

Anslagsbelastning och prognoser för Pensionsmyndighetens anslag

Budgetåren 2019–2023

PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Sammanfattning	i
Inledning.....	1
Prognoser för inkomstindex och balanstal.....	3
Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	11
1:1 Garantipension till ålderspension	11
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	14
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	17
1:4 Äldreförsörjningsstöd.....	20
2:1 Pensionsmyndigheten	24
Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	31
1:5 Barnpension och efterlevandestöd	31
1:7 Pensionsrätt för barnår.....	34
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.....	36

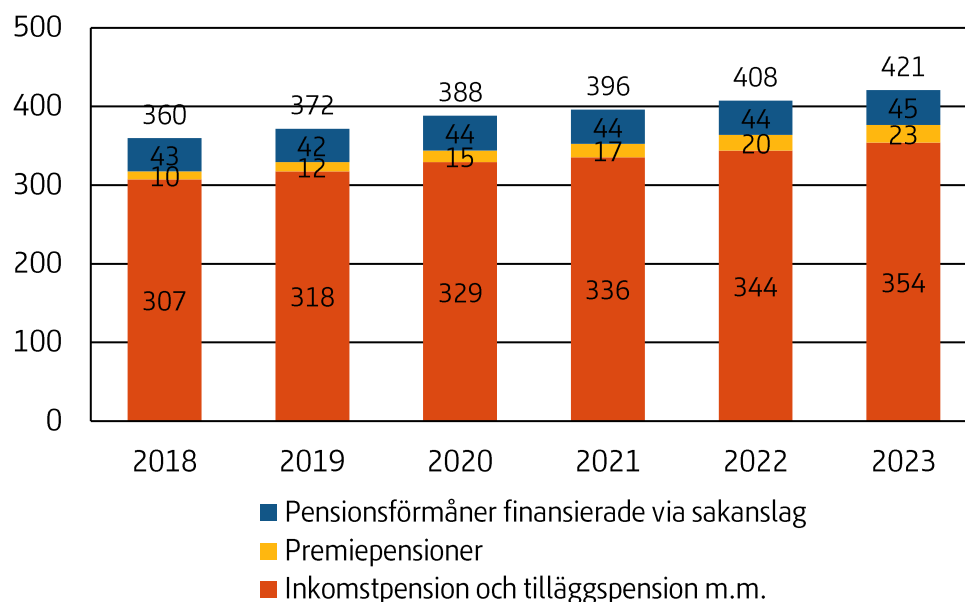
?

Sammanfattning

Enligt regeringens regleringsbrev har Pensionsmyndigheten i uppdrag att redovisa utgiftsprognoser för förmåner inom dess ansvarsområde.

I diagrammet nedan redovisas utgiftsutvecklingen från 2018–2023.

Figur 1. Utgiftsutveckling från 2018–2023



De totala utgifterna förväntas öka enligt prognosen, från 360 miljarder kronor år 2018 till 421 miljarder kronor år 2023. Utgifterna ökar som en följd av fler ålderspensionärer och att pensionerna ökar nominellt. Antalet ålderspensionärer med inkomstpension eller tilläggspension beräknas öka från 2,2 miljoner år 2018 till knappt 2,4 miljoner år 2023.

Från de antaganden som gjorts avseende inkomstindex beräknas följande förändringar för inkomstpensionerna (och tilläggspensionerna efter 65 år):

Tabell 1. Uppräkningen av inkomstpensioner, procent

	2019	2020	2021	2022	2023
Juliprognos	+1,4	+1,6	+0,3	+0,8	
Oktoberprognos	+1,4	+2,1	+0,3	+0,8	+1,1

Inkomstpensionen prognostiseras att öka nominellt för varje år under prognosperioden. För år 2020 prognostiseras uppräknningen av inkomstpensionen till 2,1 procent vilket är högre jämfört med föregående prognos. Det beror på att genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för år 2018 och 2019 ser ut att bli högre än tidigare prognos. Det är enligt prognosen reala minskningar av inkomstpensionen för åren 2021–2023, det vill säga inkomstpensionen beräknas ha en lägre utveckling än prisutvecklingen.

Prisbasbeloppet, som bland annat påverkar garantipensionen, ökar med 1,7 procent 2020. För åren därefter beräknas ökningen bli ungefär lika stor.

Antalet ålderspensionärer ökar under prognosperioden vilket har en höjande effekt på antalet som får bostadstillägg eller garantipension. Indexeringen av pensionen kan vissa år medföra att antalet med bostadstillägg eller garantipension ökar eller minskar något. Antalet med garantipension och bostadstillägg beräknas under prognosperioden öka svagt.

De viktigaste förändringarna jämfört med föregående anslagsuppföljning

Inkomstindex har höjts relativt mycket för 2020–2022 vilket sänker utgifterna för bland annat bostadstillägg och garantipension. Prognosen för prisbasbeloppet har sänkts för åren 2020–2022 vilket sänker utgifterna bland annat för garantipension.

Utgifterna för efterlevandepension till vuxna höjs relativt mycket för 2020–2022 till följd av att prognosen av inkomstindex har höjts.

