

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

11



Förslag till statsbudget för år 1997

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Innehållsförteckning

1.	Förslag till riksdagsbeslut	5
2.	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring	7
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring	9
2.3	Förslag till lag om ändring i lagen (1969:205) om pensionstillskott	10
2.4	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer	12
3.	Utgiftsområdets inriktning och innehåll	15
3.1	Inriktning för utgiftsområdet	15
3.2	Utgiftsområdets innehåll	15
3.3	Utgiftsutveckling	16
4.	Anslag	17
A 1.	Ålderspensioner	17
A 2.	Efterlevandepensioner till vuxna	18
-	Förkortad omställningspension	19
-	Växling folkpension och pensionstillskott	19
-	Inkomstprövning av folkpension i form av änkepension	20
A 3.	Bostadstillägg till pensionärer	23
-	Sänkt kompensationsgrad för BTP	24
-	Fritidsfastighet medräknas som förmögenhet vid beräkning av BTP	25
-	Höjd skälig bostadskostnad vid beräkning av särskilt bostadstillägg till pensionärer	26
5.	Det fortsatta genomförandet av pensionsreformen	29
5.1	Framflyttning av vissa tidpunkter för ikraftträdande av det reformerade pensionssystemet m.m.	29

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
2. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring,
3. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1969:205) om pensionstillskott,
4. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer,
5. godkänner vad regeringen anfört om framflyttning av vissa tidpunkter vad avser det reformerade pensionssystemet m.m.,
6. för budgetåret 1997 anvisar anslagen under utgiftsområde 11. *Ekonomisk trygghet vid ålderdom* enligt följande uppställning:

ANSLAG	ANSLAGSTYP	ANSLAGSBELOPP tusental kr
A 1. Ålderspensioner	ramanslag	53 148 000
A 2. Efterlevandepensioner till vuxna	ramanslag	857 000
A 3. Bostadstillägg till pensionärer	ramanslag	9 970 000
Summa för utgiftsområdet		63 975 000

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1962:381) om allmän försäkring¹ dels att 8 kap. 4 och 11 §§ samt punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i nämnda lag skall ha följande lydelse, dels att det i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i nämnda lag skall införas tre nya punkter, 18–20, av följande lydelse.

NUVARANDE LYDELSE

FÖRESLAGEN LYDELSE

8 kap

4 §²

Rätt till *omställningspension* har en efterlevande make, som inte har uppnått 65 års ålder och som stadigvarande sammanbodde med sin make vid dennes död, om den efterlevande

a) vid dödsfallet stadigvarande sammanbodde med barn under tolv år, som stod under vårdnad av makarna eller endera av dem, eller

b) oavbrutet hade sammanbott med maken under en tid av minst fem år fram till tidpunkten för dödsfallet.

Rätten till omställningspension enligt denna paragraf avser en tid av *tolv* månader räknat från tidpunkten för dödsfallet.

Rätten till omställningspension enligt denna paragraf avser en tid av *sex* månader räknat från tidpunkten för dödsfallet.

11 §³

Omställningspension liksom hel särskild efterlevandepension utgör för år räknat 96 procent av basbeloppet.

Omställningspension liksom hel särskild efterlevandepension utgör för år räknat 90 procent av basbeloppet.

2. I fall då rätt till familjepension grundas på dödsfall som har inträffat före ikraftträdandet gäller fortfarande äldre bestämmelser om sådan pension, i den mån inte något annat sägs nedan.

Folkpension i form av änkepension skall, om inte annat följer av 8 kap. 4 § andra och tredje styckena i deras äldre lydelse, för år räknat utgöra 90 procent av basbeloppet.

18. Folkpension i form av änkepension skall minskas med 30 procent av årsinkomsten beräknad enligt 5, 5 a och 5 b §§ lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

Om rätt föreligger till såväl folk-

¹Lagen omtryckt 1982:120.

²Senaste lydelse 1988:881.

³Senaste lydelse 1988:881.

pension i form av änkepension som bostadstillägg till pensionärer skall änkepensionen minskas på grund av årsinkomsten först efter minskning av bostadstillägget enligt 6 § lagen om bostadstillägg till pensionärer.

Föreligger inte rätt till bostadstillägg till pensionärer på grund av att pensionstagaren inte är bosatt i Sverige, skall som årsinkomst endast räknas sådan inkomst som utgörs av tilläggspension, pension enligt utländsk lagstiftning, tjänstepension eller motsvarande ersättning som följer av kollektivavtal samt arbetsskadeersättning eller motsvarande ersättning.

Om änkepension enligt bestämmelserna i 5 kap. skall utges med viss andel av oavkortad sådan pension, skall minskningen med hänsyn till årsinkomsten beräknas på oavkortad pension och andelsberäkningen göras först på det belopp som framkommer efter denna minskning.

19. Minskning av folkpension i form av änkepension enligt punkt 18 skall inte göras för en tid av sex månader räknat från tidpunkten för dödsfallet. Sådan minskning skall inte heller göras om den efterlevande har vårdnaden om och stadigvarande sammanbor med barn under tolv år, som vid dödsfallet stadigvarande vistades i makarnas hem.

20. Bestämmelserna i 9 och 11 §§ lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer skall gälla på motsvarande sätt i fråga om folkpension i form av änkepension.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997. De nya punkterna 18–20 i övergångsbestämmelserna skall dock tillämpas först avseende änkepension för tid från och med den 1 april 1997.

2. För efterlevandepension som avser tid före ikraftträdandet gäller äldre bestämmelser.

3. I fråga om rätt till omställningspension som grundas på dödsfall som inträffat före ikraftträdandet, gäller fortfarande 8 kap. 4 § i sin tidigare lydelse.

4. Folkpension i form av änkepension som beviljats enligt äldre bestämmelser och vartill rätt föreligger vid ikraftträdandet skall omprövas. Har för omprövning nödvändiga uppgifter – genom ny ansökan eller på annat sätt – inte inkommit till försäkringskassan före den 1 mars 1997, får försäkringskassan dra in änkepensionen avseende tid från och med den 1 april 1997.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring

Härigenom föreskrivs att 16 och 32 §§ lagen (1962:382) angående införande av lagen om allmän försäkring skall ha följande lydelse.

NUVARANDE LYDELSE

FÖRESLAGEN LYDELSE

16 §¹

Bestämmelserna i tredje stycket punkterna 1–4 övergångsbestämmelserna till lagen (1960:99) angående ändring i lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering skall fortfarande tillämpas. Beträffande änkepension efter man, som avlidit före den 1 juli 1960, skall dock i stället för 8 § första stycket lagen om folkpensionering i lagrummets lydelse före nämnda tidpunkt gälla, att sådan pension minskas med 35 procent av den pensionsberättigades årsinkomst. Vid tillämpning i fall som nu sagts av 13 § 2 mom. sistnämnda lag skall även procenttalet 20 utbytas mot 10 samt beloppet 20 000 kronor utbytas mot 75 000 kronor. Vid inkomstberäkningen bortses från inkomst av sådan privatbostadsfastighet eller privatbostad som avses i 5 § kommunalskattelagen (1928:370). Vid beräkning av förmögenhet skall värdet av sådan privatbostadsfastighet eller privatbostad inte beaktas.

Bestämmelserna i tredje stycket punkterna 1–3 övergångsbestämmelserna till lagen (1960:99) angående ändring i lagen den 29 juni 1946 (nr 431) om folkpensionering skall fortfarande tillämpas. Beträffande änkepension efter man, som avlidit före den 1 juli 1960, skall bestämmelserna i punkterna 18 och 20 övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring tillämpas.

32 §²

Fråga rörande änkepension i anledning av dödsfall, som inträffat före den 1 juli 1960, skall prövas av den allmänna försäkringskassa, hos vilken den försäkrade är inskriven.

Vid omräkning av förmånsbeloppen för änkepensioner till följd av ändrade förhållanden gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 9 § lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997. De nya bestämmelserna skall dock tillämpas först avseende änkepension för tid från och med den 1 april 1997.

2. Folkpension i form av änkepension som beviljats enligt äldre bestämmelser och vartill rätt föreligger vid ikraftträdandet skall omprövas. Har för omprövning nödvändiga uppgifter – genom ny ansökan eller på annat sätt – inte inkommit till försäkringskassan före den 1 mars 1997, får försäkringskassan dra in änkepensionen avseende tid från och med den 1 april 1997.

¹ Senaste lydelse 1994:311.

² Senaste lydelse 1994:311. Ändringen innebär att andra stycket upphävs.

2.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1969:205) om pensionstillskott

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1969:205) om pensionstillskott
dels att 2, 2 a och 5 §§ skall ha följande lydelse,
dels att nuvarande 2 b § skall betecknas 2 c §,
dels att den nya 2 c § skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas en ny bestämmelse,
 2 b §, av följande lydelse.

NUVARANDE LYDELSE

FÖRESLAGEN LYDELSE

2 §¹

Om inte annat följer av bestämmelserna i andra och tredje styckena eller i 2 b § är pensionstillskottet till ålderspension, *omställningspension, särskild efterlevandepension eller änkepension* femtiofem och en halv procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring minskat enligt tredje stycket samma lagrum.

Om inte annat följer av bestämmelserna i andra och tredje styckena eller i 2 c § är pensionstillskottet till ålderspension femtiofem och en halv procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring minskat enligt tredje stycket samma lagrum.

För den som har börjat att ta ut sin ålderspension tidigare eller senare än den månad under vilken han fyller sextiofem år är pensionstillskottet det belopp som framkommer om det i första stycket angivna procenttalet minskas eller ökas i motsvarande mån som pensionen skall minskas eller ökas enligt 6 kap. lagen om allmän försäkring.

Pensionstillskottet till änkepension, som enligt 8 kap. 4 § andra eller tredje stycket lagen om allmän försäkring i detta lagrum lydelse vid utgången av år 1989 betalas ut med minskat belopp, är det belopp som framkommer om det i första stycket angivna procenttalet minskas i motsvarande mån. Pensionstillskottet till partiell ålderspension är motsvarande andel av det pensionstillskott som angetts i första eller andra stycket. För den som har partiell särskild efterlevandepension eller har änkepension, som med tillämpning av punkt 6 i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring betalas ut med viss andel av en reducerad sådan pension, är pensionstillskottet motsvarande andel av det pensionstillskott som angetts i första stycket.

Pensionstillskottet till partiell ålderspension är motsvarande andel av det pensionstillskott som angetts i första eller andra stycket.

¹ Senaste lydelse 1992:1739.

2 a §²

Om inte annat följer av bestämmelserna i andra stycket eller i 2 b § är pensionstillskottet till förtidspension etthundraelva och en halv procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring minskat enligt tredje stycket samma lagrum.

För den som har partiell förtidspension är pensionstillskottet motsvarande andel av det pensionstillskott som anges i första stycket. För den som får förtidspension för tid efter det att ålderspension upphört att betalas ut enligt 6 kap. 3 § lagen om allmän försäkring skall pensionstillskottet minskas i motsvarande mån som förtidspensionen minskas enligt 7 kap. 4 § andra stycket lagen om allmän försäkring.

Om inte annat följer av bestämmelserna i andra stycket eller i 2 c § är pensionstillskottet till förtidspension etthundraelva och en halv procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring minskat enligt tredje stycket samma lagrum.

2 b §³

Om inte annat följer av bestämmelserna i andra stycket eller i 2 c § är pensionstillskottet till omställningspension, särskild efterlevandepension eller änkepension sextioen och en halv procent av basbeloppet enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring minskat enligt tredje stycket samma lagrum.

