

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

11



Förslag till statsbudget för 2002

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	7
2	Lagförslag.....	9
2.1	Förslag till lag om ändring i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer.....	9
3	Ekonomisk trygghet vid ålderdom.....	11
3.1	Omfattning.....	11
3.2	Utgiftsutveckling.....	11
3.3	Skatteavvikelser.....	12
3.3.1	Skatteförmåner.....	13
3.4	Mål.....	13
3.5	Politikens inriktning.....	13
3.6	Insatser.....	14
3.6.1	Insatser inom politikområdet.....	14
3.6.2	Insatser utanför politikområdet.....	15
3.7	Resultatbedömning.....	16
3.7.1	Resultat.....	16
3.7.2	Analys och slutsatser.....	17
3.8	Regeringens överväganden och förslag till regeländringar.....	18
3.8.1	Höjd ersättningsnivå för bostadstillägg till pensionärer.....	18
3.8.2	Hemmavarande barns andel av bostadskostnaden vid beräkning av änkepension och bostadstillägg.....	18
3.9	Budgetförslag.....	19
3.9.1	20:1 Ålderspensioner.....	19
3.9.2	20:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	20
3.9.3	20:3 Bostadstillägg till pensionärer.....	20
3.9.4	20:4 Delpension.....	21

Tabellförteckning

Anslagsbelopp	7
3.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområdet och politikområdet.....	11
3.2 Härledning av ramnivån 2002–2004.....	12
3.3 Skatteavvikelser	12
3.4 Anslagsutveckling.....	19
3.5 Härledning av nivån 2002–2004	19
3.6 Anslagsutveckling.....	20
3.7 Härledning av nivån 2002–2004	20
3.8 Anslagsutveckling.....	20
3.9 Härledning av nivån 2002–2004	21
3.10 Anslagsutveckling.....	21
3.11 Härledning av nivån 2002–2004	22

Diagramförteckning

3.1	Förändring offentlig pension 1991–1999 jämfört med 1991, 1999 års priser, årsinkomster.....	16
3.2	Pensionärernas inkomststandard som andel av övrigas inkomststandard 1991–1999.....	16
3.3	Andel ålderspensionärer med BTP 1991–2000 i procent	17
3.4	Medelårsbeloppet per BTP-tagare bland ålderspensionärer 1991–2000 i 2000 års priser	17

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer (avsnitt 2.1),
2. för budgetåret 2002 anvisar anslagen under utgiftsområde 11 *Ekonomisk trygghet vid ålderdom* enligt följande uppställning:

Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag	Anslagstyp	
20:1 Ålderspensioner	ramanslag	9 579 000
20:2 Efterlevandepensioner till vuxna	ramanslag	13 525 000
20:3 Bostadstillägg till pensionärer	ramanslag	10 210 500
20:4 Delpension	ramanslag	220 000
Summa		33 534 500

2 Lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs att 2 och 4 §§ lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Bostadstillägg skall svara för del av pensionärens bostadskostnad och lämnas endast för den bostad i vilken pensionären har sitt huvudsakliga boende (permanentbostaden). För bostad i särskild boendeform lämnas bostadstillägg endast för boende i lägenhet eller för boende i en- och tvåbäddsrumsrum.

Bostadstillägg skall svara för del av pensionärens bostadskostnad och lämnas endast för den bostad i vilken pensionären har sitt huvudsakliga boende (permanentbostaden). *Vid beräkning av pensionärens bostadskostnad skall även hemmavarande barns andel av bostadskostnaden medräknas under förutsättning att barnet inte har fyllt 20 år och inte är självförsörjande. Detsamma skall gälla så länge barnet får förlängt barnbidrag enligt lagen (1986:378) om förlängt barnbidrag eller studiehjälp enligt 2 kap. studiestödslagen (1999:1395).* För bostad i särskild boendeform lämnas bostadstillägg endast för boende i lägenhet eller för boende i en- och tvåbäddsrumsrum.

Pensionär som vistas eller bor i en särskild boendeform eller i en liknande inrättning är berättigad till bostadstillägg för sin ursprungliga permanentbostad under högst sex månader från det att försäkringskassan

bedömt vistelsen eller boendet i den särskilda boendeformen som stadigvarande.

Bostadstillägg lämnas ej för sådan bostadskostnad som fastställs med beaktande av pensionärens inkomst.

4 §¹

Bostadstillägg lämnas med 90 procent av bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 4 500 kronor.

Bostadstillägg lämnas med 91 procent av bostadskostnaden per månad av den del som inte överstiger 4 500 kronor.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2002. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för tid före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2000:1392.

3 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

3.1 Omfattning

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom omfattar politikområdet Ekonomisk äldrepolitik. Anslagen innefattar folkpension till ålderspensionärer som inte uppbär tilläggs-pension, folkpension och tilläggs-pension i form av efterlevandepension, pensionstillskott till såväl ålderspensioner som efterlevandepension, bostadstillägg till pensionärer samt delpension. Från och med 2003 kommer utgiftsområdet också att omfatta äldreförsörjningsstöd.

3.2 Utgiftsutveckling

Utgifterna för utgiftsområdet för 2000 blev 81 miljoner kronor lägre i förhållande till anslagna medel. För 2001 beräknas utgifterna för området bli 37 miljoner kronor högre än anvisade medel. Detta innebär en avvikelse med cirka 0,1 procent. För 2002 beräknas utgifterna till 33 535 miljoner kronor, vilket är 312 miljoner kronor lägre än för 2001. Andelen pensionärer med ATP ökar och det är en faktor som leder till minskade utgifter inom stora delar av utgiftsområdet. Utgifterna minskar genom att antalet pensionärer som uppbär ålderspension utan ATP minskar, samt att antalet personer berättigade till pensionstillskott och bostadstillägg reduceras. Höjningen av den genomsnittliga ATP-nivån innebär dock att kostnaden för efterlevandepensioner till vuxna ökar.