Antalet personer med bostadstillägg beräknas öka i en något långsammare takt och prognosen för bostadstillägg är därför sänkt.

Prognosen av ålderspension har höjts med omkring 1,8 miljarder per år för åren 2020–2022 till följd av att prognosen av inkomstindex har höjts. Till följd av utvecklingen hittills under 2019 och att antalet pensionärer beräknas öka i något snabbare takt så höjts utgifterna över hela prognoshorisonten. Sammantaget höjs prognosen under utgiftstaket med 2,4–3,0 miljarder per år för 2020–2022. Utbetalningarna av premiepension höjs med 1,4–2,1 miljarder per år för 2020–2022 till följd av värdeutvecklingen på fondtorget och att antalet ålderspensionärer beräknas öka i en snabbare takt.

Prognosändringarna för övriga förmåner kan betraktas som relativt små bortsett från de förändringar som orsakas av ändrade prognoser för inkomstindex och prisbasbeloppet.

Administrationskostnader

Prognosen för de administrationskostnader som belastar förvaltningsanslaget har sänkts för år 2019 men höjts för åren 2020–2022, jämfört med den föregående prognosen som lämnades i juli.

Sänkningen innevarande år kommer av den nya prognos över administrationskostnaderna som myndigheten tagit fram i samband med årets sista fördjupade uppföljning. Av uppföljningen framgår att utfallet för kostnaderna avseende årets första tre kvartal ligger under budget vilket

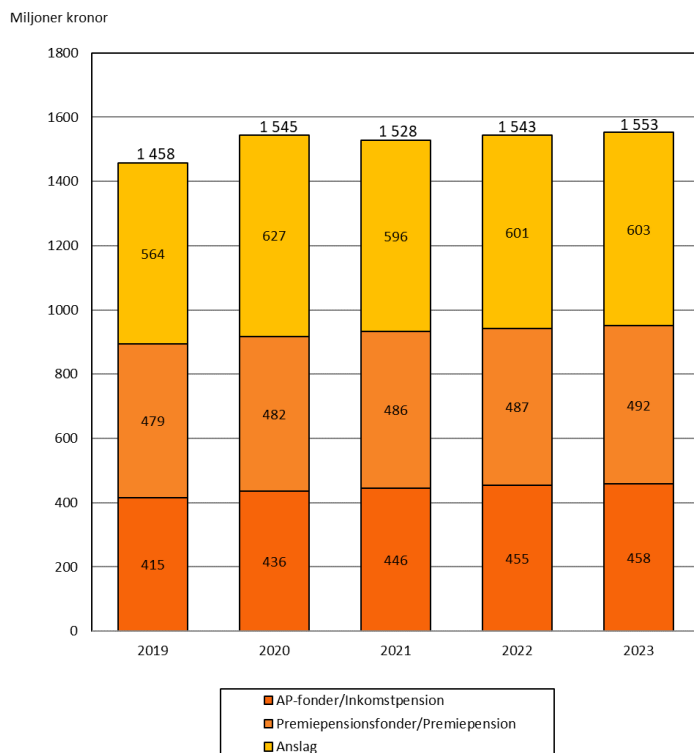
medför att prognosen för helåret sänks. Den sänkta prognosen beror främst på minskade kostnader för tjänster hos Försäkringskassan samt lägre personalkostnader.

För de efterföljande åren har anslagsprognosen höjts något i huvudsak till följd av det resurstillskott vi erhållit i budgetpropositionen (BP20) för att stärka handläggningen av bostadstillägg. I övrigt är prognosen för åren 2020 och framåt i stort sett oförändrad.

I och med den sänkta anslagsprognosen för 2019 beräknar vi att använd anslagsskredit kommer att kunna återbetalas i sin helhet under 2019. Bidragande till detta är ett planerat budgetsparande för att kunna överföra medel för omräkningarna av garantipension till följd av EU-domen från 2019 till 2020, samt den sänkta prognosen för budgetutfallet helåret 2019 som konstaterats i samband med den senaste fördjupade uppföljningen. Därtill föreslås Pensionsmyndigheten få ett anslagstillskott om 22 miljoner kronor i höständeringsbudgeten. Ett tillskott som till alla delar kan vara svårt att omsätta i förbättrade verksamhetsresultat redan under 2019 men som skulle kunna göra stor nytta under 2020. Pensionsmyndigheten argumenterar därför för ett medgivande om att överföra anslagssparande överstigande 3 procent till 2020 med hänvisning till de kommande årens anslagsbehov.

Diagrammet som följer visar administrationskostnaderna i fasta priser åren 2018–2022.

Figur 2. Administrationskostnader i fasta priser åren 2019–2022.



Inledning

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2019 ska Pensionsmyndigheten redovisa utgiftsprognoser för 2019–2022. I denna prognos redovisar vi även 2023 eftersom ESV efterfrågar det. Prognoserna ska lämnas i löpande priser. Prognoserna ska kommenteras både i förhållande till föregående prognostillfälle och i förhållande till statens budget. De antaganden som ligger till grund för prognoserna ska redovisas.

Denna rapport är svar på regeringsuppdraget och redovisas genom inrapportering i Hermes.

