt har en hög boendekostnad.

2.6.2 Insatser utanför politikområdet

Utvidgning av den särskilda skattereduktionen

Underlaget för den särskilda skattereduktionen utvidgades från inkomståret 2002 från att enbart gälla förvärvsinkomster till att gälla taxerad inkomst. För personer med en beskattningsbar

inkomst som understiger 9 500 kronor tillämpas de nya reglerna retroaktivt redan från inkomståret 2001. Utvidgningen görs för att kompensera pensionärerna för de besparingar som gjordes på prisbasbeloppet genom att detta inte räknades upp till fullt med förändringarna i konsumentpriserna under åren 1995 – 1998. De flesta pensionärer får genom utvidgningen en skattelättnad på 110 kronor per månad under inkomståret 2002.

Särskild inkomstskatt för utomlands bosatta

Regeringen har i proposition 2001/02:154 ”Anpassning av skattereglerna för utomlands bosatta pensionärer i det reformerade pensionsystemet” föreslagit ändrade regler fr.o.m. 2003 för beskattning av pensioner som betalas ut till pensionärer som bor utomlands. Övergången till en skattepliktig garantipension som kompenserar för bortfallet av folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag gör det nödvändigt att anpassa bestämmelsen om utomlands bosattas skattskyldighet för pension. Dagens regler innebär att en pensionär som är bosatt utomlands får ett fribelopp som motsvarar det högsta särskilda grundavdraget för folkpensionärer. För att beskattningen även fortsättningsvis skall överensstämma med de regler som gäller för pensionärer som bor i Sverige sänks fribeloppet till ett belopp som motsvarar det högsta grundavdraget.

Högsta avgift inom äldre- och handikappomsorgen

Riksdagen beslutade i november 2001 att en högsta avgift för avgifter inom äldre- och handikappomsorgen (prop. 2000/01:149) skulle införas och att reglerna för bestämmande av avgift för äldre- och handikappomsorgen skulle preciseras. Reglerna trädde ikraft den 1 juli 2002. Det högsta beloppet för hemtjänst, dagverksamhet och avgifter för kommunal hälso- och sjukvård anges i en viss andel av prisbasbeloppet. Förbehållsbeloppet vid bestämmande av avgift för äldre- och handikappomsorg anges till ett lägsta belopp som den enskilde skall ha rätt att förbehålla sig av sina egna medel. Nivån på förbehållsbeloppet är densamma som den som gäller vid

beräkning av särskilt bostadstillägg enligt lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

Förbättrat tandvårdsstöd för äldre

Regeringen lade i januari 2002 fram en proposition om förbättrat tandvårdsstöd för äldre (prop.2001/02:51). I maj 2002 beslutade regeringen om ett högkostnadsskydd för protetik samt om högre ersättning för bastandvård. Det förbättrade stödet gäller fr.o.m. det år man fyller 65 år. De nya bestämmelserna gäller fr.o.m. den 1 juli 2002.

2.7 Resultatbedömning

Målet för politikområdet var 2001 att personer med låg eller ingen inkomstrelaterad pension skall garanteras ett värdesäkrat grundskydd.

2.7.1 Resultat

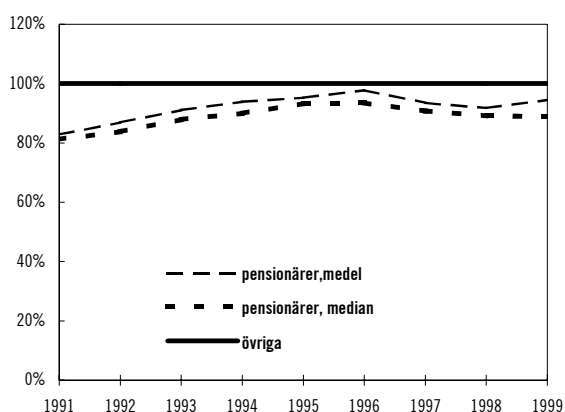
En viktig del i arbetet med att mäta graden av måluppfyllelse för politikområdet är Socialdepartementets fortlöpande undersökningar av pensionärernas ekonomiska standard. I maj 2002 presenterades den fjärde i ordningen sedan 1993, *Gyllene år med silverbår – för vissa eller för alla? Ett bokslut över pensionärernas ekonomiska situation under 1990-talet* (Ds 2002:14). I rapporten analyseras pensionärernas inkomstutveckling under 1990-talet ur flera perspektiv.