Tabell 3.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområdet och politikområdet

Miljoner kronor

	Utfall 2000	Anslag 2001 ¹	Utgifts- prognos 2001	Förslag anslag 2002	Beräknat anslag 2003	Beräknat anslag 2004
Anslag 20:1 Ålderspensioner	10 842	10 197	10 122	9 579	26 344	25 841
Anslag 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna	12 865	13 171	13 099	13 525	14 761	15 111
Anslag 20:3 Bostadstillägg till pensionärer	9 620	10 144	10 361	10 211	10 596	10 322
Anslag 20:4 Delpension	211	298	265	220	154	60
Totalt för utgiftsområde 11 och politikområde Ekonomisk äldrepolitik	33 538	33 810	33 847	33 535	51 855	51 334

¹ Inklusive förslag till tilläggsbudget i samband med 2001 års ekonomiska vårproposition.

Utgiftsområdet kommer 2003 att påföras markant ökade utgifter. Då införs en beskattad garantipension för såväl ålderspension som efterlevandepension. Garantipensionen ersätter nuvarande folkpension, pensionstillskott och det särskilda grundavdraget för pensionärer. Garantipensionen är en utfyllnad mot den inkomstrelaterade pensionen. Från och med 2003 tillkommer även äldreförsörjningsstödet inom utgiftsområdet. Utgifterna för detta anslag beräknas årligen till 710 miljoner kronor för 2003 och 2004.

Tabell 3.2 Härledning av ramnivån 2002–2004

Miljoner kronor

	2002	2003	2004
Anslagsnivå 2001 ¹	33 810	33 810	33 810
Förändring till följd av:			
Beslut	160	11 723	12 024
Övr. makroekonomiska förutsättn.	787	690	1 007
Volym	-1 222	-1 868	-3 006
Överföring andra anslag m.m. ²	0	7 500	7 500
Summa förändring	-275	18 045	17 524
Förslag/beräknat anslag	33 535	51 855	51 334

¹ Inklusive förslag till tilläggsbudget i samband med 2001 års ekonomiska vårproposition.

² Överföring av utgifter från AP-fonden.

3.3 Skatteavvikelser

Samhällets stöd inom utgiftsområde 11 Ekonomiskt trygghet vid ålderdom redovisas i huvudsak som anslag på statsbudgetens utgiftssida. Vid sidan av detta finns dock stöd även 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 eller priser. Skatteförmånerna kan vara motiverade av fördelningspolitiska eller andra skäl. Om en skatteförmån slopas 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 skatteavvikelserna 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 3.3 Skatteavvikelser

Miljarder kronor

Namn på skatteavvikelsen	Skatteavvikelse brutto 2001	Skatteavvikelse brutto 2002	Skatteavvikelse netto 2001	Skatteavvikelse netto 2002
Pensionskostnader för arbetstagare	8,11	8,76	3,29	3,54
Avdrag för pensionspremier	–	–	–	–
Avsättning för personalstiftelse (pension)	–	–	–	–
Avkastningsskatt	18,98	17,67	13,29	12,37
Bostadstillägg till pensionärer BTP	5,62	5,48		
Särskilt grundavdrag för pensionärer	14,39	14,16		
Summa	47,1	46,07	16,58	15,91

3.3.1 Skatteförmåner

Pensionskostnader för arbetstagare

Enligt inkomstskattelagen skall arbetsgivarens kostnader inte tas upp till beskattning hos arbetstagaren om kostnaderna avser tryggnad av pension genom avsättning eller pensionsförsäkring inom vissa ramar. Eftersom 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 pension.

Avdrag för pensionspremier

Avdrag får göras för erlagda pensionspremier. Dessa avdrag är begränsade beloppsmässigt och får i normalfallet inte överstiga ett halvt prisbasbelopp. Ytterligare fem procent av den inkomst som ligger mellan tio och tjugo prisbasbelopp får dras av. Om marginalskatten vid utbetalningen av pensionen är lägre än vid inbetalningen av premien uppstår en avvikelse. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avsättning för personalstiftelse

Arbetsgivare har rätt att göra avdrag för medel som avsatts till personalstiftelse för tryggnad av pensionsutfästelse. Vissa undantag finns för fåmansföretag med mindre än 30 årsarbetskrafter. Stiftelsen är mer förmånligt beskattad än näringsidkaren. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Avkastningsskatt

Avkastningen på medel reserverade för pensionsändamål beskattas lägre än annan avkastning på kapital. Avvikelsen uppkommer dels i näringsverksamhet, genom bolagens egna reserveringar och fonderingar i försäkringsbolag, dels i kapital genom det individuella pensionssparandet. Skattesatsen är satt till 15 procent på en schablonberäknad avkastning.

Bostadstillägg till pensionärer

Ersättning i form av bostadstillägg till pensionärer är skattefri. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt.

Särskilt grundavdrag för pensionärer

Grundavdraget för skattskyldiga med folkpension (ålderspension, förtidspension, änkepension m.m.) avviker från det grundavdrag som förvärvsaktiva skattskyldiga är berättigade till. Det särskilda grundavdragets nivå ligger något över folkpensionens belopp plus pensions-tillskott, och reduceras med ökad pensionsinkomst. Avdraget kan dock aldrig vara lägre än det avdrag som förvärvsaktiva skattskyldiga erhåller. Skatteavvikelsen avser inkomstskatt. Det särskilda grundavdraget slopas fr.o.m. 2003.

3.4 Mål

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

För att mäta graden av måluppfyllelse gör Socialdepartementet regelbundet uppföljningar av pensionärernas ekonomiska levnadsstandard. I dessa uppföljningar studeras utvecklingen av den disponibla inkomsten ur olika perspektiv, som antal socialbidragstagare, förmögenhetsutveckling m.m.

3.5 Politikens inriktning

Alla skall garanteras en trygg ålderdom. De sämst ställda pensionärernas ekonomi bör förbättras ytterligare. Fortsatta förbättringar av bostadstillägget föreslås därför i denna proposition.