Uppdrag

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2019 ska följande redovisas:

- preliminärt utfall för 2018 för samtliga anslag och anslagsposter samt för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget (endast januari prognos)
- belastning på samtliga anslag och anslagsposter redovisat totalt samt fördelat per månad
- prognoser för 2019 för samtliga anslag och anslagsposter samt för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, redovisat totalt samt fördelat per månad
- beräkningar av samtliga anslagsnivåer och anslagsposter samt utgifter för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget för 2020–2022
- prognoser för balanstalet för 2020–2022
- prognoser för inkomstindex för 2020–2022
- förklaring till och analys av utfall i samband med förändringar i prognoser,
- beskrivningar av eventuella förändringar av prognosmodeller,
- prognosen för ackumulerad skuld till Riksgäldskontoret avseende räntekontokredit enligt 7 kap 4 § budgetlagen (2011:203) och hur skulden belastar anslag, respektive AP-fonderna och premiepensionssystemet samt
- användningen av den särskilda krediten enligt 7 kap 6 § budgetlagen (2011:203).

I denna rapport redovisas prognoser för åren 2019–2023 för anslag inom Pensionsmyndighetens ansvarsområde inom utgiftsområdena 11 och 12 samt för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. I respektive avsnitt redovisas även en jämförelse med närmast föregående prognos.

En sammanfattande tabell för 2019 och 2020 för anslagsuppföljningen inkluderande jämförelse med statens budget redovisas i bilaga 1.

Utvecklingen av antal förmånstagare och av olika medelbelopp med mera redovisas i bilaga 2. Månadsfördelade prognoser för 2019 och 2020 redovisas i bilaga 3.

Prognoserna för inkomstindex och balanstal redovisas i ett eget avsnitt.

Redovisningen av ackumulerad skuld till Riksgäldskontoret avseende räntekontokredit samt användningen av den särskilda krediten redovisas i avsnitt 11.2:1 Pensionsmyndigheten.

Prognosunderlag

Vi använder det mest aktuella dataunderlag som finns tillgängligt. Det innebär att statistik för september och det ekonomiska månadsutfallet till och med september 2019 har kunnat användas som underlag i prognosen.

Vid prognoserna tas hänsyn till föreslagna regeländringar i lagda propositioner med lagförslag. Däremot tas oftast inte hänsyn till av regeringen aviserade regeländringar för vilka lagförslag saknas eftersom detaljerat underlag för beräkningar inte finns. Ingen hänsyn har tagits till höjningen av pensionsåldern från 65 till 66 år 2023 eftersom det inte finns någon proposition. Inte heller har någon hänsyn tagits till höjningen av lägsta uttagsåldern från 62 till 63 år 2023 av samma anledning.

Till beräkningarna har vi använt den befolkningsprognos från SCB som kom i april 2019.

Från Konjunkturinstitutet har hämtats in uppgifter med prognoser för löneutveckling och prisbasbelopp med mera. Dessa antaganden har legat till grund för eller fungerat som antaganden vid prognosberäkningarna. Den antagandebild som använts redovisas i bilaga 2.

Kontaktpersoner

Anslag	Kontaktperson
Prognoser för inkomstindex och balanstal	Stefan Granbom Markus Andersson Karl Birkholz
11.1:1 Garantipension till ålderspension	Stefan Granbom
11.1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	Markus Andersson
11.1:3 Bostadstillägg till pensionärer	Stefan Granbom
11.1:4 Äldreförsörjningsstöd	Stefan Granbom
11.2:1 Pensionsmyndigheten	Johan Söderberg
12.1:5 Barnpensioner och efterlevandestöd	Stefan Granbom
12.1:7 Pensionsrätt för barnår	Anders Carlsson
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget	Markus Andersson

Samtliga kan nås på telefon 0771-771 771

Prognoser för inkomstindex och balanstal

Enligt regleringsbrevet för Pensionsmyndigheten ska prognoser lämnas för balanstalet och inkomstindex för 2020–2022. Vi lämnar här också en prognos för 2023.

Inkomstindex för ett givet år baserades fram till år 2016 på de tre föregående årens genomsnittliga realinkomstutveckling samt förändringen av konsumentprisindex mellan juni året innan och juni två år innan. Från och med år 2017 baseras inkomstindex på förändringen av genomsnittlig pensionsgrundande inkomst mellan två år. Pensionsgrundande inkomster (PGI) som överstiger 0,423 prisbasbelopp ingår för individer som är mellan 16–64 års ålder. Både inkomster över och under det så kallade avgiftstaket på 8,07 inkomstbasbelopp ingår i inkomstmättet.

Inkomstindex för åren 2020–2023 är beräknat utifrån Konjunkturinstitutets prognos för summa PGI. Pensionsmyndigheten har gjort en prognos för antal med PGI som baseras på Konjunkturinstitutets prognos för sysselsättning samt SCB:s befolkningsprognos. Pensionsmyndigheten har därefter färdigställt prognosen för inkomstindex för åren 2020–2023. Den antagandebild som använts till prognoserna finns i bilaga 2.

Inkomstindex för år 2020 är 182,58 vilket innebär att indexet ökar med 3,8 procent jämfört med år 2019. Prognos för de olika delarna i inkomstindex redovisas nedan.