Gruppen pensionärer är stor, heterogen och förändras i sammansättning över tiden. Det finns därför inget entydigt svar på hur pensionärerna klarat 1990-talet, ett decennium som ofta förknippas med den sanering som genomfördes av de offentliga finanserna.

Diagram 2.1 visar att pensionärskollektivets inkomststandard räknad i procent av övrigas (de yngre än 66 år) har förbättrats under 1990-talet när hänsyn tas till pensionärsgruppens förändrade sammansättning över tiden. Den ökning som skett av pensionärsgruppens inkomststandard i förhållande till övriga individer i samhället har att göra med att nyblivna pensionärsers inkomster är högre än vad som gäller för pensionärsgruppen i stort. Vidare har pensionärer som avlidit haft lägre inkomster än genomsnittet.

Också inkomstutvecklingen för jämförelsegruppen övriga har betydelse för pensionärernas relativa standardförbättring. Förutom den försämrade arbetsmarknaden i början av 1990-talet drabbades de i förvärvsaktiv ålder något hårdare än pensionärerna av besparingarna inom saneringsprogrammet. På motsvarande sätt bidrog en ökad sysselsättning, och därmed förbättrad inkomststandard för de förvärvsaktiva, till att pensionärsgruppens inkomststandard relativt de övrigas försämrades något i slutet av 1990-talet.

Diagram 2.1 Pensionärsgruppens inkomststandard som andel av övrigas inkomststandard 1991–1999



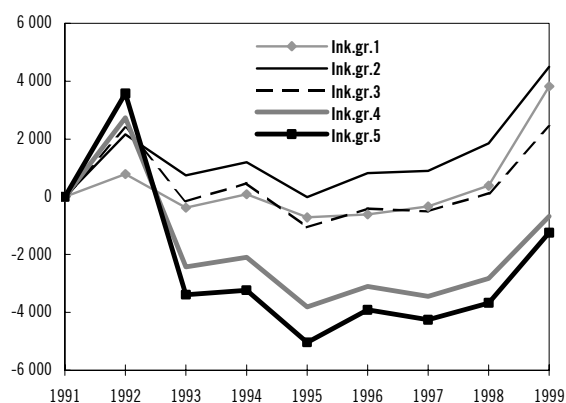
Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK

Sett ur ett individperspektiv har inkomstutvecklingen för den grupp som under hela 1990-talet varit pensionärer i stort inneburit oförändrade disponibla inkomster. De med höga inkomster under 1990-talets början (främst yngre manliga pensionärer) har fått försämrade inkomster samtidigt som de med en låg inkomstnivå har fått en real förbättring. Under 1990-talet har regeländringar inneburit en förbättring av grundnivån inom pensionssystemet. Pensionstillskottet, det särskilda grundavdraget, bostadstillägget och det särskilda bostadstillägget har förbättrats. Samtidigt fick pensionärer med en hög ATP lägre realinkomster, bland annat genom att de basbeloppsanknutna pensionsförmånerna försämrades. Regelförändringarna under 1990-talet kan därför sägas ha verkat för en omfördelning inom pensionärsgruppen.