När statens finanser sanerades under 1990-talet fick även pensionärerna bidra. Även under saneringsåren valde dock regeringen att satsa resurser på de sämst ställda pensionärerna genom höjda bostadstillägg och pensions-tillskott. I takt med att ekonomin har förbättrats har regeringen kunnat förbättra villkoren för pensionärerna. Som ett ytterligare led i detta

arbete föreslår regeringen i denna proposition skattelättnader för pensionärer. Riksdagen har redan tidigare beslutat, att även dagens ATP-pensionärer skall få del av standardutvecklingen i samhället genom att ATP-pensionerna för ålderspensionärer fr.o.m. 2002 skall följsamhets-indexeras. Detta innebär att ATP-pensionerna huvudsakligen skall följa inkomstutvecklingen i stället för prisutvecklingen. Vid årsskiftet 2001/02 gäller detta de som är födda 1936 eller tidigare.

Det reformerade ålderspensionssystemet innebär att Sverige nu har ett pensionssystem som automatiskt följer den ekonomiska och demografiska utvecklingen. Systemet, som bygger på livsinkomstprincipen, ger också människor en större möjlighet att påverka storleken på sin framtida pension. Det är därför mycket viktigt att kunskapsnivån om hur pensionssystemet fungerar är hög och att alla får information så att man, redan tidigt i livet, skall ges möjligheter att planera inför sin pensionering.

3.6 Insatser

3.6.1 Insatser inom politikområdet

Det reformerade ålderspensionssystemet

De första utbetalningarna av inkomstrelaterad pension enligt det reformerade ålderspensionssystemet gjordes i januari 2001. Det reformerade ålderspensionssystemet bygger på den s.k. livsinkomstprincipen, vilket innebär att alla år med pensionsgrundande inkomst påverkar pensionens storlek. I det gamla ATP-systemet avgjorde de femton bästa åren hur hög pensionen skulle bli, förutsatt att man hade 30 år med ATP-poäng. Förutom den inkomstrelaterade pensionen finns det i det nya ålderspensionssystemet ett grundskydd i form av garantipension. Garantipensionen betalas ut först fr.o.m. den månad man fyller 65 år medan inkomstrelaterad pension kan betalas ut fr.o.m. den månad man fyller 61 år. Garantipension betalas ut första gången i januari 2003 till de som är födda i januari 1938.

Utgiftsområde 11 omfattar ålderspension i form av folkpension och pensionstillskott till de som inte har ATP samt garantipension fr.o.m.

2003. Ålderspension i form av ATP, inkomstpension och premiepension ligger däremot vid sidan av statsbudgeten och utbetalningarna sker från AP-fonden. För att inte helheten skall gå förlorad återfinns därför vissa beskrivningar av ålderspensionssystemet både under utgiftsområdet och i avsnittet om ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

I maj 2001 fattade riksdagen beslut om att införa s.k. automatisk balansering av ålderspensionssystemet (prop. 2000/01:70). Den automatiska balanseringen är en metod som syftar till att säkerställa att pensionssystemets åtagande, pensionsskulden, inte överstiger systemets tillgångar. Syftet uppnås genom att man för varje år gör en balansräkning för systemet. Om det där visar sig att skulderna är större än tillgångarna skall omräkningen av pensionsbehållningar och pensioner inte längre göras med inkomstindex. Istället skapas en ny indexserie, ett balansindex, som används istället för inkomstindex. I takt med att systemets tillgångar ökar i förhållande till skulderna återställs indexeringen till att göras med inkomstindex. Den automatiska balanseringen skapar ett finansiellt stabilt pensionssystem som följer den ekonomiska och demografiska utvecklingen i samhället.

Regeringen föreslår i propositionen Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl. (prop. 2000/01:140) nya regler för pensionärernas bostadstillägg. De nya reglerna skall gälla fr.o.m. januari 2003 och är i huvudsak en anpassning till det nya ålderspensionssystemet.

Regeringen avser i januari 2002 att i en proposition föreslå reformerade regler för barnårsvård för adoptivföräldrar.

Under våren beslutade riksdagen om en ny tvingande bestämmelse i lagen (1982:80) om anställningsskydd som innebär att en arbetstagare har rätt, men inte är skyldig, att kvarstå i anställningen till 67 års ålder (prop. 2000/01:78). Detta innebär inte att pensionsåldern höjs, utan att de arbetstagare som vill får rätt att stanna kvar i sin anställning till 67 års ålder och därmed också möjlighet att förbättra sin pension. Avtal om ålder för när en arbetstagare har rätt att lämna anställningen med pension kan emellertid träffas även i fortsättningen.

Följsamhetsindexering av ATP

Riksdagen beslutade under hösten 2000 i enlighet med prop. 1999/2000:138 Anpassningar i ålderspensionssystemet inför år 2001 m.m. att ATP-pensionen för ålderspensionärer som inte omfattas av det reformerade ålderspensionssystemet skall följsamhetsindexeras fr.o.m. årsskiftet 2001/02. Vid nämnda årsskifte gäller det dem som är födda 1936 och tidigare. Pensionärerna kommer härigenom att få ta del av standardutvecklingen i samhället. Utförligare beskrivning av följsamhetsindexering ges i bilagan Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten.

Äldreförsörjningsstöd

I prop. 2000/01:136 Äldreförsörjningsstöd föreslår regeringen att ett nytt stöd för äldre införs fr.o.m. januari 2003. Stödet, som föreslås bli inkomstprövat, skall garantera personer som är bosatta i Sverige och är 65 år eller äldre en viss lägsta levnadsnivå. De som kan komma att beviljas äldreförsörjningsstöd är ofta invandrare som kommit hit sent i livet och som därför inte uppfyller bosättningskravet för oavkortad folkpension. De kan därmed inte försörja sig på pensionen utan är idag i stor utsträckning hänvisade till socialbidrag. Socialbidrag är dock inte avsett som permanent försörjning utan som en tillfällig lösning.