Tabell 2. Prognos pensionsgrundande inkomst (PGI)

	Utfall			Prognos				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Summa PGI (miljarder kronor)	1 594	1 666	1 736	1 811	1 882	1 921	1 976	2040
Procentuell utveckling	4,2	4,5	4,2	4,3	3,9	2,1	2,9	3,2
Antal med PGI (tusental)	5 214	5 298	5 376	5 431	5 466	5 476	5 502	5 526
Förändring (tusental)	+66	+84	+78	+55	+35	+10	+26	+24
Snittinkomst (tusental kronor)	306	314	323	333	344	351	359	369
Procentuell utveckling	2,8	2,9	2,7	3,3	3,3	1,9	2,4	2,8

Utvecklingen av antalet personer i åldern 16–24 som arbetar och som når över inkomsten på 0,423 prisbasbelopp per år har relativt stor betydelse för antalet med pensionsgrundande inkomst. Antalet med pensionsgrundande inkomst för dem som är äldre förändras inte så mycket från år till år. De yngre har i regel låga inkomster. Under senare år har befolkningen ökat samtidigt som sysselsättningsgraden har ökat. Antalet med pensionsgrundande inkomst har därför ökat.

Antalet med PGI beräknas öka under prognosperioden. SCB prognostiserar att befolkningen ökar.

Summa PGI styrs främst av lönesummeutvecklingen men till viss del även av prisbasbeloppets utveckling eftersom prisbasbeloppet påverkar många socialförsäkringar.

Jämfört med föregående anslagsuppföljning är prognosen för inkomstindex höjd för åren 2020–2023. Ändringarna i prognosen beror på att prognosen för genomsnittsinkomsten för 2018 och 2019 är höjd jämfört med tidigare prognos. Statistik för de deklarerade som är klara för 2018 tyder på att genomsnittsinkomsten för 2018 kommer att öka mer jämfört med tidigare prognos.

Tabell 3. Prognos inkomstindex

	Fastställda inkomstindex				Prognos			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Procentuell förändring av inkomstindex	2,0	3,7	1,5	3,1	3,8	1,9	2,4	2,8
Inkomstindex, ny prognos	162,14	168,16	170,73	175,96	182,58	186,06	190,50	195,82
Inkomstindex, föregående prognos					181,55	185,00	189,51	

Prognosen av balanstalet är oförändrad jämfört med föregående prognos. Vi utgår från samma prognos som lämnades i juli eftersom balanstalet är över ett och utgifterna därför inte påverkas av en ändrad prognos.

Balanstalet består av tre komponenter, avgiftstillgång, AP-fondernas fondkapital samt pensionsskuld.

Ett antagande har gjorts för utvecklingen av aktiekurserna i Sverige och övriga länder som AP-fonden har medel placerade i, främst USA och EU-länder. Det är nödvändigt att göra ett sådant antagande för att kunna beräkna AP-fondens ställning och därmed balanstalet. Vid beräkningen antas att aktier ger en överavkastning i förhållande till korta räntor på 3,5 procent, inklusive utdelningar. Efter avdrag för utdelningar innebär det att aktiekurserna under ett år beräknas att stiga med cirka en procent mer än vad som motsvarar korta räntor. Under ett innevarande år beaktas kursutvecklingen hittills under året medan den beskrivna schablonmetoden tillämpas för resten av året, med hänsyn till antalet månader som återstår av året. Avkastningsantagandet är behäftat med mycket stor osäkerhet och bör inte betraktas som en ”prognos”. Även två alternativa antaganden har gjorts för kursutvecklingen för att illustrera hur detta antagande påverkar balanstalsprognosen.

I huvudalternativet antas att aktiekurserna stiger med 15 procent under 2019 och med en procent 2020. Detta alternativ har legat till grund för beräkningen av eventuella balansindex. De övriga två alternativen ska ses som en känslighetsanalys om hur balanstalet påverkas av antagandet om aktiekursernas utveckling. I det optimistiska alternativet har antagandet höjts med tio procentenheter för varje år jämfört med huvudalternativet och i det pessimistiska alternativet har det sänkts lika mycket.

Den tabell som följer redovisar bland annat de antaganden som gjorts för kursutvecklingen 2019 och 2020. Något antagande om kursutvecklingen 2021 och 2022 behöver inte göras eftersom balanstalet för 2022 baseras på utfallet 2020. I tabellen visas fastställt balanstal för 2019 och prognos för

2012–2022. Från och med 2017 har det införts dämpade balanstal som i stället för balanstalen används vid beräkning av balansindex. Detta innebär att bara en tredjedel av balanstalets avvikelse från 1,0 påverkar balansindex. Det dämpade balanstalet redovisas endast för huvudalternativet.