Pensionstillskottet till änkepension, som enligt 8 kap. 4 § andra eller tredje stycket lagen om allmän försäkring i detta lagrum lydelse vid utgången av år 1989 betalas ut med minskat belopp, är det belopp som framkommer om det i första stycket angivna procenttalet minskas i motsvarande mån. För den som har partiell särskild efterlevandepension eller har änkepension, som med tillämpning av punkt 6 i övergångsbestämmelserna till lagen (1988:881) om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring betalas ut med viss andel av en oreducerad sådan pension, är pensionstillskottet motsvarande andel av det pensionstillskott som angetts i första stycket.

(2 b §)

Pensionstillskottet till ålderspension, omställningspension, särskild efterlevandepension, änkepension eller förtidspension som enligt bestämmelserna i 5 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring utges med viss andel av oavkortad sådan pension utgör motsvarande andel av det pensionstillskott som anges i 2 eller 2 a §.

2 c §

Pensionstillskottet till ålderspension, omställningspension, särskild efterlevandepension, änkepension eller förtidspension som enligt bestämmelserna i 5 kap. lagen (1962:381) om allmän försäkring utges med viss andel av oavkortad sådan pension utgör motsvarande andel av det pensionstillskott som anges i 2, 2 a eller 2 b §.

² Senaste lydelse 1995:511.

³ Senaste lydelse 1992:1278.

5 §⁴

Pensionstillskott till änkepension enligt 16 § lagen den 25 maj 1962 (nr 382) angående införande av lagen om allmän försäkring skall utgå efter samma grunder som änkepensionen. Minskning av pensionstillskottet med hänsyn till den pensionsberättigades inkomst skall göras först sedan bostadstillägg helt bortfallit men innan minskning sker av änkepensionen.

Pensionstillskott till änkepension skall utgå efter samma grunder som änkepensionen. Minskning av pensionstillskottet med hänsyn till den pensionsberättigades inkomst skall göras först sedan bostadstillägg helt bortfallit men innan minskning sker av änkepensionen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997. De nya bestämmelserna i 5 § skall dock tillämpas först för tid från och med den 1 april 1997. Äldre bestämmelser tillämpas i fråga om pensionstillskott för tid före ikraftträdandet.

⁴ Senaste lydelse 1994:312.

2.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer

dels att 4, 5 och 7 §§ skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 5 b §, av följande lydelse.

NUVARANDE LYDELSE

FÖRESLAGEN LYDELSE

4 §

Bostadstillägg lämnas med 85 procent av bostadskostnaden per månad av den del som överstiger 100 kronor men inte 4 000 kronor.

Bostadstillägg lämnas med 83 procent av bostadskostnaden per månad av den del som överstiger 100 kronor men inte 4 000 kronor.

För pensionär boende i tvåbäddsrums i särskild boendeform lämnas inte bostadstillägg för bostadskostnad som överstiger 2 000 kronor per månad. I fråga om makar tillämpas dock första stycket.

5 §¹

Storleken av det bostadstillägg som lämnas är beroende av pensionärens årsinkomst. Med årsinkomst avses i denna lag den inkomst, för år räknat, som någon kan antas komma att erhålla under den närmaste tiden.

Som årsinkomst räknas inte

1. allmänt barnbidrag,
2. folkpension,
3. tilläggspension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring till den del pensionen föranlett minskning av pensionstillskott enligt 3 § lagen (1969:205) om pensionstillskott eller av barntillägg enligt 9 kap. 1 § sista stycket lagen om allmän försäkring i detta lagrumms lydelse vid utgången av år 1989,
4. livränta som avses i 17 kap. 2 § lagen om allmän försäkring i vad den enligt samma lagrum avdragits från pension eller understöd som någon på grund av släktskap eller svägerlag kan vara föranledd att utge,
5. vuxenstudiebidrag enligt studiestödslagen (1973:349) eller lagen (1983:1030) om särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa,
6. studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen,
7. utbildningsbidrag vid arbetsmarknadsutbildning,
8. socialbidrag,
9. bostadsbidrag enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag,
10. familjebidrag enligt familjebidragsförordningen (1991:1492),

¹ Senaste lydelse 1995:1486.

11. *inkomst av sådan privatbostadsfastighet eller privatbostad som avses i 5 § kommunalskattelagen (1928:370),*

12. ersättning som avses i lagen (1971:118) om skattefrihet för ersättning till neurosedynskadade.

Som årsinkomst skall inte heller räknas inkomst som är avsedd att vara en kostnadsersättning.

Avdrag från årsinkomsten får göras på sådant sätt som anges i 33 § 1 mom. kommunalskattelagen för kostnader som hänför sig till intäkt av tjänst i den mån sådan inkomst ingår i årsinkomsten samt för underhållsbidrag till före detta make i den utsträckning som anges i 46 § samma lag.

För den som uppbär partiell förtidspension skall vid inkomstberäkningen bortses från ett belopp som motsvarar skillnaden mellan

a) ett för den försäkrade beräknat belopp av hel förtidspension jämte däremot svarande pensionstillskott, beloppet i förekommande fall beräknat med beaktande av bestämmelserna i 17 kap. 2 § lagen om allmän försäkring och

b) den utgående förtidspensionen jämte pensionstillskott.

Värdet av naturaförmåner skall uppskattas efter regler som fastställs av regeringen.

Avkastning av förmögenhet skall anses utgöra fem procent av förmögenhetsvärdet för år räknat. Vid beräkning av förmögenhets avkastning skall dock denna höjas med tio procent av det belopp, varmed förmögenheten överstiger för den som är gift sextiotusen kronor, och för annan sjuttiofemtusen kronor. Vid beräkning av förmögenhet skall värdet av sådan privatbostadsfastighet eller privatbostad som avses i 5 § kommunalskattelagen inte beaktas.

Avkastning av förmögenhet skall anses utgöra fem procent av förmögenhetsvärdet för år räknat. Vid beräkning av förmögenhets avkastning skall dock denna höjas med tio procent av det belopp, varmed förmögenheten överstiger för den som är gift sextiotusen kronor, och för annan sjuttiofemtusen kronor. Vid beräkning av förmögenhet skall värdet av sådan privatbostadsfastighet eller privatbostad som avses i 5 § kommunalskattelagen *och som utgör pensionärens permanentbostad* inte beaktas.

I fråga om makar skall årsinkomsten för envar av dem beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda årsinkomst. Vid tillämpning av sjunde stycket skall i sådant fall värdet av förmögenhet beräknas utgöra hälften av deras sammanlagda förmögenhet.

Årsinkomsten avrundas för envar pensionsberättigad till närmast hela tiotal kronor.

5 b §

Vid beräkning av årsinkomst enligt 5 § första stycket för den som är berättigad till folkpension i form av änkepension skall bortses från livränta enligt 6 kap. 1 § lagen (1976:380) om arbetskadeförsäkring eller motsvarande livränta som bestäms med tillämpning av sagda lag till den del livräntan överstiger det belopp denna skulle ha uppgått till om inte änkepensionen minskats med hänsyn till årsin-

komst. Detsamma skall gälla för tjänstepension eller motsvarande ersättning som följer av kollektivavtal och som är samordnad med folkpension i form av änkepension.

7 §²

Rätten till särskilt bostadstillägg prövas utan ansökan. Särskilt bostadstillägg lämnas med skillnadsbeloppet, om den pensionsberättigades inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå, allt räknat per månad.

Vid tillämpning av första stycket beaktas följande inkomster, nämligen

1. folkpension enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, dock inte handikappersättning,
2. pensionstillskott enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott och tilläggspension enligt lagen om allmän försäkring till den del pensionen föranleder minskning av pensionstillskott, det sammanlagda beloppet dock minskat med 25 procent av basbeloppet när fråga är om förtidspension,
3. särskilt pensionstillägg enligt lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn,
4. bostadstillägg enligt denna lag,
5. hälften av den inkomst som medräknas vid bestämmande av årsinkomst enligt 5 §.

En skälig levnadsnivå enligt första stycket skall alltid anses utgöra lägst 1,22 gånger basbeloppet för den som är ogift och lägst 1,01 gånger basbeloppet för den som är gift.

Inkomsterna enligt andra stycket 1 och 2 skall sammanlagda alltid anses utgöra lägst 1,515 gånger basbeloppet minskat med två procent för den som är ogift och lägst 1,34 gånger basbeloppet minskat med två procent för den som är gift.

Som skälig bostadskostnad enligt första stycket skall anses en bostadskostnad som uppgår till högst 5 200 kronor.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1997. Den nya lydelsen av 5 § och den nya 5 b § skall dock inte tillämpas i fråga om bostadstillägg som avser tid före den 1 april 1997.

² Senaste lydelse 1995:512.

3 Utgiftsområdets inriktning och innehåll

3.1 INRIKTNING FÖR UTGIFTS OMRÅDET

Den viktigaste förutsättningen för en god välfärdspolitik är statsfinanser i balans. Solidariskt finansierad välfärdspolitik förutsätter gemensamt ansvar och att alla görs delaktiga genom generella lösningar som ger rättigheter utifrån behov och inte betalningsförmåga. Ett bra välfärdssystem som omfattar alla är det bäst fungerande fördelningspolitiska instrumentet. Framförallt gynnas de som behöver stödet mest.

För att tillgängliga resurser skall kunna användas på bästa sätt krävs samverkan och engagemang över myndighets- och organisationsgränser.

Vidare reformeras ålderspensionssystemet med syfte att skapa en god följsamhet i förhållande till framtida samhällsekonomiska och demografiska påfrestningar. Övergången till pension grundad på livsinkomsten innebär ett starkare samband mellan de pensionsavgifter som betalas in under den förvärvsaktiva tiden och den kommande ålderspensionen. Genom att årlig information om intjänad pensionsrätt skall lämnas kommer den enskilde att få en bättre överblick över den förväntade ekonomiska situationen efter pensioneringen.

3.2 UTGIFTSOMRÅDETS INNEHÅLL

Regeringen har till riksdagen lagt förslag om en lag om statsbudget (prop. 1995/96:220). I propositionen föreslås en förändrad anslagsstruktur för statsbudgeten. Anslagstypen förslagsanslag avvecklas. Förslagen innebär att de tidigare förslagsanslagen inom utgiftsområdet gjorts till ramanslag och några anslag sammanslagits.

Utgiftsområdet omfattar folkpension och pensions-tillskott i form av ålderspension, särskilt pensionstilllägg, efterlevandepension till vuxna och bostadstilllägg till pensionärer. Ålderspension och särskilt pensions-tilllägg utgör fr.o.m. budgetåret 1997 ett anslag.

Statsbudgetens utgifter inom området uppgår år 1996 till ca 65 miljarder kronor. ATP i form av ålderspension

och efterlevandepension till vuxna finansieras vid sidan av statsbudgeten. Kostnaden för ATP år 1996 är ca 94 miljarder kronor.

Andelen pensionärer med ATP ökar. Den intjänade rätten till ATP blir samtidigt allt högre. Detta medför att utgifterna för pensionstillskott inom utgiftsområdet minskar samtidigt som ATP-utgifterna stiger.

Det största anslaget inom utgiftsområdet är ålderspensioner som står för 82 % av kostnaderna. Antalet nytillkommande ålderspensionärer minskar svagt under de närmaste åren. Några år in på 2000-talet kommer den demografiska utvecklingen dock att leda till ett ökande antal ålderspensionärer och därmed ökande utgifter.