I diagram 2.2 visas hur pensionsinkomsten från det allmänna systemet (summan av folkpension, pensionstillskott, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och ATP) har utvecklats 1991–1999 för olika inkomstgrupper i en studerad panel bestående av ålderspensionärer. Inkomst-

grupp 1 innehåller de 20 procent som 1991 hade de lägsta inkomsterna och grupp 5 de 20 procent som 1991 hade de högsta inkomsterna. För varje år redovisas förändringen för medianobservationen i respektive inkomstgrupp jämfört med 1991. Av diagram 2.2 kan konstateras att pensionärer med låga inkomster skyddades mot försämringarna under mitten av 1990-talet medan de med högre inkomster fått en reall försämrade pension under den undersökta tidsperioden. Bland annat beräknades ATP och folkpension med ett 2 procent lägre basbelopp åren 1993–1998. När pensionsförmånerna från och med 1999 beräknades med hela prisbasbeloppet och bostadstillägget samma år förbättrades, innebar detta höjda inkomster inom alla inkomstnivåer bland pensionärerna.

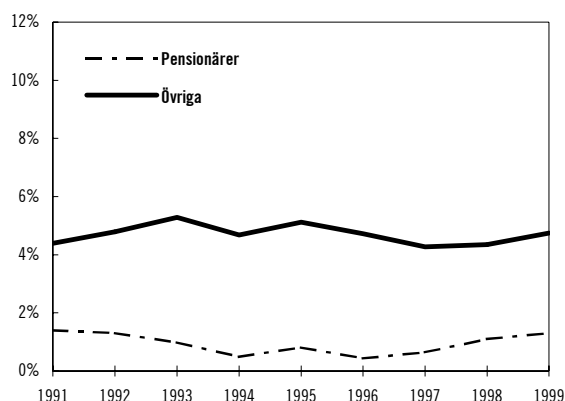
Diagram 2.2 Förändring i kronor jämfört med år 1991 av offentlig pensionsinkomst före skatt 1991–1999, medianvärden i 1999 års priser



Källa: Socialdepartementets beräkningar i LINDA

Av diagram 2.3 framgår att andelen pensionärer med låg ekonomisk standard under hela 1990-talet har understigit motsvarande andel av befolkningen i övrigt. Den nivå som utgör en låg ekonomisk standard har definierats som en inkomststandard motsvarande mindre än 50 procent av medianen för inkomststandarderna för samtliga individer i samhället. Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard enligt denna definition har varit cirka en procent under hela 1990-talet.

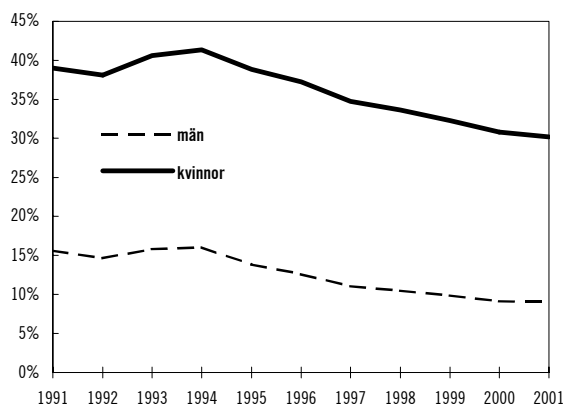
Diagram 2.3 Andelen pensionärer och övriga med låg ekonomisk standard (mindre än 50 procent av medianvärdet av inkomststandarden för alla i samhället) 1991–1999



Källa: Socialdepartementets beräkningar i HEK.

Bostadstillägget (BTP) och det särskilda bostadstillägget till pensionärer utgör en viktig inkomstkälla för ålderspensionärer med låga inkomster. Förmånerna är inkomstprövade. I takt med att den genomsnittliga inkomsten bland ålderspensionärer höjts, har andelen som uppstår BTP minskat. Dock uppstår fortfarande var 3:e kvinna och var 10:e man BTP.