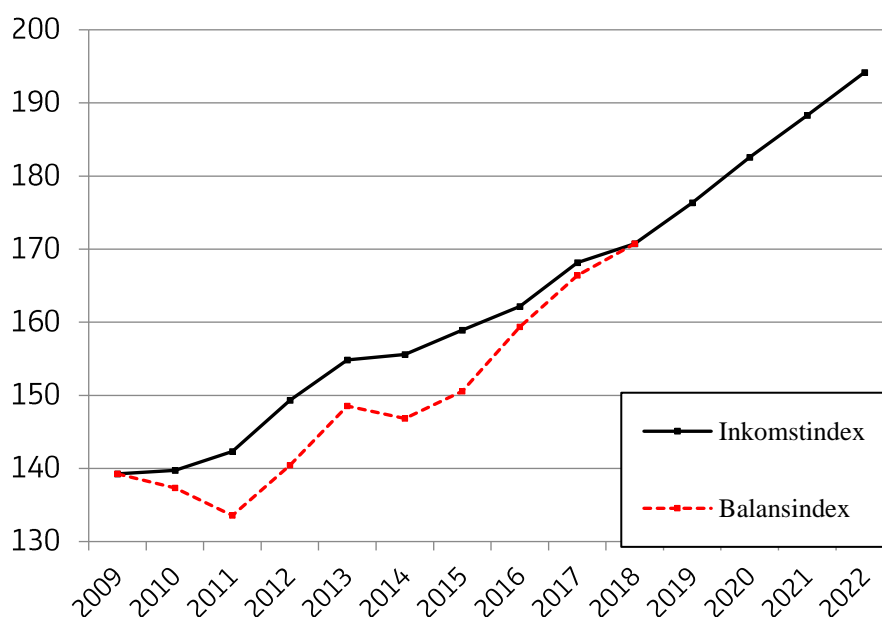
Balanseringen avslutades 2018 och ingen ny balanseringsperiod kommer inledas under prognoshorizonten för något av de tre alternativen.

Tabell 4. Prognos för balanstal enligt de tre olika alternativen

	2019	2020	2021	2022
Aktiekursernas utveckling, %				
- Huvudalternativ	+15,0	+1,0		
- Optimistiskt alternativ	+25,0	+11,0		
- Pessimistiskt alternativ	+5,0	-9,0		
Balanstal, utfall och prognos				
- Huvudalternativ	1,0347	1,0505	1,0605	1,0454
- Optimistiskt alternativ	1,0347	1,0505	1,0695	1,0659
- Pessimistiskt alternativ	1,0347	1,0505	1,0512	1,0277
Dämpat balanstal, prognos				
- Huvudalternativ	1,0116	1,0168	1,0202	1,0151

Diagrammet som följer visar utvecklingen och prognoser för inkomstindex och balansindex i huvudalternativet. Sedan 2018 kommer det endast att finnas inkomstindex och inte något balansindex enligt beräkningen.

Figur 3. Inkomstindex och balansindex 2009–2022.

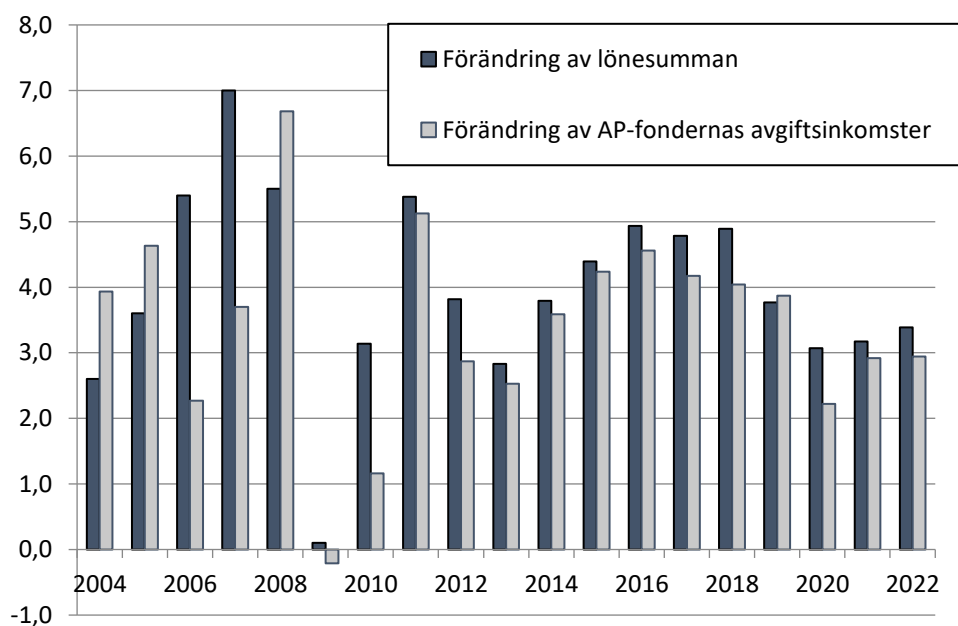


Det beräknade balanstalet för 2020 är 1,0505.

Tillgångarna består till största delen av avgiftstillgången vars utveckling styrs av AP-fondernas avgiftsinkomster och omsättningstiden. AP-fondernas avgiftsinkomster består av en arbetsgivaravgift och egenavgift samt en allmän pensionsavgift och en statlig ålderspensionsavgift.