Efterlevandepensioner till vuxna omfattar omställningspension, särskild efterlevandepension samt änkepension. Änkepensionerna avskaffades och ersattes med omställningspension i och med efterlevandereformen men till följd av omfattande övergångsbestämmelser är änkepensionerna utgifts- och antalsmässigt dominerande. Under många år framöver kommer den dominerande delen av anslaget efterlevandepensioner till vuxna att avse änkepensionerna.

Ungefär 27 % av pensionärerna uppbär bostadstilllägg (BTP). Flertalet (80%) är ålderspensionärer. Andelen förtidspensionärer har ökat något under senare år. Det totala antalet pensionärer med BTP har minskat under det senaste året. Samtidigt har medelbeloppet för BTP ökat vilket gör att utgiftsnivån för närvarande är stabil.

Den sammantagna utgiftsutvecklingen inom utgiftsområdet är relativt stabil. För innevarande budgetår beräknas anslagen inom utgiftsområdet underskrivas med drygt 400 miljoner kronor, vilket motsvarar ca 0,5 %.

I denna proposition föreslås besparingsåtgärder inom utgiftsområdet. De genomförs i syfte att uppnå de utgiftsminskningar som ligger i saneringsprogrammet och för att finansiera överskridanden av anslag under innevarande budgetår.

Sammanfattning av de politiskt och ekonomiskt viktiga frågorna på området

Besparingsförslag

Efterlevandepension till vuxna

- Tiden under vilken omställningspension kan utges förkortas från 12 månader till 6 månader avseende dödsfall som inträffar efter den 31 december 1996
- Folkpension i form av änkepension, omställningspension och särskild efterlevandepension sänks med sex procentenheter och pensionstillskott till dess förmåner höjs med lika mycket fr.o.m. den 1 januari 1997
- Folkpension i form av änkepension inkomstprövas fr.o.m. den 1 april 1997

Bostadstillägg till pensionärer

- Ersättningsgraden för bostadstillägg sänks från 85 % till 83 % av bostadskostnaden
- Fritidsfastighet beaktas vid inkomstprövningen

Övrigt

Den högsta skäliga bostadskostnad som används vid beräkning av särskilt bostadstillägg till pensionärer blir enhetlig för hela landet och höjs till 5 200 kronor per månad.

Ikraftträdandet av det reformerade ålderspensionssystemets intjänanderegler flyttas fram till den 1 januari 1999 och de första utbetalningarna enligt reformerade regler flyttas fram till den 1 januari 2001. Tidpunkt för eventuell förändring i lagen (1982:80) om anställningskydd vad avser lagstadgad rätt för arbetstagare att kvarstå i arbete till 67 års ålder senareläggs.

3.3 UTGIFTSUTVECKLING

Utgiftsutvecklingen inom utgiftsområde 11 framgår av följande sammanställning (miljoner kronor): Se tabell nedan.

Ramen har för år 1997 nedjusterats med 306 miljoner kronor i förhållande till Ekonomisk vårproposition (prop. 1995/96:150). Detta förklaras huvudsakligen av att förslaget till inkomstprövning av änkepensioner ger en större besparing än vad som tidigare antagits. Till en del bidrar också att basbeloppet för år 1997 blir lägre än vad som antogs i vårpropositionen.

För åren 1998 och 1999 har beräknade ramar nedjusterats med 410 miljoner kronor respektive 497 miljoner kronor med anledning av ovanstående.

	UTGIFT	ANVISAT	UTGIFTSPROGNOS	DÄRAV	FÖRSLAG	BERÄKNAT	
	1994/95	1995/96	1995/96	1996	1997	1998	
A. Ekonomisk trygghet vid ålderdom							
A1. Ålderspensioner	53 073	80 143	79 740	53 094	53 148	53 419	53 814
A2. Efterlevandepensioner till vuxna	1 637	2 429	2 480	1 666	857	616	623
A3. Bostadstillägg till pensionärer	8 908	14 800	14 741	9 846	9 970	10 270	10 570
Totalt för utgiftsområde 11	63 618	97 372	96 961	64 606	63 975	64 305	65 007

4 Anslag

A 1. Ålderspensioner

1994/95	Utgift	53 072 708 ^{1,2)}		
1995/96	Anslag	80 143 200	Utgiftsprognos	79 739 500
			därav 1996	53 094 000
1997	Förslag	53 148 000		
1998	Beräknat	53 419 000		
1999	Beräknat	53 814 000		

1 Beloppen anges i tusental kr

2 Anslaget bestod före år 1997 av två anslag: ålderspensioner (B7) samt särskilt pensionstillägg (B9). Beloppen för budgetåren 1994/95 och 1995/96 är en sammanslagning av beloppen för respektive anslag.

Anslaget ålderspensioner omfattar ålderspension i form av folkpension och pensionstillskott, barntillägg till ålderspension, hustrutillägg samt särskilt pensionstillägg till ålderspensionär som vårdat sjukt eller handikappat barn. Utöver ålderspension från detta anslag utbetalas även ålderspension från ATP. Anslaget är indelat i två anslagposter – ålderspensioner och särskilt pensionstillägg. Anslagsposten ålderspensioner står för i stort sett hela anslaget.

Ålderspensioner

Den allmänna pensionsåldern är 65 år. Uttag av ålderspension får inledas vid annan tidpunkt, dock tidigast från 60 års ålder. Ålderspension kan tas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels pension.

Ålderspension från folkpensioneringen är för en ogift pensionär 96 % av basbeloppet sedan detta minskats med två procent och för en gift pensionär 78,5 % av basbeloppet sedan detta minskats med två procent. Folkpensionens storlek är beroende av hur många år man varit bosatt i Sverige eller hur många år med ATP-poäng som man har tjänat in. Ålderspensionär med låg eller ingen ATP får pensionstillskott med högst 55,5 % av basbeloppet sedan detta minskats med två procent. Pensionstillskottet reduceras med ATP-pensionen.

Hustrutillägg kan utges till kvinna över 60 år vars make är ålders- eller förtidspensionär. Om särskilda skäl

finns kan hustrutillägg utges till yngre kvinna. Hustrutillägget kommer att avvecklas successivt. Kvinnor som är födda efter år 1934 och som inte redan har hustrutillägg kan inte längre beviljas ett sådant.

Kostnaderna för ålderspension styrs främst av demografiska faktorer, utvecklingen av ATP-nivån samt basbeloppsutvecklingen.

Utgifterna för ålderspension från folkpensioneringen (inkl. pensionstillskott och barntillägg) uppgick budgetåret 1994/95 till 52 776 miljoner kronor. Utgifterna för hustrutillägg uppgick till 285 miljoner kronor. Totalt blev anslagsbelastningen 53 061 miljoner kronor. Anslaget var uppfört med 53 210 miljoner kronor. Underskridandet motsvarar 0,3 % av anslaget. För innevarande budgetår förväntas ett underskridande på 395 miljoner kronor vilket motsvarar 0,5 % av anslaget.

Antalet ålderspensionärer ökar långsamt. Det totala antalet ålderspensionärer uppgår år 1996 till 1 587 000 personer.

Antalet pensionstillskott minskar normalt med 25 000 – 30 000 per år p.g.a. ATP-systemets mognad, dvs. att fler pensionärer tjänat in en allt större rätt till ATP. De flesta åren under 1990-talet har dock minskningen inte varit så stor beroende på att nivån för maximalt pensionstillskott har höjts vid flera tillfällen. Dessutom innebar EES-avtalet att vissa grupper som tidigare inte hade pensionstillskott nu fick rätt till det.

Den 1 januari 1996 ändrades reglerna för folkpension för gifta. Giftpensionärer, vars make inte har pension, hade tidigare folkpension som ogift pensionär. Förändringen innebär att folkpensionens storlek är beroende av om make uppbär pension eller ej.

Medelbeloppet för folkpension i form av ålderspension sjunker, främst beroende på att andelen med pensionstillskott minskar. De ändrade reglerna för folkpension för gifta leder till att medelbeloppet år 1996 sjunker mer än tidigare.

Hustrutilläggen har minskat kraftigt de senaste åren med anledning av den avveckling av hustrutilläggen som påbörjades år 1990.

Särskilt pensionstillägg

Särskilt pensionstillägg utges till ålderspensionär som under minst sex år vårdat sjukt eller handikappat barn och därvid avstått från förvärvsarbete och således inte intjänat någon pensionspoäng för dessa år. För sex tillgodoräknade vårdår är årsnivån för det särskilda pensionstillägget 5 % av basbeloppet. För varje vårdår därutöver ökas beloppet med fem procentenheter. Maximalt belopp är 50 % av basbeloppet (för 15 vårdår eller mer).

För budgetåret 1994/95 var anslaget uppfört med 12 miljoner kronor medan utfallet blev 11,8 miljoner kronor. Underskridandet uppgick därmed till 0,2 miljoner kronor eller 1,7 % av anslaget.

Anslaget för budgetåret 1995/96 är uppfört med 18,2 miljoner kronor. Kostnaderna beräknas emellertid bli 19,5 miljoner kronor, vilket innebär ett anslagsöverskridande med 1,3 miljoner kronor. Detta motsvarar ca 7 % av anslaget. Överskridandet beror på att antalet förmånstagare blivit något fler än väntat. I december 1994 var antalet förmånstagare 980. I december 1995 hade antalet stigit till 1 039.

Regeringens överväganden

Sammanfattning

Resurser 1997

Ramanslag 53 148 000 tkr

Resultatbedömning och slutsatser

Antalet ålderspensionärer väntas öka långsamt under de närmaste åren. Medelbeloppet för folkpension väntas dock minska p.g.a det minskade antalet pensionärer med pensionstillskott. För år 1997 beräknas antalet ålderspensionärer till ca 1 588 000 och antalet kvinnor med hustrutillägg till ca 4 400. Kostnaden för barnstillägg beräknas till ca 1 miljon kronor.

Antalet personer med särskilt pensionstillägg beräknas stabiliseras kring en nivå på ca 1 080 förmånstagare. Detta är en något högre nivå än vad som tidigare beräknats. Medelbeloppet beräknas också stabiliseras kring en nivå på 34 % av basbeloppet.

Riksförsäkringsverket beräknar medelsbehovet för anslaget ålderspensioner under budgetåret 1997 till 53 603 400 000 kronor. Regeringen delar verkets bedömning av medelsbehovet. Omräknat till ett aktuellt basbelopp beräknas medelsbehovet för budgetåret 1997 till 53 148 000 000 kronor. För budgetåren 1998 och 1999 beräknas medelsbehovet till 53 419 000 000 kronor respektive 53 814 000 000 kronor.

A 2. Efterlevandepensioner till vuxna

1994/95	Utgift	1 637 000 ¹⁾		
1995/96	Anslag	2 429 000	Utgiftsprognos	2 480 000
			därav 1996	1 666 000

1997 Förslag 857 000

1998 Beräknat 616 000

1999 Beräknat 623 000

¹ Beloppen anges i tusental kr

Från anslaget bekostas folkpension i form av omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension samt pensionstillskott till dessa förmåner.

Utöver efterlevandepension från detta anslag utges efterlevandepension i form av ATP.

Omställningspension utges till efterlevande man eller kvinna under ett års tid efter makans/makens dödsfall. Omställningspension förlängs om den efterlevande har vårdnaden om barn som inte har fyllt 12 år.

Efter det att rätten till omställningspension upphört ersätts denna i vissa fall av särskild efterlevandepension. Denna utges om den efterlevande har kraftigt nedsatta möjligheter att bereda sig inkomst av förvärvsarbete. Särskild efterlevandepension kan betalas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels pension. Den kan reduceras genom samordning med andra förmåner.