Äldreförsörjningsstödet är en del av den ekonomiska äldrepolitiken. Regeringen avser att i budgetpropositionen för 2003 föreslå att ett nytt anslag för detta stöd bildas inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

Förbättrat bostadsstöd

Från och med januari 2001 höjdes gränsen för den bostadskostnad som berättigar till bostadstillägg (BTP) från 4 000 till 4 500 kronor per månad. Samtidigt togs den undre gränsen på 100 kronor per månad bort.

Det särskilda bostadstillägget (SBTP) förbättrades samtidigt enligt förslag i budgetpropositionen för 2001 genom att gränsen för skälig bostadskostnad höjdes från 5 200 till 5 700 kronor per månad och genom att gränsen för skälig levnadsnivå höjdes med 6 procentenheter.

Kommunernas möjligheter att betala ut ett kompletterande belopp (KKB) till det statliga bostadsstödet förlängdes att gälla även under 2001 och 2002.

Även i denna proposition föreslår regeringen förbättringar av bostadsstödet, dels genom en höjning av ersättningsnivån för bostadskostnaden från 90 till 91 procent, dels genom att åldersgränsen för när ett hemmavarande barn skall anses som självförsörjande och därmed svara för en del av bostadskostnaden höjs från 18 till 20 år. Den senare ändringen är även en påtaglig förbättring för vissa änkor eftersom även änkepension inkomstprövas enligt motsvarande regler.

3.6.2 Insatser utanför politikområdet

Bättre tandvårdsförsäkring för äldre

De tidigare förbättringarna av tandvårdsstödet har i samband med den ekonomiska vårpropositionen kompletterats med ytterligare 200 miljoner kronor. Det innebär att den sammanlagda nivåhöjningen av stödet till tandvården under perioden 2001–2003 uppgår till 700 miljoner kronor sedan den ekonomiska vårpropositionen 2000. Dessa medel skall användas för att förbättra skyddet mot höga behandlingskostnader för de äldre.

Högsta avgift och förbehållsbelopp inom äldreomsorgen

Avgifterna för äldre och funktionshindrade som behöver vård och omsorg får inte vara så höga att den enskilde inte får medel över för personliga behov, boendekostnad och andra normala levnadskostnader. För att förbättra den ekonomiska situationen för äldre och funktionshindrade föreslår regeringen i prop. 2000/01:149 Avgifter inom äldre- och handikappomsorg att en högsta avgift och ett förbehållsbelopp i äldre- och handikappomsorgen införs fr.o.m. den 1 juli 2002.

3.7 Resultatbedömning

Målet för politikområdet var 2000 att ge ekonomiskt stöd till äldre och efterlevande.

3.7.1 Resultat

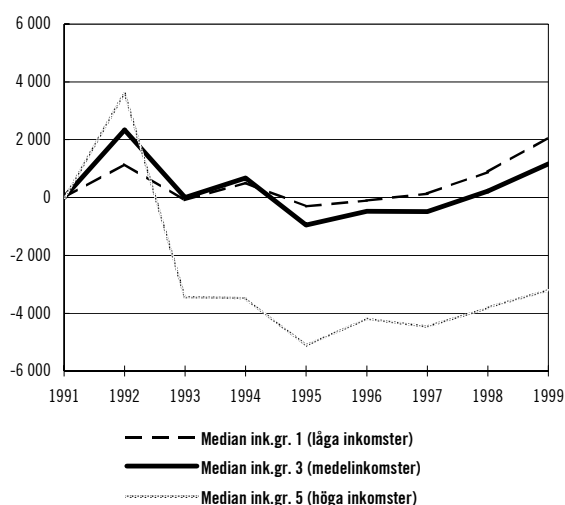
För att mäta graden av måluppfyllelse i termer av pensionärernas disponibla inkomstutveckling, andelen pensionärer som erhåller socialbidrag m.m. gör Socialdepartementet fortlöpande studier över pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden. En rapport avses att publiceras i slutet av detta år. Av denna kommer bl.a. att framgå hur pensionärernas ekonomiska standard har utvecklats under 1990-talet.

Diagram 3.1 skildrar hur den offentliga pensionsinkomsten utvecklats för olika inkomstgrupper hos dem som 1991 var pensionärer. Offentlig pensionsinkomst definieras i diagram 3.1 som summan av folkpension, pensions-tillskott, ATP, bostadstillägg samt särskilt bostadstillägg till pensionärer. Inkomstgrupp 1 innehåller den femtedel individer som 1991 hade de lägsta disponibla inkomsterna, inkomstgrupp 5 innehåller den femtedel individer som 1991 hade de högsta disponibla inkomsterna. Varje år redovisas förändringen för medianobservationen i respektive inkomstgrupp jämfört med 1991. År 1992 uppvisade samtliga tre grupper en höjning av den reala pensionsinkomsten. Detta beror på att den procentuella basbeloppshöjningen mellan 1991 och 1992 översteg ökningen av konsumentprisindex på årsbasis mellan 1991 och 1992. På grund av 1990-talets lågkonjunktur gjordes under 1993–98 avsteg från principen att basbeloppsanknutna pensionsförmåner skulle skrivas upp med hela förändringen av konsumentprisindex. Det ekonomiska saneringsprogrammet har på individnivå sammantaget medfört sänkta reala pensionsinkomster för flertalet av de pensionärer som befann sig över genomsnittet i början av 1990-talet. Samtidigt skyddades pensionärer med lägre inkomster mot försämringarna under 1990-talet genom förbättrade regler för pensions-tillskott, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg och särskilt grundavdrag. För vissa pensionärer har detta inneburit reala förbättringar.