Arbetsgivaravgiften och den allmänna pensionsavgiften påverkas av lönesummans utveckling. Egenavgiften kan ha en annan utvecklingstakt men den avgiften utgör bara några procent av AP-fondernas avgiftsinkomster. Den statliga ålderspensionsavgiften utgör för närvarande knappt tio procent av AP-fondernas avgiftsinkomster. Den påverkas till exempel av utvecklingen inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna. Den statliga ålderspensionsavgiften har ofta haft en låg men ojämn utvecklingstakt. AP-fondernas avgiftsinkomster påverkas också av hur avgifterna fördelas mellan AP-fonderna, premiepensionssystemet och statsbudgeten. AP-fondernas avgiftsinkomster har ökat i långsammare takt än lönesumman för de flesta åren. Det beräknas också gälla för prognosåren. En jämförelse mellan lönesummans utveckling och AP-fondernas avgiftsinkomster redovisas i diagrammet som följer.

Figur 4. Förändring av lönesumman respektive AP-fondernas avgiftsinkomster jämfört med året innan, procent



Tabellen som följer visar de komponenter som ingår i balansstalet. Beloppen anges i miljoner kronor.

Tabell 5. Prognos för skulder, tillgångar och balansstal samt jämförelse med tidigare prognos

Balanserings- år		Avgifts- tillgång	AP- fonderna	Summa tillgångar	Pensions- skuld	Balansstal
2020	Ny prognos	8 244 218	1 383 120	9 627 338	9 164 652	1,0505
	Föregående prognos	8 244 218	1 383 120	9 627 338	9 164 652	1,0505
2021	Ny prognos	8 470 912	1 519 007	9 989 918	9 420 062	1,0605
	Föregående prognos	8 470 912	1 519 007	9 989 918	9 420 062	1,0605
2022	Ny prognos	8 612 427	1 527 527	10 139 954	9 699 869	1,0454
	Föregående prognos	8 612 427	1 527 527	10 139 954	9 699 869	1,0454

Följsamhetsindexering m.m.

Alla inkomstpensioner samt tilläggs pensioner efter 65 års ålder är följsamhetsindexerade. Detta innebär att pensionerna räknas om vid varje årsskifte med förändringen av inkomstindex efter ett avdrag på 1,6 procentenheter. Om balanseringen är aktiverad används ett så kallat balansindex i stället för inkomstindex.

År 2019 blev inkomstpensionerna uppräknade med 1,4 procent. Även för åren 2020–2023 beräknas de bli uppräknade nominellt. Genom att räkna bort effekten av förändringen av prisbasbeloppet kan real förändring av

inkomstpensionerna beräknas. Inkomstpensionerna beräknas minska reallt för åren 2021–2023.

Tabellen nedan visar effekten av följsamhetsindexeringen enligt huvudalternativet ovan. Förändringen för inkomstpension gäller också tilläggspension över 65 år.

Tabell 6. Index- och inkomstpensionsutveckling 2019–2023

	2019	2020*	2021*	2022*	2023*
Förändring av inkomstindex, %	+3,1	+3,8	+1,9	+2,4	+2,8
Nominell förändring av inkomstpensionerna, %	+1,4	+2,1	+0,3	+0,8	+1,1
Förändring av prisbasbelopp, %	+2,2	+1,7	+1,5	+1,5	+2,1
Real förändring av inkomstpensionerna, %	-0,7	+0,4	-1,2	-0,7	-0,9

*kursiv stil är prognos för åren 2020–2023

Balansindex har tidigare använts istället för inkomstindex på grund av de negativa balanseringarna 2010, 2011 och 2014. Indexeringen är återställd 2018 och för år 2019 finns det inte heller något balansindex eftersom balanstalet är över ett. För åren 2020–2023 beräknas att balanstalet och därmed också det dämpade balanstalet blir större än 1,0 vilket innebär att det inte blir någon balansering dessa år enligt beräkningen.

Sänkningen av den inkomstgrundade pensionen 2010–2011 och 2014 höjde garantipensionen för dem som hade både inkomstgrundad pension och garantipension. När inkomstpensionen sänks tillkommer det även en del nya ”garantipensionärer” som hamnar under brytpunkten för garantipension. De får dock låga belopp i garantipension. Balanseringen hade därför en höjande effekt på utgifterna för garantipension och även bostadstillägg. Vissa änkepensioner påverkas också av balanseringen.

Prisbasbeloppet beräknas öka under perioden 2019–2023. Höjda prisbasbelopp har en höjande effekt på utgiftsnivån för garantipension till ålderspension, garantipensioner till efterlevandepension, äldre försörjningsstöd, efterlevandestöd samt tilläggspension före 65 års ålder. Inkomstindex beräknas också öka. Det påverkar inkomstgrundade efterlevandepensioner inklusive barnpensioner. Prognosen för inkomstindex påverkar också pensionsrätten för barnår.

Tabellen nedan visar de fyra viktigaste indexen inom pensionssystemet för åren 2019–2023. De tre förstnämnda är prognostiserade av Pensionsmyndigheten medan prisbasbeloppet är prognostiserat av Konjunkturinstitutet. Indexen redovisas också i bilaga 2. Åren 2019–2023 kommer det inte att finnas något balansindex enligt beräkningen.