Änkepension utges till änka om makens dödsfall inträffat före år 1990. Fr.o.m. den 1 januari 1990 avskaffades änkepensionen och ersattes med omställningspension och särskild efterlevandepension. Till följd av omfattande övergångsbestämmelser kan kvinnor under vissa förutsättningar uppbära änkepension även om makens dödsfall inträffar år 1990 eller senare.

Förmåner som utges från detta anslag betalas ut längst t.o.m. månaden före den månad som den efterlevande fyller 65 år.

Omställningspension samt hel särskild efterlevandepension och oreducerad änkepension utges med 96 % av basbeloppet sedan detta minskats med två procent. Den som har låg eller ingen ATP kan dessutom få pensionstillskott med högst 55,5 % av basbeloppet sedan detta minskats med två procent.

Omställningspension och hel särskild efterlevandepension från ATP utgör 40 % av den avlidnes pension eller 20 % om barn med barnpension finns. ATP i form av änkepension utges med 40 % av den avlidnes pension eller med 35 % om barn med barnpension finns.

En översyn av reglerna för efterlevandepension pågår för närvarande. Enligt direktiven (dir. 1996:51) skall utredaren lämna förslag till ny konstruktion av efterlevandepensioneringen så att reglerna harmonierar med reglerna för det reformerade ålderspensionssystemet. I uppdraget ingår även att i andra hänseenden se över regelsystemet för efterlevandepension och vid behov lämna förslag till förändringar.

Kostnaderna styrs främst av demografiska faktorer, utvecklingen av ATP-nivån samt basbeloppsutvecklingen. För budgetåret 1994/95 var anslaget 1 650 miljoner kronor medan utfallet blev 1 637 miljoner kronor. Underskridandet uppgick därmed till 13 miljoner kronor eller 0,8 %. För innevarande budgetår förväntas ett överskridande på 51 miljoner kronor vilket motsvarar 2,1 % av anslaget. Orsaken till detta är att antalet änkepensioner minskar i långsammare takt än förväntat.

Anslaget domineras av kostnaderna för änkepension. Änkepensionssystemet är under avveckling men till följd av övergångsbestämmelserna är minskningstakten mycket långsam. För närvarande har ca 52 000 kvinnor änkepension vilket är något färre än under 1995. Änkepensionerna svarar för 88 % av kostnaderna på anslaget.

Drygt 5 000 personer uppbär omställningspension och antalet ökar fortfarande eftersom de nya regler som infördes år 1990 ännu inte nått sitt fullfunktionsstadium. 65 personer uppbär särskild efterlevandepension.

Efterlevandepension i form av folkpension kan bara betalas ut till dess den efterlevande fyller 65 år medan änkepensionens ATP-del inte har denna begränsning. För en kvinna med änkepension som fyller 65 år upphör därför folkpensionen medan ATP kan betalas ut livsvarigt. Det innebär att det är betydligt fler änkor som får änkepension i form av ATP än i form av folkpension. Antalet kvinnor med ATP i form av änkepension är ca 395 000 och antalet stiger fortfarande.

Den genomsnittliga änkepensionen i form av folkpension uppgår till ca 2 300 kronor per månad. Beloppet minskar något till följd av att andelen änkor med pensionstillskott minskar vilket i sin tur beror på att den genomsnittliga ATP:n successivt ökar.

Vissa regeländringar

Förkortad omställningspension

Regeringens förslag: Omställningspension utges under en tid av sex månader efter dödsfallet eller under den tid som den efterlevande har vårdnaden om och stadigvarande sammanbor med barn som inte fyllt 12 år. Förslaget avser dödsfall som inträffar efter den 31 december 1996.

Skälen för regeringens förslag: Efterlevandepension till vuxna kan utges i form av bl.a. omställningspension och förlängd omställningspension. Rätt till sådan förmån föreligger under särskilda villkor för makar och vissa sambor, under förutsättning att de inte fyllt 65 år. Omställningspension utges i dag för en tid av ett år efter dödsfallet. Pensionen kan utbetalas för längre tid, om den efterlevande har vårdnaden om och stadigva-

rande sammanbor med barn under 12 år. Omställningspension utgår inom folkpensioneringen med 96 % av basbeloppet sedan detta minskats med två procent. Inom ATP utgör denna förmån 20 % av den avlidnes egenpension om det efter den avlidne finns barn som har rätt till barnpension, annars 40 % av egenpensionen. Om tilläggspensionen är låg eller saknas helt kompletteras förmånen med pensionstillskott.

Det ekonomiska läget i landet medför att stora besparingar måste göras inom flera områden. Regeringen har i sin ekonomiska vårproposition (1995/96:150) aviserat en rad åtgärder i syfte att uppnå regeringens uppställda mål för de offentliga finanserna åren 1997-1999.

Mot denna bakgrund föreslår regeringen att omställningspensionens generella del bör begränsas till att gälla under sex månader. Förlängd omställningspension skall utgå även fortsättningsvis. Detta innebär att de som har vårdnaden om och stadigvarande sammanbor med barn som inte fyllt 12 år inte omfattas av ändringen.

Förslaget medför att kostnaderna för anslaget år 1997 beräknas minska med 21 miljoner kronor. Förslaget medför även minskade ATP-kostnader med 14 miljoner kronor. Från och med år 1998 blir besparingarna 43 miljoner kronor respektive 27 miljoner kronor.

Förslaget avses träda i kraft den 1 januari 1997 och tillämpas för efterlevande vars make avlider efter den 31 december 1996.

Växling folkpension och pensionstillskott

Regeringens förslag: Folkpension i form av änkepension, omställningspension och särskild efterlevandepension sänks från och med den 1 januari 1997 med sex procentenheter av basbeloppet sedan detta minskats med två procent samtidigt som pensionstillskottet till dessa förmåner höjs från 55,5 % till 61,5 % av basbeloppet sedan detta minskats med två procent. Hel folkpension i form av änkepension, omställningspension och särskild efterlevandepension skall utgöra 90 % av basbeloppet sedan detta minskats med två procent. Denna grundnivå omfattar samtliga änkepensioner, oavsett enligt vilka bestämmelser de beviljats.

Skälen för regeringens förslag: Omställningspension, oreducerad änkepension och särskild efterlevandepension från folkpensioneringen utges med 96 % av basbeloppet sedan detta minskats med två procent. Förutsättningen är att den avlidne bott i Sverige i 40 år (inkl. framräkningsår) eller hade 30 år med ATP-poäng (inkl. antagandepoäng). I annat fall minskas pensionen med 1/40 respektive 1/30 för varje år som saknas. Den som har låg eller ingen ATP kan dessutom få pensionstillskott som utgör högst 55,5 % av basbeloppet sedan detta minskats med två procent.

Som tidigare anförts medför det ekonomiska läget i landet att stora besparingar måste göras inom flera områden. Regeringen har i sin ekonomiska vårproposition (1995/96:150) aviserat en rad åtgärder i syfte att uppnå regeringens uppställda mål för de offentliga finanserna åren 1997-1999.

Regeringen föreslår därför att folkpension i form av änkepension, omställningspension och särskild efterlevandepension sänks med sex procentenheter av basbeloppet sedan detta minskats med två procent och pensionstillskottet till dessa förmåner samtidigt höjs i motsvarande grad. Den nuvarande grundnivån inom efterlevandepensioneringen behålls därigenom intakt eftersom summan av folkpension och pensionstillskott ligger kvar på samma nivå som hittills. Detta innebär att det är de som har inkomster ovanför grundnivån som får vidkännas besparingen.

Förslaget beräknas medföra en besparing på 90 miljoner kronor brutto per år. Förslaget avses träda i kraft den 1 januari 1997.

Inkomstprövning av folkpension i form av änkepension

Regeringens förslag: Folkpension i form av änkepension och pensionstillskott till sådan förmån skall inkomstprövas från och med den 1 april 1997. Inkomstprövning skall dock inte ske av änkepension för de sex första månader som den betalas ut och inte heller av änkepension som betalas ut till kvinna som har vårdnaden om barn som inte har fyllt 12 år. Den inkomst som skall påverka folkpensionens storlek skall beräknas enligt de regler som gäller för bostadstillägg till pensionärer. Inkomstprövningen skall ske samordnat med bostadstillägget på så sätt att årsinkomsten först reducerar bostadstillägget. När detta är helt bortreducerat sker reduktion av änkepensionen. Avtrappning av änkepension skall ske med 30 % av den årsinkomst som inte beaktats vid prövningen av bostadstillägg.

Skälen för regeringens förslag: Före den 1 januari 1990 utgavs änkepension till kvinna vars make avlidit. Folkpension betalades ut så länge kvinnan inte uppbar egen folkpension, dvs. som regel till dess att hon blev ålderspensionär. ATP kunde däremot betalas ut livsvarigt.

I syfte att anpassa reglerna för efterlevandepension till de förändringar i levnadsförhållande och förvärvsmönster som skett under senare år genomfördes för några år sedan en omfattande reformering av reglerna för efterlevandepension.

Reformeringens viktigaste beståndsdel var att den livsvariga änkepensionen till kvinnor ersattes av en ett-årig omställningspension som utges till såväl kvinnor som män. Därtill finns förlängd omställningspension som utges efter ett år till man eller kvinna som har vård-

naden om barn som inte har fyllt 12 år. Tack vare omfattande övergångsbestämmelser kan dock änkepension enligt äldre regler nybeviljas och betalas ut under lång tid framöver. Antalet pensionärer med änkepension är därför fortfarande relativt konstant och sjunker endast mycket långsamt.

För närvarande uppbär ca 52 000 kvinnor folkpension i form av änkepension. Samtliga är under 65 år. Ett fåtal har vårdnaden om barn under 12 år. Flertalet av änkorna förvärvsarbetar och endast ca 5 % av dem uppbär bostadstillägg. Bland övriga folkpensionärer som kan vara berättigade till bostadstillägg uppbär 27 % bostadstillägg.

Det omfattande besparingsprogram som krävs för att sanera statens finanser gör det nödvändigt med stora ingrepp inom alla områden. Varje utgiftspost måste därvid granskas. Det inbegriper att ompröva tidigare fattade beslut. Reformeringen av efterlevandepensionen genomfördes i en tid när det ekonomiska läget i avgörande avseenden var annorlunda. Sedan dess har dramatiska förändringar inträffat i ekonomin med bl.a. kraftigt ökad arbetslöshet som försämrat statens finanser i en omfattning som inte förutsågs när beslutet om de nuvarande reglerna för efterlevandepension togs. Det är därför enligt regeringens mening nödvändigt att även ompröva de nuvarande reglerna för änkepension.

Änkepension för kvinnor infördes ursprungligen för att ge kvinnor möjlighet till ekonomisk försörjning om mannen avled innan kvinnan erhållit ålderspension. Detta var ett viktigt skydd eftersom det då var vanligt att mannen var ensam familjeförsörjare. Med dagens förvärvsmönster saknas oftast detta motiv eftersom kvinnor med änkepension som regel förvärvsarbetar. Jämfört med andra ensamstående kvinnor har många av dessa änkor i praktiken en dubbel försörjning – heltidsarbete samt folkpension och ATP i form av änkepension.

Av änkepensionen utgör tilläggspensionen ett inkomstrelaterat skydd som grundar sig på inbetalda ATP-avgifter medan folkpensionen är ett mer utpräglat grundskydd. ATP-delen är ett efterlevandeskydd som relaterar till makarnas tidigare inkomststandard. Enligt regeringens uppfattning bör inskränkningar inte göras i ATP i form av änkepension.