Måttet inkomststandard är hushållets sammanlagda disponibla inkomst justerad för

Utvecklingen för pensionärerna som individer

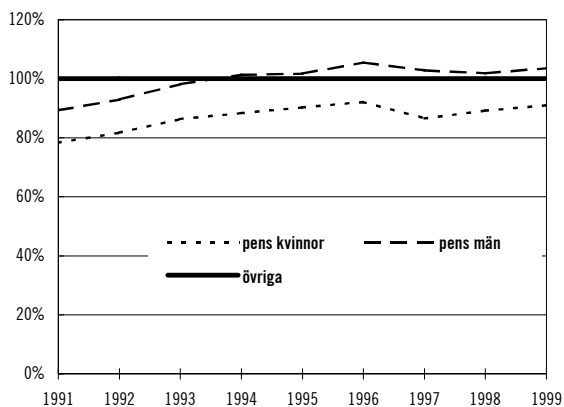
Diagram 3.1 Förändring offentlig pension 1991–1999 jämfört med 1991, 1999 års priser, årsinkomster



Källa: Socialdepartementets beräkningar i LINDA

Utvecklingen för pensionärerna som kollektiv

Diagram 3.2 Pensionärernas inkomststandard som andel av övrigas inkomststandard 1991–1999



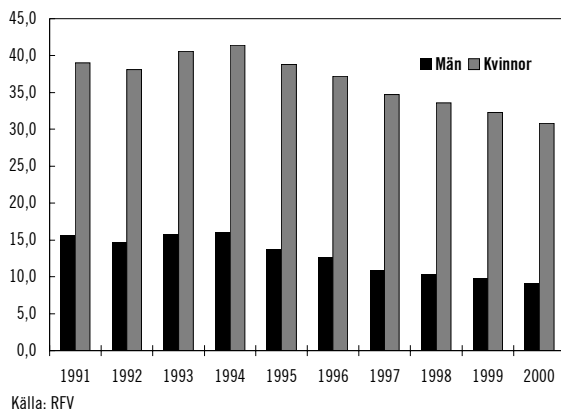
Källa: Socialdepartementets beräkningar i HINK

hushållets försörjningsbörda. Som grupp har pensionärerna under 1990-talet förbättrat sin inkomststandard relativt övriga hushåll. Detta gäller såväl män som kvinnor. Inom pensionärskollektivet har medelinkomsten höjts genom att de nyblivna pensionärerna uppvisar en genomsnittligt högre ATP-poäng. Andra förklaringar till att pensionärerna förbättrat sin inkomststandard relativt övriga åldersgrupper är att 1990-talets saneringsprogram och arbetslöshet inte drabbat pensionärerna i lika stor utsträckning som andra grupper.

Andelen personer 65 år och äldre som någon gång under 2000 uppbar socialbidrag var 1,5 procent. Detta är en låg andel om man jämför med befolkningen i stort, där 4,9 procent någon gång uppbar socialbidrag under samma år. Införandet av äldreförsörjningsstödet 2003 kommer att reducera antalet pensionärer med socialbidrag ytterligare.

Bostadstilläggets betydelse för ålderspensionärer

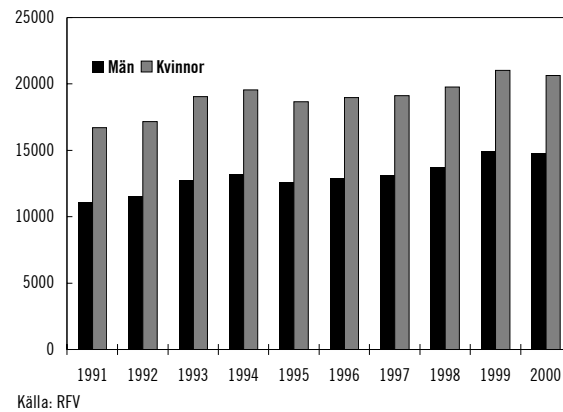
Diagram 3.3 Andel ålderspensionärer med BTP 1991–2000 i procent



Bostadstillägget och det särskilda bostadstillägget har under 1990-talet varit betydelsefulla förmåner för ett stort antal pensionärer. I takt med att den genomsnittliga inkomsten bland ålderspensionärer höjts har andelen som uppbar BTP minskat. Dock har fortfarande ungefär var tredje kvinna och var tionde man BTP. Under förutsättning att kvinnornas genomsnittliga ATP ökar i snabbare takt än männens kommer skillnaden i andel män respektive kvinnor som uppbar BTP att minska.

Bostadstillägget utgör för många pensionärer en betydelsefull del av den totala inkomsten. Kvinnor uppvisar ett klart högre medelårsbelopp än män. I takt med att kvinnornas genomsnittliga ATP har ökat mer än männens har skillnaden i medelårsbelopp för BTP minskat under 1990-talet. För de ålderspensionärer som 1999 erhöll BTP, motsvarade bostadstillägget i genomsnitt cirka 20 procent av den disponibla inkomsten. För den som enbart har folkpension och pensionstillskott och samtidigt har en hög boendekostnad kan BTP utgöra upp till 46 procent av den disponibla inkomsten. Bostads-

Diagram 3.4 Medelårsbeloppet per BTP-tagare bland ålderspensionärer 1991–2000 i 2000 års priser



tillägget har till motsats från den inkomstrelaterade pensionsinkomsten inte varit knuten till prisbasbeloppet. Under 1990-talet har en rad förändringar gjorts i regelverket vilka lett till ett högre reallt genomsnittligt BTP-belopp per mottagare. Förbättringarna i kombination med bostadstilläggets relativt stora andel av inkomsten för de som uppbar bostadstillägget har medfört att pensionärer med låga inkomster inte fått standardförsäkringar. Bostadstillägget har varit och förblir en viktig del av den offentliga pensionen för många ålderspensionärer.