Tabell 7. Fastställda och prognostiserade index och basbelopp

	2019	2020	2021	2022	2023
Inkomstindex	175,96	182,58	186,06	190,50	195,82
Inkomstbasbeloppet	64 400	66 800	68 100	69 700	71 600
Prisbasbeloppet	46 500	47 300	48 000	48 700	49 700

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

1:1 Garantipension till ålderspension

Tabell 8. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

2019	2020	2021	2022	2023
13 170 200	14 868 800	14 331 300	14 416 900	14 596 400

Analys

Antalet ålderspensioner beräknas öka under åren 2019–2023 eftersom det är fler som tillkommer än som avlider. Nya ålderspensionärer har inkomstgrundad pension i betydligt större utsträckning än äldre ålderspensionärer. Därför är det en lägre andel av de nya pensionärerna som får garantipension. Antalet garantipensionärer påverkas även av relationen mellan följsamhetsindexeringen och prisindexeringen. De år följsamhetsindexeringen är högre än prisindexeringen minskar antalet garantipensionärer av detta skäl och vice versa. Det beror på att garantipensionens gränsvärden räknas upp med prisbasbeloppet samt att garantipensionen avräknas mot inkomstpensionen som följsamhetsindexeras.

Prisbasbeloppet beräknas öka under åren 2019–2023. Det har en höjande effekt på utgiftsnivån. Följsamhetsindexeringen beräknas öka något mindre i förhållande till prisbasbeloppet för åren 2021–2023. Det har också en höjande effekt på utgiftsnivån.

Det är 662 000 ålderspensionärer som beräknas ha garantipension vid mitten av år 2019. År 2018 fanns det 662 000 ålderspensionärer med garantipension. Antalet ålderspensionärer med garantipension beräknas bli 747 000 år 2020 och 727 000 år 2023.

I proposition 2018/19:134 föreslås att nivån för garantipensionen ska höjas med cirka 200 kronor per månad från 2020. Det medför att antalet förmånstagare ökar.

Genomsnittligt garantipensionsbelopp har sjunkit fram till 2018 och beräknas att bli ungefär oförändrat fram till år 2023. Minskningen fram till år 2018 beror på att nyblivna pensionärer har i genomsnitt lägre garantipension än de som avlider.

Det kom en dom från EU-domstolen i december 2017 som innebär att garantipensionen ska beräknas annorlunda för personer som har bott och tjänat in pension och försäkringsperioder i flera EU/EES-länder. Förmånen kommer med den nya tillämpningen att endast beviljas till personer bosatta i Sverige och i beräkningen kommer hänsyn att tas till pensionärens totala försäkringstid inom EU/EES, inte bara den svenska försäkringstiden.

Garantipensionen kommer samtidigt att minskas med faktiskt beviljade utländska pensioner från andra EU/EES-länder vilket inte görs idag. Garantipensionen kan i olika fall bli både högre och lägre. Det är oklart hur den ändrade tillämpningen kommer att påverka utgiften. Vi har inte uppgifter om utländska pensioner som kommer att användas till omräkningen av befintliga garantipensioner vilket gör att några preliminära beräkningar inte kan göras, men vi tror att utgiften kommer att öka. Den nya tillämpningen genomförs med start i februari 2019 för nybeviljade ärenden och befintliga ärenden ändras från juli 2019. Garantipension kommer fortsatt att betalas ut till personer bosatta utanför Sverige inom EU/EES under 2019–2020 för att därefter eventuellt upphöra, beroende på den tillsatta utredningen.

Ingen hänsyn har tagits till höjningen av pensionsåldern från 65 till 66 för år 2023 eftersom det inte finns någon proposition.

Jämförelse med föregående prognos

I tabellen nedan görs en jämförelse med föregående prognos som lämnades till regeringen i juli 2019.

Tabell 9. Prognosjämförelse. Beloppen anges i 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022
Föregående prognosbelopp	13 128 200	14 997 800	14 645 400	14 994 000
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden		-96 000	-337 100	-602 100
Volym- och strukturförändringar	+42 000	-33 000	+23 000	+25 000
Ny regel				
Övrigt				
Ny prognos	13 170 200	14 868 800	14 331 300	14 416 900
Differens i 1000-tal kronor	+42 000	-129 000	-314 100	-577 100
Differens i procent	+0,3	-0,9	-3,0	-3,8

Ändrade makroekonomiska antaganden

Utgifterna för garantipension påverkas främst av prisbasbeloppet men indirekt även av inkomstindex/balansindex (ju lägre inkomstindex/balansindex desto högre garantipensioner).

Prognosen för prisbasbeloppet är sänkt för åren 2021–2022 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Det har haft en sänkande effekt på utgiftsprognosen för dessa år.

Prognosen för inkomstindex är höjd för åren 2020–2022 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Det har haft en minskande effekt för utgiftsprognosen för garantipension åren dessa år.

Volym- och strukturförändringar

De retroaktiva utgifterna för år 2019–2022 beräknas bli något högre jämfört med vad som antogs i föregående anslagsuppföljning. För år 2019 har medelantalet höjts jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Medelbeloppet beräknas bli lägre för åren 2019–2020.