Vad gäller folkpensionsdelen kan emellertid ifrågasättas om det med tanke på nuvarande förvärvsmönster är rimligt att ett generellt grundskydd utbetalas till dess att en änka beviljas ålderspension. Det finns emellertid änkor som inte har något förvärvsarbete eller endast har låga inkomster och där folkpensionen spelar en väsentlig roll för hennes försörjning. Det finns därför skäl att även fortsättningsvis betala ut folkpension till änkor med låg inkomst. Regeringen föreslår därför att folkpension i form av änkepension skall inkomstprövas.

Även pensionstillskott är en folkpensionsförmån och skall därmed inkomstprövas. Enligt nuvarande regler är pensionstillskottet redan inkomstprövat men endast mot ATP-inkomst. Med regeringens förslag utvidgas

denna inkomstprövning till att gälla prövning mot i princip alla inkomster. Avtrappningen av pensionstillskott mot ATP sker dock krona för krona varför den föreslagna inkomstprövningen i detta avseende blir betydligt mildare. I de flesta fall får kvinnor med änkepension även ATP i form av änkepension varför det är relativt få änkor som idag har pensionstillskott. Vid inkomstprövning av änkepension bör reducering först göras på pensionstillskottet och därefter på övrig folkpension.

Eftersom folkpension i form av änkepension i denna proposition föreslås sänkas med 6 procentenheter och motsvarande pensionstillskott föreslås ökas med lika mycket kommer inkomstprövningen att göras utifrån dessa nya belopp.

En inkomstprövning av en förmån blir ofta administrativt resurskrävande samtidigt som den riskerar att bli svår att förstå. Det är därför angeläget att välja en metod för inkomstprövning som är rimlig utan att den leder till stora administrativa merkostnader. Regeringen föreslår att inkomstprövningen görs på motsvarande sätt som för bostadstillägg till pensionärer (BTP) eftersom kvinnor med änkepension redan tillhör kretsen som kan ansöka om BTP. Omkring 2 500 änkor uppstår idag BTP och metoden för inkomstprövning är därmed redan etablerad för gruppen änkepensionärer samt på försäkringskassorna. För att beräkna storleken på den inkomstprövade pensionen krävs uppgifter om bl.a. änkans inkomster och bostadskostnad. Det innebär att alla som idag har änkepension måste lämna in en ansökan för att få rätten till inkomstprövad folkpension och bostadstillägg prövad. De änkor som har bostadstillägg behöver dock inte lämna in någon ansökan eftersom deras bostadstillägg redan har inkomstprövats.

För att uppnå en smidig hantering bör den årsinkomst som skall ligga till grund för prövning av änkepensionens storlek följa reglerna för BTP. Ansökan om inkomstprövad änkepension görs därmed på samma sätt som för BTP. Det innebär också att såväl rätt till BTP som rätt till änkepension prövas samtidigt. En konsekvens av att prövningen görs på samma sätt som för BTP är att hänsyn till minderåriga barn inte tas vid beräkning av inkomst. Det bör noteras att en änka med minderåriga barn även kan ansöka om bostadsbidrag till barnfamiljer.

I två avseenden blir dock inkomstberäkningen något annorlunda jämfört med nuvarande BTP-regler. I det ena fallet medför avräkningsreglerna enligt förordning (EEG) nr 1408/71 i vissa fall att inkomstreglerna inte kan tillämpas när det gäller inkomst av utländsk pension. I det andra fallet behöver en särskild regel införas vid beräkning av inkomst av vissa tjänstepensioner.

Många änkor har vid sidan om änkepensionen avtalsreglerad tjänstepension i form av änkepension. Avtalen för dessa tjänstepensioner varierar – inte bara mellan olika pensionsinrättningar utan även beroende på när avtalen har slutits. I huvudsak är tjänstepensionerna antingen nettosamordnade eller bruttosamordnade.

Med nettosamordnad pension menas att tjänstepensionen betalas ut oberoende av storleken på den allmänna pensionen, dvs. om folkpensionen förändras så påverkar detta inte tjänstepensionens storlek. Med bruttosamordnad pension menas att tjänstepensionen betalas ut så att ett totalt bruttobelopp för änkepension uppnås. Detta innebär att om folkpensionen sänks så kommer tjänstepensionen att höjas så att det totala bruttobeloppet som regel blir oförändrat.

Med de nya reglerna för folkpension i form av änkepension kommer tjänstepension att ingå i den beräknade årsinkomst som styr folkpensionens storlek. Eftersom folkpensionens storlek samtidigt påverkar den bruttosamordnade pensionen så uppstår en rundgång – folkpension och tjänstepension påverkar varandra. För att undvika en ”evig” rundgång föreslås att inkomstprövning i dessa fall görs mot den tjänstepension som skulle ha betalats ut om änkepensionen inte hade varit inkomstprövad.

Avtrappningen av BTP mot årsinkomsten sker med 40 % för årsinkomst upp till 1,5 basbelopp och med 45 % för årsinkomst däröver. Regeringen föreslår att avtrappningen av änkepensionen begränsas till 30 % av årsinkomsten.

Tillvägagångssättet för inkomstprövningen bör utformas på samma sätt som nu gäller för beräkning av hustrutillägg enligt lagen (1994:309) om hustrutillägg i vissa fall då make uppstår folkpension. Detta innebär att den fastställda årsinkomsten först reducerar bostadstillägget till dess att detta är helt bortreducerat. Därefter används den återstående inkomst som inte använts för att reducera bostadstillägget, till att reducera änkepensionen. Denna metod innebär att alla änkor som idag uppstår BTP eller som i framtiden får BTP inte får sin änkepension reducerad.

Eftersom reducering av änkepensionen görs först sedan BTP är bortreducerat har den föreslagna metoden för inkomstprövning också den fördelen att den inte ökar margineffekten för dem som har BTP. För dem som får reducerad änkepension kommer margineffekten att variera beroende på om rätt till särskilt grundavdrag (SGA) vid beskattningen finns eller inte. SGA reduceras av pensioner men inte av arbetsinkomster eller ränteinkomster. Margineffekten är därför även beroende av vad marginalinkomsten består av. Margineffekten påverkas dessutom av om pensionären befinner sig över brytpunkten för statlig skatt. För flertalet kvinnor med reducerad änkepension torde margineffekten för arbetsinkomster uppgå till ca 61 %.

Enligt äldre övergångsbestämmelser gäller särskilda regler för kvinna vars make avled före den 1 juli 1960. I dessa fall utges en änkepension som är inkomstprövad enligt regler som i princip är likvärdiga med de som här föreslås. För närvarande finns det ca 40 änkor med sådan inkomstprövad änkepension. I syfte att öka enhetligheten föreslås att inkomstprövningen för detta äldre regelsystem anpassas så att även dessa änkepensioner fr.o.m. den 1 april 1997 omfattas av det här föreslagna inkomstprövningssystemet.

Bostadstillägg kan bara betalas ut till pensionärer som är bosatta i Sverige. En kvinna med änkepension som är bosatt utomlands kan således inte få BTP. Detta innebär att änkepensionen reduceras mot första kronan av årsinkomsten. Följden blir att änkepensionen kommer att vara bortreducerad vid en lägre årsinkomst än om hon varit bosatt i Sverige. Vad gäller beräkning av årsinkomst för änkor bosatta utomlands är de inkomster som härrör från utlandet svåra att hämta in och kontrollera. Av administrativa skäl anser regeringen det därför vara rimligt att årsinkomsten för dessa änkor i huvudsak beräknas utifrån de inkomster som finns registrerade hos försäkringskassan. Därmed kan inkomstprövningen för utomlands bosatta änkor med änkepension i vissa fall beräknas utan ansökan. De inkomster som därvid skall beaktas är basbeloppsanknutna förmåner, tjänstepensioner samt utländsk pension.

Oreducerad änkepension föreslås i denna proposition fr.o.m. den 1 januari 1997 utgå med 90 % av basbeloppet minskat med två procent. I vissa fall minskas beloppet. Detta gäller t.ex. när änkan på grund av låg ålder beviljats lägre pension – s.k. 15-delspension, när folkpensionen samordnas med livränta eller om änkan uppbar förtida uttag av ålderspension innan mannen avled. Den reducerade pensionen utges sedan avkortad i 30-delar eller 40-delar i de fall rätt till hel pension inte föreligger på grund av att mannen inte bott eller arbetat i Sverige tillräckligt antal år för att berättiga till full pension. Inkomstprövningen bör göras efter reduktion men före den sist nämnda avkortningen. Det innebär att minskning av folkpensionen kommer att göras i följande ordning

- femtondelsberäkning
- reduktion till följd av förtida uttag
- 30-delsberäkning utifrån punkten 6 i övergångsbestämmelserna till nuvarande regler om efterlevandepension
- samordning med livränta
- inkomstprövning
- avkortning till följd av att kraven på bosättning eller arbete inte är tillgodosedda
- reduktion till följd av konvention med annat land

Enligt punkten 4 i övergångsbestämmelserna till de nuvarande reglerna om efterlevandepension samordnas barnpension i vissa fall med änkepension. Sådan samordning bör göras utifrån den pension som faktiskt betalas ut varför samordningen i dessa fall skall ske mot änkepensionen efter inkomstprövning.

Det generella efterlevandeskyddet för vuxna utgörs enligt förslag i denna proposition av omställningspension under de sex första månaderna efter makes dödsfall. Sådan pension betalas ut utan inkomstprövning. Eftersom det oftast är av störst betydelse med ekonomiskt stöd under den första tiden efter dödsfallet före-

slår regeringen att även änkepensionen utges utan inkomstprövning under de första sex månaderna efter dödsfallet. Ett ytterligare skäl för detta är att inkomstbildningen många gånger kan vara oklar omedelbart efter ett dödsfall. Genom att inkomstprövningen sker först fr.o.m. den sjunde månaden efter dödsfallet kommer en bättre överblick att finnas för en riktig inkomstprövning. Ett sådant generellt undantag för inkomstprövning berör de ca 4 600 kvinnor per år som beviljas änkepension och minskar besparingen med ca 50 miljoner kronor per år. De kvinnor som den 1 april 1997 har änkepension som beviljats för tid fr.o.m. den 1 november eller senare har den 1 april ännu inte uppburet änkepension under sex månader. Inkomstprövning skall för dem göras först sedan änkepension har utgetts under de första sex månaderna efter dödsfallet.

Även den förlängda omställningspensionen, som utges till efterlevande som har vårdnaden om barn under tolv år, betalas ut utan inkomstprövning. Det är rimligt att undantag för inkomstprövning även görs för kvinnor med änkepension i motsvarande situation. Sålunda bör änkepension utges utan inkomstprövning till kvinnor som stadigvarande sammanbor med barn under tolv år, som vid dödsfallet stadigvarande vistades i makarnas hem. Änkepensionen skall i dessa fall därför inkomstprövas först när yngsta barnet fyller tolv år. Endast ett litet antal kvinnor med änkepension har barn under tolv år varför de ekonomiska konsekvenserna av detta undantag är marginella.

Reglerna om inkomstprövning av änkepension kommer att följa reglerna för BTP. När systemet väl har etablerats bör hanteringen på försäkringskassorna därför kunna ske relativt smidigt. Att införa systemet kräver dock initiala insatser vad gäller bl.a. information, omräkningar och ADB-utveckling. De nya reglerna bör därför gälla fr.o.m. den 1 april 1997. Reglerna skall tillämpas för alla som då uppbar änkepension med undantag för dem som ännu inte erhållit änkepension under en period av sex månader eller har vårdnaden om barn som inte fyllt tolv år.