Diagram 2.4 Andel kvinnor respektive män bland ålderspensionärerna med BTP 1991–2001

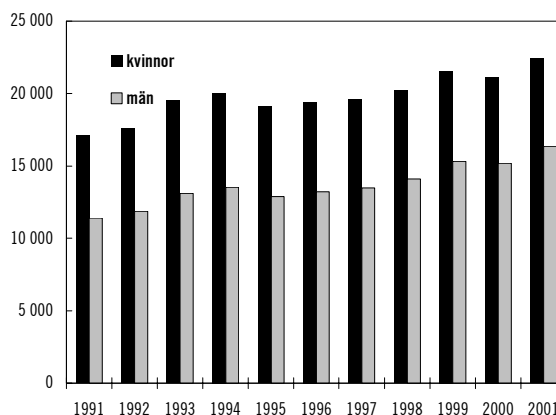


Källa: RFV

Bostadstillägget har, i motsats till den inkomstrelaterade pensionsinkomsten, inte varit knuten till prisbasbeloppet. Samtidigt som antalet som uppstår BTP har minskat har det genomsnittliga BTP-beloppet per mottagare ökat med tiden. Bostadstilläggets ersättningsnivå har förbättrats parallellt med att det blivit mer riktat till dem med låga inkomster. I och med att de kvinnliga pensionärerna har uppvisat en större ökningstakt

av sin genomsnittliga inkomst än männen har också skillnaderna i genomsnittligt belopp från BTP minskat mellan könen.

Diagram 2.5 Medelårsbelopp per BTP-tagare bland ålderspensionärer 1991–2001 i 2001 års priser



Källa: RFV

2.7.2 Analys och slutsatser

Under 1990-talet fick alla, även pensionärerna, bidra till saneringen av statens finanser. Dock prioriterades ett bibehållet skydd för de sämst ställda pensionärerna. De som enbart har folkpension och pensionstillskott har till och med fått reala förbättringar. Bostadstillägg och pensionstillskott har höjts, vilket i första hand gynnar dem som har låga pensioner. Samtidigt som ekonomin har förbättrats har regeringen kunnat återställa och förbättra villkoren för pensionärerna. Därutöver är fr.o.m. 2002 ATP-pensionerna för ålderspensionärer knutna till den allmänna inkomstutvecklingen i stället för prisutvecklingen genom s.k. följsamhetsindexering. Följsamhetsindexeringen innebär fr.o.m. 2003 att pensionerna räknas om med förändringen av inkomstindex minus 1,6 procent. Även ATP-pensionernas värde är därmed kopplade till inkomstutvecklingen i samhället.

Efter de besparingar som genomfördes under 1990-talet har höjningar av bostadstillägget till pensionärer och det särskilda grundavdraget kunnat prioriteras både 2001 och 2002. Även nivån i det särskilda bostadstillägget förbättrades från och med 2001. Därtill utvidgades den särskilda skattereduktionen på förvärvsinkomster till att gälla pensionsinkomster 2002. Framförallt har nämnda justeringar i regelverken kommit att beröra dem med låg eller ingen ATP. Inrikt-

ningen på verksamheten under 2001 kan därför sägas ha överensstämmt med det mål som gällt för politikområdet.

2.8 Revisionens iakttagelser

Riksrevisionsverket har inte haft några invändningar i revisionsberättelsen för år 2001.

2.9 Budgetförslag

2.9.1 20:1 Ålderspensioner

Tabell 2.4 Anslagsutveckling 20:1 Ålderspensioner

Tusental kronor

År	Slags	Belopp	Slags	Belopp
2001	Utfall	10 115 480	Anslags-sparande	167 684
2002	Anslag ¹	9 521 000	Utgifts-prognos	9 654 000
2003	Förslag	25 437 000		
2004	Beräknat	24 718 000		

¹ Inklusive förslag till tilläggsbudget i föreliggande proposition.

Anslaget omfattar t.o.m. 2002 ålderspension från folkpensioneringen för de pensionärer som inte har ATP, pensionstillskott till ålderspension, barntillägg till ålderspension och hustrutillägg samt särskilt pensionstillägg för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn. Folkpension till ATP-pensionärer finansieras fr.o.m. 1999 från AP-fonden.

Från och med 2003 ersätts det nuvarande grundskyddet för ålderspensionärer dvs. folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag, av en beskattad garantipension. Anslaget omfattar fr.o.m. 1 januari 2003 garantipension till ålderspension, barntillägg till ålderspension och hustrutillägg samt särskilt pensionstillägg för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn.