3.7.2 Analys och slutsatser

Det statsfinansiella saneringsprogrammet under 1990-talet innebar att den reala disponibla inkomsten för det övervägande antalet ålderspensionärer reducerades. Statens svaga finanser innebar bl.a. att det dåvarande basbeloppet inte skrevs upp helt i linje med inflationen, vilket påverkade pensionerna åren 1993–1998. Emellertid vidtogs åtgärder för att skydda de sämst ställda pensionärerna genom förbättringar såsom högre pensionstillskott och bostadstillägg. Det på senare år förbättrade statsfinansiella läget har givit utrymme för ytterligare förbättringar. År 2001 kan nämnas de generösare reglerna för bostadstillägget och höjningen av det särskilda grundavdraget.

Inriktningen av verksamheten har under 2000 överensstämt med de mål som uppställts för utgiftsområdet. Framförallt har politikens inriktning varit att skydda de ekonomiskt mest utsatta pensionärerna.

3.8 Regeringens överväganden och förslag till regeländringar

3.8.1 Höjd ersättningsnivå för bostadstillägg till pensionärer

Regeringens förslag: Bostadstillägg till pensionärer kan från och med den 1 januari 2002 lämnas med högst 91 procent av bostadskostnad upp till 4 500 kronor per månad.

Skälen för regeringens förslag: Ersättningsnivån för bostadstillägg till pensionärer (BTP) har under senare år höjts i ett par omgångar. Sedan den 1 januari 2001 lämnas BTP med 90 procent av bostadskostnad upp till 4 500 kronor per månad. Regeringen har i 2001 års ekonomiska vårproposition (prop. 2000/01:100) aviserat en ytterligare justering av nivån med en procentenhet och föreslår nu att ersättningsnivån för BTP fr.o.m. med den 1 januari 2002 skall vara 91 procent av bostadskostnad upp till 4 500 kronor. Denna ersättningsnivå är den samma som föreslagits i propositionen Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl. (prop. 2000/01:140) som lämnades den 31 maj 2001. Förändringen innebär en förbättring för pensionärer med BTP med i genomsnitt ca 400 kronor per år och med som mest 540 kronor per år. Förslaget, som har beretts med Riksförsäkringsverket, innebär att kostnaderna för BTP beräknas öka med 160 miljoner kronor per år.

3.8.2 Hemmavarande barns andel av bostadskostnaden vid beräkning av änkepension och bostadstillägg

Regeringens förslag: Vid fastställande av bostadskostnad, för beräkning av änkepension och bostadstillägg till pensionärer, skall hemmavarande barns andel av bostadskostnaden ingå om barnet inte fyllt 20 år eller om barnet får studiehjälp eller förlängt barnbidrag. En ytterligare förutsättning är att barnet inte är självförsörjande.

Skälen för regeringens förslag: I lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer regleras inte hur bostadskostnaden skall beräknas när en pensionär bor tillsammans med barn. Sådana regler finns istället i Riksförsäkringsverkets föreskrifter (RFFS:1998:9) om beräkning av bostadskostnad. Enligt 31 § i föreskrifterna skall en förälder anses svara för även hemmavarande barns andelar av bostadskostnaden under förutsättning av att barnet är under 18 år eller får studiehjälp eller förlängt barnbidrag. Detta gäller dock under förutsättning av att barnet inte är självförsörjande.

De som berörs av reglerna är i första hand personer med änkepension eller förtidspension och endast i begränsad omfattning berör de ålderspensionärer. Effekterna av de nuvarande reglerna kan bli drastiska i och med att bostadstillägget många gånger halveras den dag barnet fyller 18 år. Änkepension i form av folkpension inkomstprövas samordnat med bostadstillägget, vilket innebär att regeln också påverkar änkepensionens storlek. Eftersom änkor med folkpension många gånger har hemmavarande barn har regeln särskilt stor betydelse för den gruppen. Regeringen anser därvid att 18-årsgränsen är för låg och att den bör höjas till 20 år. I likhet med vad som gäller enligt nuvarande föreskrifter skall hemmavarande barns andel av bostadskostnaden även ingå i pensionärens bostadskostnad när barnet får studiehjälp eller förlängt barnbidrag. Är barnet självförsörjande skall dock barnet svara för sin del av bostadskostnaden. Den nya regeln skall tillämpas fr.o.m. den 1 januari 2002.

Bestämmelsen bör tas in i 2 § i lagen (1994:308) om bostadstillägg till pensionärer. Närmare föreskrifter kring åldersgränsen får utfärdas av Riksförsäkringsverket.

Regeringen har tidigare lämnat förslag till nya regler för bostadstillägg till pensionärer som skall gälla fr.o.m. den 1 januari 2003 (prop. 2000/01:140). Regeringen kommer i januari nästa år att föreslå att en motsvarande åldersgräns förs in i den nya lagen.

Den höjda åldersgränsen är som nämnts av stor betydelse för vissa änkor med inkomstprövad änkepension men även pensionärer med hemmavarande barn och bostadstillägg kan få en betydelsefull förbättring. Riksförsäkringsverket har beretts tillfälle att lämna synpunkter på förslaget.

Regeringen har i budgeten satt av 30 miljoner kronor till förbättringar i reglerna för inkomstprövning av änkepensionerna. Det här lämnade förslaget om höjd åldersgräns innebär förbättringar för vissa änkor. Kostnadsberäkningen för förändringen är behäftad med viss osäkerhet. Förslag till ytterligare förbättringar som ryms inom ramen för de 30 miljoner kronorna kommer att lämnas under januari 2002. Därutöver innebär det här lämnade förslaget något ökade kostnader för bostadstillägg till pensionärer.

3.9 Budgetförslag

3.9.1 20:1 Ålderspensioner

Tabell 3.4 Anslagsutveckling

Tusental kronor

2000	Utfall	10 841 773	Anslags-sparande	86 164
2001	Anslag	10 197 000	Utgifts-prognos	10 122 000
2002	Förslag	9 579 000		
2003	Beräknat	26 344 000		
2004	Beräknat	25 841 000		

Anslaget omfattar ålderspension från folkpensioneringen för de pensionärer som inte har ATP, pensionstillskott till ålderspension, barn-tillägg 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.