För att rätt änkepension skall kunna utges fr.o.m. den 1 april 1997 måste årsinkomsten beräknas för samtliga kvinnor med änkepension som inte uppbar bostadstillägg. Det betyder att uppgifter om bostad och inkomst måste hämtas in från dessa änkor. För att administrativt klara detta fordras att arbetet med detta påbörjas i god tid före den 1 april 1997. De nya bestämmelserna bör därför träda i kraft redan från den 1 januari 1997 men börja tillämpas först fr.o.m. den 1 april 1997.

En förutsättning för att rätt änkepension skall kunna betalas ut fr.o.m. april månad är att nödvändiga uppgifter finns hos försäkringskassan senast under mars månad. Eftersom de flesta kommer att få en reducerad änkepension måste alla pensioner inkomstprövas före den 1 april 1997. Det kan ur rättvisesynpunkt inte anses vara tillfredsställande att en änkepension betalas ut utan inkomstprövning efter den 1 april 1997 till följd av att tillräckliga uppgifter inte kommit in i tid. Det bör därför finnas en möjlighet för försäkringskassan att hålla

inne utbetalningen av folkpension om tillräckliga uppgifter inte har kommit till kassan senast den 1 mars 1997. Det ligger i sakens natur att ärenden i möjligaste mån bör avgöras i tid till aprilutbetalningen även om uppgifterna kommer in därefter. På grund av att en stor del av hanteringen kan förväntas koncentreras till mars är det dock rimligt att gränsen ligger redan den 1 mars. I de fall som pensionen hålls inne ankommer det på pensionstagaren att komma in med kompletterande uppgifter. Om så inte sker bör änkepensionen kunna dras in.

Det förtjänar att påpekas att kvinnor med änkepension och bostadstillägg redan har fått sitt BTP inkomstprövat. Därmed har de så låga inkomster att deras änkepension inte kommer att reduceras. De behöver därför inte heller lämna in någon ansökan för att få behålla sin änkepension.

En kvinna med änkepension och en hyra på 4 000 kr/mån får 3 237 kr/mån i bostadstillägg om hennes inkomst endast består av folkpension och pensionstillskott. För att BTP skall vara helt bortreducerat krävs en inkomst, inkl. folkpension och pensionstillskott, på 12 270 kr/mån. Först vid inkomster däröver sker reduktion av folkpension och då med 30 % av överstigande inkomst. Folkpensionen uppgår år 1997 till 2 668 kr/mån. För att hela änkepensionen skall reduceras bort fordras en inkomst inklusive folkpensionen på 21 163 kr/mån. Efter inkomstprövning återstår en inkomst på minst 18 495 kr/månad.

Eftersom änkepension ger rätt till särskilt grundavdrag (SGA) är nettoeffekten av inkomstprövningen beroende av om SGA har reducerats bort eller inte. SGA uppgår maximalt till 4 491 kr/mån och reduceras av ATP och tjänstepension men inte av arbetsinkomst. På grund av avtrappningen av SGA är marginalskatten för dem som har SGA ca 51 %. För dem blir nettominskningen 1 307 kr/mån. Med en marginalskatt på 31 % blir nettominskningen i stället 1 841 kr/mån.

Med förslaget till inkomstprövning beräknas utgifterna för anslaget Efterlevandepensioner till vuxna minska med 675 miljoner kronor för år 1997. Från och med år 1998 är den totala minskningen 900 miljoner kronor. Till följd av förslaget får vissa änkor med statlig tjänstepension högre sådan pension. Detta medför ökade pensionskostnader för staten med 75 miljoner kronor år 1997 resp. 100 miljoner kronor från och med år 1998. Nettoeffekten efter skatt beräknas till 420 miljoner kronor år 1997 resp. 560 miljoner kronor från och med år 1998.

I regeringens vårproposition uppskattades den föreslagna besparingen minska utgifterna med 500 miljoner kronor per år. Vid detta tillfälle fanns dock inget färdigt förslag till hur inkomstprövningen skulle kunna göras. I samband med att regelverk för förändringen därefter har tagits fram har besparingseffekten kunnat räknas ut mer exakt. Den verkliga besparingen blir således på årsbasis 300 miljoner kronor större än vad som antogs i vårpropositionen.

Regeringens överväganden

Sammanfattning

Resurser 1997

Ramanslag 857 000 tkr

Övrigt

Besparingsförslag:

- tiden under vilken omställningspension kan utges förkortas från 12 månader till 6 månader avseende dödsfall som inträffar efter den 31 december 1996
- folkpension i form av änkepension, omställningspension och särskild efterlevandepension sänks med sex procentenheter av basbeloppet sedan detta minskats med två procent och pensionstillskott till dessa förmåner höjs med lika mycket från och med den 1 januari 1997
- folkpension i form av änkepension inkomstprövas från och med den 1 april 1997

Resultatbedömning och slutsatser

Trots att änkepensionen har avskaffats och ersatts med omställningspension är änkepensionerna kostnads- och antalsmässigt dominerande. Till följd av förslaget om inkomstprövning av folkpension i form av änkepension kommer såväl kostnader som antal att sjunka kraftigt – kostnaderna för änkepensioner minskar med ca 60 %. Under många år framöver kommer änkepensionerna ändå att svara för de största kostnaderna på anslaget.

Kostnaderna för änkepensionerna minskar långsamt samtidigt som kostnaderna för omställningspension sakta ökar.

Riksförsäkringsverket beräknar medelsbehovet under budgetåret 1997 till 1 663 000 000 kronor utan hänsyn tagen till föreslagna besparingar. Regeringen delar verkets bedömning. Omräknat till ett aktuellt basbelopp och med hänsyn till föreslagna besparingar beräknas medelsbehovet till 857 000 000 kronor. För budgetåren 1998 och 1999 beräknas medelsbehovet till 616 000 000 kronor respektive 623 000 000 kronor.

A 3. Bostadstillägg till pensionärer

1994/95	Utgift	8 908 000 ¹⁾		
1995/96	Anslag	14 800 000	Utgiftsprognos	14 741 000
			därav 1996	9 846 000
1997	Förslag	9 970 000		
1998	Beräknat	10 270 000		
1999	Beräknat	10 570		

¹ Beloppen anges i tusental kr

Från anslaget bekostas bostadstillägg till pensionärer (BTP) och särskilt bostadstillägg till pensionärer (SBTP). Bostadstillägget var tidigare kommunalt men är sedan den 1 januari 1995 statligt. Utöver bostadstillägg från detta anslag kan en kommun enligt övergångsbestämmelserna t.o.m. år 1998 lämna kompletterande kommunalt bostadstillägg som helt finansieras av resp. kommun. Sådant kommunalt bostadstillägg prövas enligt samma regler som det statliga tillägget.

BTP kan maximalt utges med 85 % av bostadskostnaden mellan 100 kronor och 4 000 kronor per månad. Bostadstillägget är helt inkomstprövat och reduceras med 40 % av årsinkomsten upp till ett och ett halvt basbelopp och med 45 % av inkomsten däröver. Som inkomst räknas i princip alla inkomster utöver folkpension samt pensionstillskott eller ATP motsvarande ett pensionstillskott. I årsinkomsten ingår inkomst av kapital som beräknas som en schablonmässigt bestämd andel av förmögenheten.

Det särskilda bostadstillägget betalas ut som en utfyllnad om inkomsten efter det att bostadskostnaden är betald understiger 122 % av basbeloppet (3 691 kr/mån). SBTP betalas i dessa fall ut upp till denna nivå.

Kostnadsutvecklingen för anslaget är beroende av en mängd faktorer. De viktigaste är pensionärernas bostadskostnader och inkomster samt det s.k. mörkertalet, dvs. hur många av de pensionärer som har rätt till bostadstillägg som inte ansöker om förmånen.

För budgetåret 1994/95 uppgick anslaget till 8 700 miljoner kronor medan utfallet blev 8 908 miljoner kronor. Överskridandet på 208 000 tkr motsvarar 2,4 % av anslaget. Den huvudsakliga orsaken till överskridandet var de nya regler för bostadstillägg som infördes den 1 januari 1994 och den 1 januari 1995. De nya reglerna innebar att BTP kunde betalas ut för högre bostadskostnader än tidigare, vilket ledde till en större ökning av antalet ansökningar än förväntat. Prognosen för budgetåret 1995/96 tyder på att utfallet det året kommer att ligga mycket nära det anslagna beloppet.

Den 1 juli 1995 trädde en rad förändringar i reglerna för BTP i kraft vilka sänkte kostnaderna med 900 miljoner kronor per år. Åtgärderna ledde också till att antalet pensionärer med BTP minskade med 35 000 personer till 560 000 personer. Därefter har antalet långsamt minskat ytterligare. I augusti 1996 uppgår 542 000 pensionärer BTP. Medelbeloppet för BTP ökar samtidigt något vilket gör att de totala kostnaderna för närvarande har en relativt stabil utveckling.

Före förändringarna den 1 juli 1995 steg under en lång period såväl antalet BTP-tagare som kostnaderna kontinuerligt. Detta berodde till stor del på kraftiga hyreshöjningar i början av 90-talet samt den successiva förändring av reglerna som gjordes i syfte att nå enhetlig nivå i hela landet när bostadstilläggen förstatligades den 1 januari 1995.

Antalet SBTP-tagare är i viss utsträckning en spegelbild av BTP-systemets fördelningsmässiga effektivitet. När bostadskostnadsgränserna höjs räcker BTP i större utsträckning till för att ge en skälig levnadsnivå var-

för antalet SBTP-tagare då minskar. Omvänt gäller att antalet SBTP-tagare långsamt ökar vid oförändrade ersättningsregler för BTP. Det beror på att hyreshöjningarna leder till att fler pensionärer når en bostadskostnad som inte täcks av BTP-reglerna. Antalet pensionärer med SBTP har under det senaste året ökat med ca 5 500 och det totala antalet uppgår i augusti 1996 till ca 19 000 personer. Kostnaderna för SBTP uppgår till ca 55 miljoner kronor per år.

Kostnaderna för SBTP och det antal som får detta tillägg begränsas av gränsen för högsta skäliga bostadskostnad som innebär att man inte tar hänsyn till bostadskostnader utöver en viss nivå. Oförändrade gränser för skälig bostadskostnad har därför en återhållande effekt på kostnadsutvecklingen.

Ca 60 kommuner lämnar kompletterande kommunalt bostadstillägg till ca 90 000 pensionärer. Totalt kostar sådant kommunalt bostadstillägg ca 150 miljoner kronor per år.

Ungefär 27 % av pensionärerna har BTP. Behovet av BTP finns i första hand hos ensamstående pensionärer. Hälften av alla pensionärer är ensamboende men bland BTP-tagarna bor 85 % ensamma. 75 % av BTP-tagarna är kvinnor.

Vissa regeländringar

Sänkt kompensationsgrad för BTP

Regeringens förslag: Den del av bostadskostnaden som kan ersättas med bostadstillägg inom intervallet 100 – 4 000 kronor per månad sänks till 83 % från och med den 1 januari 1997.

Skälen för regeringens förslag: Den 1 januari 1995 infördes statliga regler för bostadstillägg till pensionärer (BTP), som ersatte det tidigare kommunala bostadstillägget (KBT). Med det kommunala bostadstillägget bestämde resp. kommun hur stort KBT som kunde betalas ut. I och med det statliga bostadstillägget infördes enhetliga ersättningsregler för hela landet. De nya reglerna innebar att bostadstillägg kan lämnas med 85 % av bostadskostnad mellan 100 kronor och 4 000 kronor per månad.