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

Utgifterna för anslaget uppgick för budgetåret 2001 till 10 115 miljoner kronor. Anslagsbeloppet var 10 197 miljoner kronor. Utgifterna för 2002 beräknas överskrida anslagsramen med 133 miljoner kronor. Detta innebär att befintligt anslagssparande kan komma att tas i anspråk.

År 2001 utgavs folkpension till en ensamstående pensionär med 0,96 prisbasbelopp och till en gift pensionär med 0,785 prisbasbelopp. Ålderspensionärer med låg eller ingen ATP har rätt till pensionstillskott. Pensionstillskottet reduceras med ATP-beloppet krona för krona. Pensionstillskottet uppgick år 2001 till 0,569 prisbasbelopp.

År 2001 fanns det ungefär 219 000 ålderspensionärer som saknade ATP. Antalet beräknas att minska, och under 2002 förväntas cirka 205 000 pensionärer sakna ATP. Till följd av ATP-systemets mognad är den genomsnittliga ATP:n högre för nyblivna pensionärer jämfört med dem som redan har pension. Antalet personer vars pensionstillskott helt eller delvis reduceras av ATP ökar därmed. Införandet av en fullt beskattad garantipension innebär ökade utgifter med cirka 15 miljarder kronor. Av dessa motsvarar cirka 7 miljarder kronor minskade kostnader för AP-fonden.

Tabell 2.5 Härledning av anslagsnivå 2003–2004, för 20:1 Ålderspensioner

Tusental kronor

	2003	2004
Anvisat i 2002 års statsbudget	9 579 000	9 579 000
<i>Förändring till följd av:</i>		
Beslut	8 791 000	7 509 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	314 000	801 000
Volym	-247 000	-171 000
Överföring till/från andra anslag	7 000 000	7 000 000
Övrigt	0	0
Förslag/beräknat anslag	25 437 000	24 718 000

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 25 437 000 000 kronor anvisas under anslaget 20:1 *Ålderspensioner* för 2003. För 2004 beräknas anslaget till 24 718 000 000 kronor.

2.9.2 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tabell 2.6 Anslagsutveckling 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

År	Slags	Belopp	Slags	Belopp
2001	Utfall	13 056 141	Anslags-sparande	239 625
2002	Anslag	13 525 000	Utgifts-prognos	13 459 000
2003	Förslag	15 525 000		
2004	Beräknat	15 815 000		

Anslaget omfattar folkpension, pensionstillskott och ATP i form av omställningspension, förlängd omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension.

Från och med 2003 ersätts det nuvarande grundskyddet för efterlevandepension till vuxna dvs. folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag, av en beskattad garantipension. Anslaget omfattar fr.o.m. 1 januari 2003 omställningspension, förlängd omställningspension, särskild efterlevandepension, änkepension samt garantipension till dessa förmåner.

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 efterlevandepensionerna.

Utgifterna för anslaget uppgick 2001 till 13 056 miljoner kronor medan anslaget uppgick till 13 171 miljoner kronor. Anslaget beräknas för 2002 underskridas med cirka 66 miljoner kronor.

År 2001 uppgick folkpension i form av omställningspension, förlängd omställningspension, hel särskild efterlevandepension och oreducerad änkepension till 0,9 prisbasbelopp. Den som har låg eller ingen ATP kan dessutom få pensions-tillskott. Pensionstillskottet uppgick år 2001 till 0,629 prisbasbelopp.

Från och med 1 januari 2003 betalas efterlevandepension ut enligt regler som har anpassats till det nya ålderspensionssystemet. Reglerna innehåller både ett grundskydd i form av garantipension och en inkomstbaserad del. De nya reglerna beräknas öka utgifterna med cirka 800 miljoner kronor.

Antalet kvinnor med änkepension i form av folkpension var under år 2001 ungefär 11 900 och antalet kvinnor med änkepension i form av ATP var cirka 388 000. Antalet har minskat sedan 1998 och minskningen beräknas att fortsätta de närmaste åren. Medelbeloppet för änkepension i form av folkpension och pensions-tillskott har minskat bland annat på grund av inkomstprövningen och till följd av att de genomsnittliga ATP-nivåerna höjts. I och med att de anpassade reglerna för efterlevandepension träder i kraft 1 januari 2003 upphör inkomstprövningen av änkepensionerna. Detta medför en ökad anslagsbelastning på cirka 800 miljoner kronor.