Utgiftsstyrande faktorer för anslaget är i första hand prisbasbeloppets utveckling, befolkningsutvecklingen, utvecklingen av den genomsnittliga pensionsnivån i ATP-systemet samt följsamhetsindexeringen.

Utgifterna för anslaget uppgick för budgetåret 2000 till 10 842 miljoner kronor. Anslagsbeloppet var 10 826 miljoner kronor. Anslaget beräknas för budgetåret 2001 underskridas med 75 miljoner kronor. Det totala anslagssparandet uppgår därmed till ca 161 miljoner kronor.

År 2000 utbetalades folkpension till en ensamstående pensionär med 96 procent av prisbasbeloppet och till en gift pensionär med 78,5 procent. Ålderspensionärer med låg eller ingen ATP har rätt till pensionstillskott. Pensionstillskottet reduceras med ATP-beloppet

krona för krona. Pensionstillskottet uppgick år 2000 till 56,9 procent av prisbasbeloppet.

Riksdagen antog i november 2000 regeringens proposition Garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare (prop. 1999/2000:127). I propositionen föreslogs att den bosättningsbaserade folkpensionen, pensionstillskottet och det särskilda grundavdraget fr.o.m. januari 2003 skall ersättas av en garantipension. Brutto-utgifterna totalt för sådan s.k. övergångsvis garantipension beräknas uppgå till cirka 26 miljarder kronor för år 2003.

Antalet personer med ålderspension har ökat något de senaste åren trots att antalet personer i befolkningen som är 65 år eller äldre har minskat något. Ökningen beror dels på att antalet ålderspensionärer som bor utomlands har ökat, dels på att antalet personer som tar ut ålderspension före 65 år har ökat något. Antalet personer utan ATP minskar stadigt. År 2000 fanns det ungefär 233 000 ålderspensionärer som inte uppbar ATP. Antalet personer utan ATP beräknas fortsätta att minska för åren 2001 och 2002 till 219 000 respektive 207 000. Till följd av ATP-systemets mognad är den genomsnittliga ATP:n högre för nyblivna pensionärer än för dem som redan har pension. Antalet personer vars pensionstillskott helt eller delvis reduceras av ATP ökar därmed.

Tabell 3.5 Härledning av nivån 2002–2004

Tusental kronor

	2002	2003	2004
Anslagsnivå 2001	10 197 000	10 197 000	10 197 000
Förändring till följd av:			
Beslut	0	9 500 000	9 500 000
Övr. makroekonomiska förutsättn.	274 306	446 290	634 600
Volym	-892 306	-1 299 290	-1 990 600
Överföring andra anslag m.m. ¹	0	7 500 000	7 500 000
Summa förändring	-618 000	16 147 000	15 644 000
Förslag/beräknat anslag	9 579 000	26 344 000	25 841 000

¹ Överföring från AP-fonden.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 9 579 000 000 kronor anvisas under anslaget 20:1 Ålderspensioner för 2002. För 2003 och 2004 beräknas anslaget till 26 344 000 000 respektive 25 841 000 000 kronor.

3.9.2 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tabell 3.6 Anslagsutveckling

Tusental kronor

2000	Utfall	12 864 685	Anslags-sparande	124 765
2001	Anslag	13 171 000 ¹	Utgifts-prognos	13 099 000
2002	Förslag	13 525 000		
2003	Beräknat	14 761 000		
2004	Beräknat	15 111 000		

¹ Varav 30 000 tkr på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 2001.

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

De utgiftsstyrande faktorerna för anslaget är främst utvecklingen av prisbasbeloppet och antalet kvinnor som är berättigade till änkepension.

Utgifterna för anslaget uppgick 2000 till 12 865 miljoner kronor medan anslaget uppgick till 12 885 kronor. Anslaget beräknas för 2001 underskridas med ca 72 miljoner kronor vilket medför att anslagssparandet ökar med samma belopp.

År 2000 uppgick folkpension i form av omställningspension, förlängd omställningspension, hel särskild efterlevandepension och oreducerad änkepension till 90 procent av prisbasbeloppet. Den som har låg eller ingen ATP kan dessutom få pensionstillskott. Pensions-tillskottet uppgick år 2000 till högst 62,9 procent av prisbasbeloppet.

Under våren 2000 fattade riksdagen beslut om nya regler för efterlevandepension enligt propositionen Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn (prop. 1999/2000:91). De nya reglerna innebär att efterlevandepensioneringen anpassas till det nya ålderspensionssystemet. Reglerna innehåller både ett grundskydd i form av garantipension och en inkomstbaserad del och träder i kraft fr.o.m. januari 2003.

Regeringen föreslår i denna proposition att åldersgränsen för när ett hemmavarande barn skall anses som självförsörjande och därmed svara för en del av bostadskostnaden höjs från 18 till 20 år. Ändringen är en påtaglig förbättring för vissa änkor.

Antalet kvinnor med änkepension i form av folkpension var under år 2000 ungefär 13 500 och med änkepension i form av ATP 390 800. Antalet kvinnor med änkepension har minskat

sedan 1998 och denna utveckling beräknas fortsätta de närmaste åren. Medelbeloppet för änkepension i form av folkpension och pensions-tillskott minskar bland annat på grund av inkomstprövningen. Behovet av pensionstillskott minskar också till följd av att de genomsnittliga ATP-nivåerna höjs.