För att det fastställda utgiftstaket för statens utgifter inte skall överskridas föreslår regeringen att ersättningsreglerna för BTP ändras på så sätt att ersättningsprocenten sänks från 85 % till 83 % av bostadskostnad mellan 100 kronor och 4 000 kronor per månad. Förändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1997.

Maximalt kan en pensionär med dagens regler få 3 315 kronor per månad i statligt bostadstillägg. Med de nya reglerna sänks det maximala bostadstillägget till 3 237 kronor per månad. Som mest blir minskningen därför 78 kronor per månad. Den genomsnittliga minsk-

ningen uppgår till 58 kronor per månad.

Som komplement till BTP finns det särskilda bostadstillägget till pensionärer (SBTP), som betalas ut till pensionärer med hög bostadskostnad och låg inkomst. I sådant fall betalas SBTP ut så att inkomsten, efter det att en skälig bostadskostnad är betald, uppgår till en skälig levnadsnivå. Med den föreslagna sänkningen av kompensationsnivån för BTP får alla pensionärer sänkt BTP. Pensionärer med små ekonomiska resurser har emellertid ofta SBTP. Eftersom SBTP fyller ut inkomsten upp till en skälig levnadsnivå kompenseras dessa pensionärens sänkta BTP med lika stor höjning av SBTP. Regeringen föreslår längre fram i denna proposition att den skäliga bostadskostnaden skall höjas.

Åtgärden innebär att kostnaderna för BTP minskar och kostnaden för SBTP ökar något. Sammantaget beräknas kostnaderna minska med 315 miljoner kronor per år.

Fritidsfastighet medräknas som förmögenhet vid beräkning av BTP

Regeringens förslag: Värdet av privatbostadsfastighet och privatbostad som pensionär äger men inte permanent bor i skall räknas in i förmögenheten vid beräkning av bostadstillägg till pensionärer från och med den 1 april 1997. För privatbostadsfastighet räknas som förmögenhet därvid fastighetens taxeringsvärde med avdrag för skulder på fastigheten och för privatbostad bostadens värde med avdrag för skulder. Vid beräkning av bostadstillägget skall viss del av denna förmögenhet räknas in i årsinkomsten på motsvarande sätt som gäller för övrig förmögenhet.

Skälen för regeringens förslag: Bostadstillägget prövas mot en för pensionären beräknad årsinkomst. I årsinkomsten ingår schablonmässigt beräknad avkastning av förmögenhet. Som förmögenhet räknas i dessa sammanhang i princip alla tillgångar utom privatbostad eller privatbostadsfastighet. Från förmögenheten dras eventuella skulder. Årsinkomsten fastställs till 5 % av nettoförmögenheten. Om den totala nettoförmögenheten överstiger 75 000 kronor för ogift och 60 000 kronor för gift pensionär skall dessutom 10 % av den del av förmögenheten som överstiger dessa gränser räknas som årsinkomst.

Sedan den 1 januari 1990 gäller att förmögenhet i form av privatbostadsfastighet eller privatbostad inte skall påverka inkomstberäkningen för bostadstillägg om bostaden bebos av pensionären. Ett småhus eller en bostadsrätt pensionären bor permanent i och som pensionären söker bostadstillägg för skall således inte påverka årsinkomsten och därmed inte heller minska bostadstilläggets storlek. Inte heller skuld på sådan bostad påverkar inkomstberäkningen. När det gäller

privatbostadsfastighet eller privatbostad som pensionären inte bebos men har för privat bruk gäller sedan år 1990 samma regler, dvs. inte heller sådan bostad påverkar inkomstberäkningen. För näringsfastighet gäller däremot att värdet av denna räknas som förmögenhet, vilket innebär att viss del av detta värde medräknas i årsinkomsten.

Före den 1 januari 1990 räknades alla former av fastigheter som inte beboddes av den sökande som förmögenhet. Det innebär att en viss del av en fritidsfastighets taxeringsvärde då räknades som inkomst och därmed påverkade bostadstilläggets storlek.

En orsak till att fritidsfastigheter nu är undantagna från inkomstprövningen är att en sådan fastighet inte inbringar någon verklig inkomst. Fastigheten är en tillgång som kan omsättas i likvida medel. När nuvarande regel infördes ansågs det dock rimligt att utforma inkomstprövningen i större utsträckning med hänsyn till faktisk inkomst än med hänsyn till möjlig inkomst. Med tanke på det statsfinansiella läget och behovet av att sanera statens finanser behöver tidigare ställningstagande omprövas. Även om det är önskvärt att göra inkomstprövningen efter faktisk inkomst måste hänsyn tas till statens möjligheter att finansiera detta. För att uppnå saneringsmålet är det enligt regeringens uppfattning därför nödvändigt att återgå till de mindre generösa regler som gällde för fritidsfastigheter före år 1990. Regeringen föreslår således att förmögenhet i form av fritidsfastighet skall räknas som förmögenhet vid beräkning av bostadstillägg.

Det torde vara ovanligt att pensionär äger bostadsrätt utan att bebo denna. I konsekvens med förslaget om privatbostadsfastighet bör dock även innehav av privatbostad som inte är pensionärens permanentbostad tas med som förmögenhet.

Förslaget innebär att reglerna för fritidsfastigheter blir likvärdiga med dem som i dag gäller för näringsfastigheter. Som värde upptas taxeringsvärdet med avdrag för eventuella skulder som belastar fastigheten. Nettovärdet läggs därefter till övrig förmögenhet. För privatbostad skall bostadens värde med avdrag för eventuella skulder tas upp som förmögenhet.

I förslaget till lagtext anges att värdet av fritidsfastighet skall ingå i förmögenheten. I konsekvens med detta tas undantaget för inkomst av privatbostadsfastighet och privatbostad bort. De närmare detaljerna om hur bl.a. skuld på fastighet och inkomst av uthyrd bostad skall hanteras får föreskrivas av Riksförsäkringsverket i enlighet med tidigare lämnat bemyndigande.

Innehav av fritidsfastighet finns inte registrerat hos Riksförsäkringsverket eller försäkringskassorna. För att den föreslagna ändringen skall kunna genomföras fordras således att uppgifterna på något sätt hämtas in. I första hand bör en sådan uppgift hämtas in från resp. pensionär. Detta skulle dock kräva en underskriven försäkran från var och en av de ca 540 000 pensionärer som för närvarande uppstår bostadstillägg. Eftersom det är en minoritet av BTP-tagarna som har fritidsfastighet vore en sådan lösning orationell. Kassorna bör därför

ges möjlighet att hämta in nödvändiga uppgifter från fastighetsregistret eller skattemyndigheten.

Även om uppgifterna hämtas maskinellt medför förändringen en del arbete på försäkringskassorna. Av administrativa skäl föreslås därför att ändringen skall träda i kraft den 1 april 1997.

Den föreslagna förändringen beräknas leda till en årlig besparing på 200 miljoner kronor. Med tanke på att genomförandet sker den 1 april 1997 beräknas besparingen för år 1997 uppgå till 150 miljoner kronor.

Höjd skälig bostadskostnad vid beräkning av särskilt bostadstillägg till pensionärer

Regeringens förslag: Den högsta skäliga bostadskostnad som används vid beräkning av särskilt bostadstillägg till pensionärer regleras i lag. Beloppet blir enhetligt för hela landet och skall från och med år 1997 uppgå till 5 200 kronor per månad.

Skälen för regeringens förslag: Särskilt bostadstillägg till pensionärer (SBTP) betalas ut som ett komplement till BTP till pensionärer med hög bostadskostnad och låg inkomst. SBTP prövas automatiskt månadsvis för alla som uppbär BTP och betalas ut om den sammanlagda inkomsten, efter det att en skälig bostadskostnad är betald, understiger 122 % av basbeloppet (3 691 kronor per månad för år 1997). I sådant fall utges SBTP upp till denna nivå. För närvarande får ca 19 000 pensionärer SBTP, vilket innebär att 3,5 % av pensionärerna med BTP även får SBTP. Den totala kostnaden är ca 55 miljoner kronor per år.

När det särskilda bostadstillägget infördes år 1991 var bostadstillägget kommunalt men delvis statsfinansierat. Normerna för skälig levnadsnivå och skälig bostadskostnad följde därför i första hand de kommunala normer som tillämpades i resp. kommun. Därefter har staten övertagit bostadstilläggen och normerna är nu också statliga.

Normen för skälig levnadsnivå följde till att börja med Socialstyrelsens norm för skälig levnadsnivå (116 % av basbeloppet). I samband med den ekonomiskt-politiska propositionen år 1994 höjde regeringen normen till 122 % av basbeloppet i syfte att förbättra situationen för de sämst ställda pensionärerna.

Normen för skälig bostadskostnad följer för närvarande Socialstyrelsens norm för skälig bostadskostnad, vilken är indelad i fyra nivåer beroende på kommunens storlek. Beloppen grundar sig på kostnaden för nyproduktion av lägenheter. De olika nivåerna är sedan den 1 januari 1995

Storstockholm	4 950 kr/mån
Storgöteborg	4 850 kr/mån
kommuner med fler än 75 000 invånare	4 475 kr/mån
kommuner med färre än 75 000 invånare	4 225 kr/mån

De statliga bostadstilläggen styrs av nivåer och gränser som regleras av regering och riksdag. Enda undantag för detta är den skäliga bostadskostnaden som i praktiken bestäms av Socialstyrelsen. I en tid av snäva ekonomiska resurser är det ur fördelningspolitisk och ekonomisk synvinkel angeläget att regering och riksdag har ett samlat ansvar för bostadstilläggen till pensionärer. Det är därför otillfredsställande att en del av reglerna inte beslutas av regering och riksdag. I och med att systemet med utgiftstak för statens budget har införts har detta fått än större betydelse. Högsta skäliga bostadskostnad bör därför fastställas inom ramen för den övriga budgetbehandlingen. Normen för skälig levnadsnivå regleras i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Regeringen anser att även den skäliga bostadskostnaden bör regleras i denna lag.

Den skäliga bostadskostnaden är idag indelad i fyra nivåer efter storleken på kommunen som pensionären bor i. Orsaken till detta är att hyresnivåerna varierar över landet och att det finns ett visst samband mellan kommunstorlek och produktionskostnaden för lägenheter. Sambandet är emellertid inte entydigt. Det är inte ovanligt att det även i små kommuner finns bostäder med höga bostadskostnader. Detta kan t.ex. gälla servicelägenheter eller annat boende i särskilda boendeformer. Mot bakgrund av detta och att bostadstilläggen i övrigt i och med förstatligandet har enhetliga regler anser regeringen att en enhetlig norm bör gälla även för den skäliga bostadskostnaden.

Hur många pensionärer som får SBTP påverkas i stor utsträckning av storleken på normerna för skälig levnadsnivå och skälig bostadskostnad. Den skäliga levnadsnivån höjdes den 1 januari 1995 medan den skäliga bostadskostnaden inte har höjts på flera år – främst beroende på att kostnaden för nybyggnation har stagnerat. Den genomsnittliga bostadskostnaden för BTP-tagarna har dock successivt stigit och är nu ca 3 000 kronor per månad samtidigt som antalet pensionärer med höga bostadskostnader långsamt ökar. Cirka var tionde pensionär har idag en bostadskostnad som är högre än normen för skälig bostadskostnad.

Mot bakgrund av ovanstående anser regeringen att normen för högsta skäliga bostadskostnad för beräkning av SBTP fr.o.m. den 1 januari 1997 bör vara 5 200 kronor per månad. Därmed har cirka 95 % av BTP-tagarna en bostadskostnad som är lägre än normen för skälig bostadskostnad. Detta beräknas öka kostnaderna med 70 miljoner kronor per år.