Tabell 2.7 Härledning av anslagsnivå 2003–2004, för 20:2 Efterlevandepensioner

Tusental kronor

	2003	2004
Anvisat i 2002 års statsbudget	13 525 000	13 525 000
<i>Förändring till följd av:</i>		
Beslut	1 565 000	1 549 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	259 000	766 000
Volymer	176 000	-25 000
Överföring till/från andra anslag	0	0
Övrigt	0	0
Förslag/beräknat anslag	15 525 000	15 815 000

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 15 525 000 000 kronor anvisas under anslaget 20:2 *Efterlevandepension* till vuxna för 2003. För 2004 beräknas anslaget till 15 815 000 000 kronor.

2.9.3 20:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tabell 2.8 Anslagsutveckling 20:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

År	Slagslag	Belopp	Anslags-sparande	Belopp
2001	Utfall	10 407 269	208 908	
2002	Anslag	10 210 500	Utgifts-prognos	10 463 000
2003	Förslag	10 735 000		
2004	Beräknat	10 435 000		

Anslaget omfattar bostadstillägg till pensionärer (BTP) och särskilt bostadstillägg till pensionärer (SBTP). Anslaget finansieras med allmänna skattemedel. De utgiftsstyrande faktorerna för anslaget är främst prisbasbeloppsutvecklingen, boendekostnadsutvecklingen och utvecklingen av medelpensionerna.

Utgifterna för anslaget uppgick 2001 till 10 407 miljoner kronor. Det anvisade anslagsbeloppet var 10 144 miljoner kronor. Anslaget för 2002 beräknas överskridas med 253 miljoner kronor. Detta innebär att anslagskrediten kan komma att utnyttjas under 2002.

BTP utgavs under 2001 med högst 90 procent av bostadskostnaden upp till 4 500 kronor per månad. Ersättningen höjdes fr.o.m. 2002 till 91 procent. Bostadstillägget är en inkomstprövad förmån och reduceras med 40 procent av inkomsten upp till ett och ett halvt prisbasbelopp och med 45 procent av inkomsten däröver. Det särskilda bostadstillägget betalas ut som en utfyllnad om inkomsten efter det att

bostadskostnaden är betald understiger vad som kan anses som skäligt. Särskilt bostadstillägg betalas ut upp till en viss skälig levnadsnivå. År 2001 motsvarade skälig levnadsnivå 1,294 prisbasbelopp för en ensamstående och 1,084 prisbasbelopp för gifta pensionärer.

Den långsiktiga trenden för anslaget är att antalet som uppbär BTP minskar. Det är framförallt antalet ålderspensionärer med BTP som sjunker. Anledningen till denna minskning är att de nyblivna pensionärerna, i genomsnitt, har högre pension jämfört med dem som redan uppbär pension. Den 1 januari 2003 träder nya regler i kraft. Regelförändringarna, som är en anpassning till det reformerade ålderspensionssystemet, innebär en tillfällig nivåhöjning av antalet som uppbär BTP. Den långsiktiga trenden att antalet som uppbär BTP minskar förväntas dock kvarstå.

I budgetpropositionen för 2002 ingick beräknade kostnader för äldreförsörjningsstöd med 710 miljoner kronor per år för 2003 och 2004. Från och med denna budgetproposition redovisas äldreförsörjningsstöd under anslag 20:5 *Äldreförsörjningsstöd*.