Tabell 3.7 Härledning av nivån 2002–2004

Tusental kronor

	2002	2003	2004
Anslagsnivå 2001 ¹	13 171 000	13 171 000	13 171 000
Förändring till följd av:			
Beslut	0	1 353 000	1 654 000
Övr. makroekonomiska förutsättn.	546 000	533 000	743 000
Volymer	-192 000	-296 000	-457 000
Överföring andra anslag m.m.	0	0	0
Summa förändring	354 000	1 590 000	1 940 000
Förslag/beräknat anslag	13 525 000	14 761 000	15 111 000

¹ Inklusivt förslag till tilläggsbudget i samband med 2001 års ekonomiska vårproposition.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 13 525 000 000 kronor anvisas under anslaget 20:2 Efterlevandepensioner till vuxna för 2002. För 2003 och 2004 beräknas anslaget till 14 761 000 000 kronor respektive 15 111 000 000 kronor.

3.9.3 20:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tabell 3.8 Anslagsutveckling

Tusental kronor

2000	Utfall	9 619 630	Anslags-sparande	472 177
2001	Anslag	10 144 000 ¹	Utgifts-prognos	10 361 000
2002	Förslag	10 210 500		
2003	Beräknat ²	10 596 000		
2004	Beräknat ²	10 322 000		

¹ Inklusivt en minskning med 120 000 tkr på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 2001.

² Inklusivt 710 000 tkr för äldreförsörjningsstöd.

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 medelpensionen i ATP-systemet.

Utgifterna för anslaget uppgick 2000 till 9 620 miljoner kronor. Det anvisade anslagsbeloppet var 9 682 miljoner kronor. Anslaget för 2001 beräknas överskridas med 217 miljoner kronor vilket medför att anslagssparandet minskar med samma belopp.

BTP utgavs under 2000 med högst 90 procent av bostadskostnaden mellan 100 kronor och 4 000 kronor per månad. Från januari 2001 togs den undre gränsen på 100 kronor bort och den övre gränsen höjdes till 4 500 kronor. 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 som under 2000 var 1,22 prisbasbelopp för en ensamstående och 1,01 prisbasbelopp för en gift pensionär. Från och med januari 2001 höjdes nivåerna till 1,294 prisbasbelopp för en ensamstående och till 1,084 för en gift pensionär.

Antalet pensionärer som uppbär BTP har minskat stadigt de senaste åren och trenden väntas att hålla i sig de närmast kommande åren. Det är framförallt antalet ålderspensionärer med BTP som sjunker. Anledningen till att antalet personer med BTP minskar är att de nyblivna pensionärerna, i genomsnitt, har högre pension än de som redan uppbär pension.

I prop. 2000/01:136 Äldreförsörjningsstöd föreslår regeringen att ett nytt stöd för äldre införs fr.o.m. januari 2003. Stödet, som föreslås bli inkomstprövat, skall garantera de personer som är bosatta i Sverige och är 65 år eller äldre en viss lägsta levnadsnivå. De som kan komma att beviljas äldreförsörjningsstöd är personer som har fyllt 65 år men som inte uppfyller boställningskravet för oavkortad folkpension. De kan därmed inte försörja sig på pensionen utan är i stor utsträckning hänvisade till socialbidrag.

För 2003 och 2004 beräknas kostnaderna för äldreförsörjningsstödet uppgå till 710 miljoner kronor per år.

Tabell 3.9 Härledning av nivån 2002–2004

Tusental kronor

	2002	2003	2004
Anslagsnivå 2001 ¹	10 144 000	10 144 000	10 144 000
Förändring till följd av:			
Beslut	160 000	870 000	870 000
Övr. makroekonomiska förutsättn.	-40 000	-293 000	-373 000
Volym	-53 500	-125 000	-319 000
Överföring andra anslag m.m.	0	0	0
Summa förändring	66 500	452 000	178 000
Förslag/beräknat anslag	10 210 500	10 596 000	10 322 000

¹ Inklusive förslag till tilläggsbudget i samband med 2001 års ekonomiska vårproposition.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 10 210 500 000 kronor anvisas under anslaget 20:3 *Bostadstillägg till pensionärer* för 2002. För 2003 och 2004 beräknas anslaget till 10 596 000 000 kronor respektive 10 322 000 000 kronor

3.9.4 20:4 Delpension

Tabell 3.10 Anslagsutveckling

Tusental kronor

År	Utfall	Anslags-sparande	Utgifts-prognos
2000	Utfall	211 444	-9 655
2001	Anslag	297 600 ¹	265 000
2002	Förslag	220 000 ²	
2003	Beräknat	154 000	
2004	Beräknat	60 000	

¹ Varav 120 000 tkr på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 2001.

² Varav 21 000 tkr är statliga ålderspensionsavgifter.

Anslaget omfattar delpension. Syftet med delpensionen är att möjliggöra en successiv övergång från förvärvsarbete till pension för de personer som är 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. Delpensionen är under avveckling eftersom 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 statliga ålderspensionsavgifter.

För budgetåret 2000 uppgick kostnaderna till 211,4 miljoner kronor. Anslaget uppgick till 225,8 miljoner kronor samma år. I slutet av 2000 nybeviljades ett oväntat stort antal delpensioner. Det föranledde en ökning av anslaget med 120 miljoner kronor på tilläggsbudget i samband med den ekonomiska vårpropositionen 2001. Eftersom antalet delpensionärer årligen kommer att avta uppvisar också anslagsbelastningen en minskande nivå fram till 2004 då utbetalningarna upphör.

Tabell 3.11 Härledning av nivå 2002–2004

Tusental kronor

	2002	2003	2004
Anslagsnivå 2001 ¹	297 600	297 600	297 600
Förändring till följd av:			
Beslut	0	0	0
Övr. makroekonomiska förutsätn.	7 000	4 000	2 000
Volym	-84 600	-147 600	-239 600
Överföring andra anslag m.m.	0	0	0
Summa förändring	-77 600	-143 600	-237 600
Förslag/beräknat anslag	220 000	154 000	60 000

¹ Inklusive förslag till tilläggsbudget i samband med 2001 års ekonomiska vårproposition.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att 220 000 000 kronor anvisas under anslaget 20:4 *Delpension* för 2002. För 2003 och 2004 beräknas anslaget till 154 000 000 respektive 60 000 000 kronor.