Regeringens överväganden

Sammanfattning

Resurser 1997

Ramanslag 9 970 000 tkr

Övrigt

Regeringen föreslår att ersättningsgraden för BTP sänks till 83 % av bostadskostnaden samt att fritidsfastigheter beaktas vid inkomstberäkningen för bostadstillägg. Vidare föreslås att gränsen för högsta skäliga bostadskostnad som används vid beräkning av särskilt bostadstillägg till pensionärer höjs till 5 200 och blir enhetlig för hela landet.

Resultatbedömning och slutsatser

Kostnaderna för bostadstilläggen är starkt beroende av bostadskostnadsgränserna och hyresutvecklingen. Eftersom den övre hyresgränsen på 4 000 kronor inte har ändrats sedan den 1 januari 1995 samtidigt som hyreshöjningarna är måttliga finns f.n. ingen starkt kostnadsökande kraft.

Kostnaderna påverkas även av inkomstutveckling-

en för pensionärerna. Trots minskande pensioner på individnivå får pensionärerna som grupp successivt högre inkomster på grund av att äldre pensionärer med låga pensioner successivt ersätts av nytilkomna pensionärer med högre pension. Sammantaget leder detta till att antalet BTP-tagare minskar något eftersom färre pensionärer nybeviljas BTP än de BTP-tagare som avlider. Bostadskostnaderna ökar emellertid snabbare än pensionerna, vilket leder till en viss kostnadsökande effekt.

En ytterligare för kostnadsutvecklingen viktig faktor är mörkertalet eller ansökningsbenägenheten bland de pensionärer som har rätt till BTP. Mörkertalet påverkas mycket av kunskapen om reglerna men även det upplevda behovet hos pensionären har stor betydelse. Av detta skäl ökar antalet BTP-tagare mer när hyrorna ökar kraftigt än om reglerna förbättras.

Sammantaget ökar kostnaderna långsamt i löpande priser. Den viktigaste orsaken till detta är att bostadskostnaderna ökar snabbare än inkomsterna.

Regeringen beräknar med beaktande av föreslagna besparingar och förbättringen av det särskilda bostadstillägget medelsbehovet för budgetåret 1997 till 9 970 000 000 kronor. För budgetåren 1998 och 1999 beräknas medelsbehovet till 10 270 000 000 kronor respektive 10 570 000 000 kronor.

5 Det fortsatta genomförandet av pensionsreformen

I enlighet med de riktlinjer som riksdagen har godkänt på grundval av propositionen 1993/94:250 (bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439) pågår en genomgripande reformering av ålderspensionssystemet. Förslagen i propositionen baserades på den överenskommelse som träffades inom Pensionsarbetsgruppen mellan företrädare för de fyra dåvarande regeringspartierna och Socialdemokraterna. I propositionen som inte innehöll några lagförslag lades principerna för ett reformerat ålderspensionssystem fast.

Skälen till reformeringen är att dagens allmänna pensionssystem på väsentliga punkter inte uppfyller de krav som måste ställas på ett pensionssystem eftersom det i sin nuvarande utformning inte är tillräckligt följ-samt i förhållande till framtida samhällsekonomiska och demografiska påfrestningar. Svagheter med den nuvarande ordningen har efter hand kommit att bli alltmer framträdande. Pensionssystemets möjligheter att infria gjorda åtaganden är därmed hotade.

Genomförandet av ålderspensionsreformen innebär att ett offentligt och obligatoriskt pensionssystem även fortsättningsvis skall utgöra grunden för den enskildes pensionsskydd. Den inkomstrelaterade delen av det allmänna pensionssystemet kommer att bygga på den s.k. livsinkomstprincipen vilket innebär ett starkt samband mellan avgift och förmån för den enskilde. De intjänade pensionsrättigheterna och den årliga omräkningen av utgående pensioner skall knytas till den allmänna inkomstutvecklingen vilket ger en god följsamhet i förhållande till samhällsekonomin. I reformen ingår vidare att garantipension skall ersätta den nuvarande ordningen för grundtrygghet i form av folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag.

Den dåvarande regeringen beslutade i juni 1994 att tillkalla den s.k. Genomförandegruppen med uppgift att medverka i den fortsatta beredningen av pensionsöverenskommelsen och att vårda överenskommelsen. Beredningen av pensionsreformen bedrivs inom regeringkansliet under ledning av socialförsäkringsminister och i samverkan med berörda myndigheter.

Det socialdemokratiska partiet genomför under hösten 1996 ett brett upplagt samråd kring det kommande pensionssystemet. Utifrån detta samråd avser regeringen att ta ställning till de frågor som fortfarande är öpp-

na inom ramen för pensionsöverenskommelsen. Regeringen eftersträvar en bred politisk uppslutning kring reformeringen av pensionssystemet.

5.1 FRAMFLYTTNING AV VISSA TIDPUNKTER FÖR IKRAFTTRÄDANDE AV DET REFORMERADE PENSIONSSYSTEMET M.M.

Regeringens förslag: Ikraftträdandet av det reformerade systemets intjänanderegler flyttas fram till den 1 januari 1999. De första utbetalningarna av ålderspension enligt reformerade regler senareläggs ett år till den 1 januari 2001.

Tidpunkt för eventuell förändring i lagen (1982:80) om anställningsskydd vad avser lagstadgad rätt för arbetstagare att kvarstå i arbete till 67 års ålder senareläggs.

Skälen för regeringens förslag: Enligt de riktlinjer som antogs av riksdagen med anledning av regeringens proposition 1993/94:250 skulle lagstiftning om det inkomstrelaterade pensionssystemet träda i kraft den 1 januari 1996. Vidare beslutades att de nya reglerna för grundtrygghet skulle träda i kraft den 1 januari 2000. Avsikten var att utbetalning av pension intjänad och beräknad enligt reformerade regler skulle inledas i januari 2000.

I proposition 1994/95:100, Bil.6 föreslogs att tidpunkten för det formella ikraftträdandet för reformerade intjänanderegler skulle flyttas fram till den 1 januari 1997. Det konstaterades att framflyttningen av ikraftträdandet inte skulle få någon inverkan på reformens genomförande i sak och någon förändring av tidpunkten för första utbetalningar av pensioner enligt reformerade regler föreslogs inte. Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (bet. 1994/95:SfU10, rskr. 1994/95:343).

Principöverenskommelsen om det reformerade pen-

sionssystemet fullföljs och arbetet med att utforma den reformerade ålderspensionen fortskrider.

En proposition innehållande reformerade regler om intjänande av ålderspension bör innefatta ställningstaganden till hur avgiftsuttaget till ålderspensionssystemet skall fördelas mellan arbetsgivaravgift och egenavgift samt hur den finansiella infasningen av reformen skall utformas. Arbetet med att genomföra och vidareutveckla de riktlinjer som riksdagen beslutat i dessa frågor är omfattande. Sommaren 1995 remitterades promemorian Ds 1995:41 Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. I denna, som har utarbetats i samråd med ledamöterna i Genomförandegruppen, redovisades lagförslag vad avser dels intjänande av inkomstgrundad ålderspension, dels beräkning av inkomstgrundad pension från den del av det allmänna pensionssystemet som även fortsättningsvis skall utgöra ett s.k. fördelningssystem. I september samma år remitterades promemorian Ds 1995:55 Utvidgad avgiftsskyldighet vad avser ålderspension, m.m. innefattande bl.a. förslag till en ny lag om statliga ålderspensionsavgifter. Beredning av de två promemoriorna inför kommande lagrådsremiss och proposition till riksdagen pågår. Denna beredning omfattar ställningstagande till avgiftsuttaget till ålderspensionssystemet och utformningen av den finansiella infasningen.

Reformerade regler om intjänande av ålderspension berörs även av beredningsarbete avseende andra delar av ålderspensionsreformen. Vad beträffar premiereservsystemet, dvs. den del av det framtida pensionssystemet där pensionsrätten skall baseras på individuellt fonderade medel, har Premiereservutredningen (Dir. 1994:96) nyligen redovisat delbetänkandet SOU 1996:83 Allmänt pensionssparande. Detta betänkande är för närvarande föremål för remissbehandling. Därefter kommer utredningen att återkomma med ett slutligt förslag till utformning av det kommande premiereservsystemet.

I den fortsatta beredningen av reformen ingår vidare att redovisa förslag till lagstiftning vad avser garanti-pensionen inom det reformerade systemet och att anpassa bostadsstödet härtill. En översyn av systemet för efterlevandepension har också inletts (Dir 1996:51). Denna innefattar bl.a. uppdrag att utforma nya regler som harmonierar med reglerna för det reformerade ålderspensionssystemet.

Omfattningen av detta arbete med att genomföra och utveckla de riktlinjer avseende reformerade regler om ålderspension som riksdagen beslutat innebär att ikraftträdandet av reformerade regler för intjänande av sådan pension behöver senareläggas till den 1 januari

1999.

En tung del i genomförandet av pensionsreformen är den omläggning av ADB-system och administrativa rutiner som måste ske inom socialförsäkringsadministrationen, dvs. Riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Denna kommer till stor del inte kunna genomföras förrän efter riksdagsbeslut om ny lagstiftning. Detta innebär att tiden mellan ikraftträdande av nya regler för intjänande av ålderspension och de första utbetalningarna av pension intjänade enligt de nya reglerna inte får bli för kort. Under nämnda tid måste vidare göras omfattande beräkningar av pensionsrätt m.m. avseende tiden fr.o.m. år 1960. De första utbetalningarna bör därför påbörjas först två år efter ikraftträdandet av reformerade regler för intjänande av ålderspension, dvs. i januari år 2001.

I propositionen 1993/94:250 föreslog regeringen vidare att arbetstagare, med vissa kollektivavtalsreglerade undantag, skall få lagstadgad rätt att kvarstå i arbete till 66 års ålder fr.o.m. år 1997 och till 67 års ålder fr.o.m. år 1998. Regeringen anförde därvid att höjningen av åldersgränsen för avgångsskyldighet i första hand borde genomföras via avtal mellan arbetsmarknadens parter och uttalade att om det visade sig att arbetsmarknadens parter inte senast under början av år 1996 träffat avtal med innebörd att åldersgränsen höjs på sätt som förslagits, borde det bli fråga om en tvingande lagstiftning med detta innehåll. Riksdagen godtog regeringens förslag.

Arbetsmarknadens parter har hittills inte träffat avtal med ovan nämnt innehåll. Situationen på arbetsmarknaden är för närvarande sådan att en samförståndslösning av innebörd att den generella gränsen för avgångsskyldighet höjs ännu inte är i sikte. Samtidigt kvarstår som tidigare uttalats att frågor om avgångsskyldighet regleras smidigare och effektivare i kollektivavtal. Av dessa skäl bör arbetsmarknadens parter få ytterligare anstånd med att finna lösningar som ger arbetstagarna rätt att stanna kvar i arbete på det sätt som förutsetts i pensionsöverenskommelsen. Regeringen föreslår därför, efter samråd med Genomförandegruppen, att en eventuell tvingande reglering i lagen (1982:80) om anställningsskydd senareläggs och att den tid som står till parternas förfogande för att träffa avtal förlängs till utgången av november månad 1997. Det är vidare regeringens bedömning att frågor om åldersgränser i lagen (1993:1651) om läkarvårdsersättning och lagen (1993:1652) om ersättning för sjukgymnastik bör behandlas i samband med avgångsskyldighet för arbetstagare.