Tabell 2.9 Härledning av anslagsnivå 2003–2004, för 20:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

	2003	2004
Anvisat i 2002 års statsbudget	10 210 500	10 210 500
<i>Förändring till följd av:</i>		
Beslut	735 000	749 000
Övriga makroekonomiska förutsättningar	-300 000	-561 000
Volym	770 000	738 000
Överföring till/från andra anslag	-735 000	-749 000
Övrigt	54 500	47 500
Förslag/beräknat anslag	10 735 000	10 435 000

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 10 735 000 000 kronor anvisas under anslaget 20:3 *Bostadstillägg till pensionärer* för 2003. För 2004 beräknas anslaget till 10 435 000 000 kronor.

2.9.4 20:4 Delpension

Tabell 2.10 Anslagsutveckling 20:4 Delpension

Tusental kronor

2001	Utfall	260 148	Anslags-sparande	27 407
2002	Anslag	220 000	Utgifts-prognos	189 700
2003	Förslag	115 320 ¹		
2004	Beräknat	45 374		

¹ 19 020 tkr avser statliga ålderspensionsavgifter varav 9 582 tkr är regleringsbelopp avseende år 2000.

Delpensionens syfte är att möjliggöra en successiv övergång från förvärvsarbete till pension för dem mellan 61 och 64 år. Delpensionen kompenserar en arbetstidsminskning upp till tio timmar per vecka med 55 procents kompensationsgrad. Delpension har avskaffats och kan inte beviljas efter december 2000. De sista utbetalningarna av delpension kommer att göras i december 2004. Anledningen till att delpensionen är under avveckling är att det reformerade ålderspensionssystemet ger ett stort utrymme för partiellt uttag av ålderspension såväl före som efter 65 års ålder. Anslaget finansieras med allmänna skattemedel. Eftersom delpension är pensionsgrundande i det reformerade ålderspensionssystemet skall anslaget belastas med statlig ålderspensionsavgift.

Utgifterna för anslaget uppgick 2001 till 260,1 miljoner kronor. Det anvisade anslagsbeloppet var 297,6 miljoner kronor. Anslaget för 2002 beräknas underskridas med 30 miljoner kronor.

Tabell 2.11 Härledning av anslagsnivå 2003–2004, för 20:4 Delpension

Tusental kronor

	2003	2004
Anvisat i 2002 års statsbudget	220 000	220 000
<i>Förändring till följd av:</i>		
Beslut	0	0
Övriga makroekonomiska förutsättningar	0	0
Volym	-104 680	-174 626
Överföring till/från andra anslag	0	0
Övrigt	0	0
Förslag/beräknat anslag	115 320	45 374

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 115 320 000 kronor anvisas under anslaget 20:4 *Delpension* för 2003. För 2004 beräknas anslaget till 45 374 000 kronor.

2.9.5 20:5 Äldreförsörjningsstöd

Tabell 2.12 Anslagsutveckling 20:5 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

2001	Utfall	–	Anslags- sparande	–
2002	Anslag	–	Utgifts- prognos	–
2003	Förslag	735 000		
2004	Beräknat	749 000		

Anslaget Äldreförsörjningsstöd är nytt från och med 2003. Stödet, som är helt inkomstprövat, 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 gånger prisbasbeloppet för den som är ogift och 1,084 gånger prisbasbeloppet för den som är gift. Dessutom kan ersättning

ges för en skälig bostadskostnad på högst 5 700 kronor per månad dvs., samma som för SBTP.

De som kan komma att beviljas äldreförsörjningsstöd är personer, som har fyllt 65 år och som inte uppfyller bosättningskravet för oavkortad garantipension. I den mån de inte kan försörja sig på annan pension, är denna grupp i dagsläget i stor utsträckning hänvisade till socialbidrag.

Tabell 2.13 Härledning av anslagsnivå 2003–2004, för Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

	2003	2004
Anvisat i 2002 års statsbudget	0	0
<i>Förändring till följd av:</i>		
Beslut	0	0
Övriga makroekonomiska förutsättningar	0	0
Volymer	0	0
Överföring till/från andra anslag	735 000	749 000
Övrigt	0	0
Förslag/beräknat anslag	735 000	749 000

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 735 000 000 kronor anvisas under anslaget 20:5 *Äldreförsörjningsstöd* för 2003. För 2004 beräknas anslaget till 749 000 000 kronor.