1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tabell 10. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

2019	2020	2021	2022	2023
10 369 400	9 891 400	9 256 800	8 683 200	8 158 400

Från anslaget finansieras änkepension, allmän omställningspension, förlängd omställningspension och särskild efterlevandepension samt garantipensioner till dessa förmåner. Änkepension svarar för 93 procent av utgifterna.

Analys

Änkepensionssystemet är under avveckling. För åren 2019–2023 beräknas antalet änkepensioner minska med omkring 11 000 per år. Antalet änkepensioner prognosticeras till knappt 235 000 i genomsnitt under 2019 och förväntas sjunka till drygt 189 000 år 2023.

Garantipensioner till änkepension prognosticeras till drygt 3 100 i genomsnitt under 2019 och beräknas minska till 1 200 år 2023.

Allmänna omställningspensioner beräknas minska något på sikt men kan också variera lite mellan åren. För 2019 beräknas antalet bli drygt 3 200 och att minska till drygt 3 100 år 2023. Garantipensioner till allmän omställningspension beräknas bli knappt 2 200 år 2019 och minska till knappt 2 100 år 2023.

Förlängd omställningspension beräknas minska från 2 800 under 2019 till drygt 2 700 år 2023. Garantipension till förlängd omställningspension beräknas bli drygt 2 100 år 2019 och minska till knappt 2 100 år 2023.

EU-domstolen meddelade i december 2017 sin dom i ett mål om den svenska garantipensionen. Enligt domen ska garantipension kategoriseras som en minimiförmån enligt artikel 58 i EU:s förordning 883/2004. Enligt den nya lagen ska Sverige inte fortsätta betala ut garantipension till personer som är födda 1938 eller senare och som är bosatta i ett annat land inom EES eller i Schweiz. Garantipensionen kommer samtidigt att minskas utifrån storleken på eventuell utländsk pension från andra EU/EES-länder vilket inte görs idag. I väntan på betänkande från Garantipensionsutredningen (S 2018:14) föreslår regeringen (Prop. 2018/19:131) att garantipension fortsatt ska kunna betalas ut till dessa personer fram till utgången av 2020.

Prognosen tar fortsatt inte hänsyn till utfallet av EU-domen då de nya reglerna, när de antas, beräknas få liten effekt på utgifterna för efterlevandepension till vuxna. Under 2018 betalades sammanlagt drygt 9 miljoner ut i garantipension för efterlevande till personer som inte var folkbokförda i Sverige. I och med avvecklingen av garantipension till änkepension så minskar de totala utgifterna för garantipensionerna relativt mycket varje år.

Ingen hänsyn har tagits till höjningen av pensionsåldern från 65 till 66 för år 2023 eftersom det inte finns någon proposition.

Jämförelse med föregående prognos

I tabellen nedan görs en jämförelse med föregående prognos som lämnades till regeringen i juli 2019.

Tabell 11. Prognosjämförelse. Beloppen anges i 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022
Föregående prognosbelopp	10 350 900	9 827 000	9 199 000	8 632 700
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden	+100	+53 900	+49 000	+40 500
Volym- och strukturförändringar	+18 400	+10 500	+8 800	+10 000
Ny regel				
Övrigt				
Ny prognos	10 369 400	9 891 400	9 256 800	8 683 200
Differens i 1000-tal kronor	+18 500	+64 400	+57 800	+50 500
Differens i procent	+0,2	+0,7	+0,6	+0,6

Ändrade makroekonomiska antaganden

De inkomstgrundade efterlevandepensionerna påverkas av inkomstindex. Garantipensionerna påverkas främst av prisbasbeloppet men indirekt också av inkomstindex (ju högre inkomstindex desto lägre garantipensioner). Inkomstindex har störst inverkan på utgiftsprognosen. För prognosen av omställningspension används en sammanvägning av timlöneökningen under flera år.

Den största skillnaden jämfört med föregående prognos förklaras av att prognosen av inkomstindex har höjts betydligt för 2020–2023. Inkomstindex har höjts med knappt 0,6 procent för 2020 och 2021 samt med drygt 0,5 procent för 2022. Detta har stor ökande effekt på utbetalningarna av änkepension som utgör över 90 procent av alla utbetalningar av efterlevandepension till vuxna. Prognosen för 2020–2023 höjs därför med ungefär lika mycket som höjningen av inkomstindex.

Prognosen av timlöneökningen har höjts med knappt 0,3 procentenheter för 2019 och sänkts med mellan knappt 0,2 och 0,4 procentenheter för åren 2020 till 2022. Detta har en liten minskande effekt på prognosen av

omställningspension för 2019 och följande år. Prognosen av prisbasbeloppet har sänkts för 2021 och 2022 vilket minskar prognosen av garantipensionerna.

Volym- och strukturförändringar

Prognosen av änkepension har höjts något för 2019 igen till följd av att antalet änkepensionärer verkar minska i långsammare takt än vad som tidigare prognosticerats. Medelantalet änkepensionärer har höjts med cirka 300 för 2019. Effekten av retroaktiva utbetalningar har också justerats något. Höjningen motsvarar drygt 17 miljoner.

Prognosen av omställningspensionerna har sammantaget ökats med drygt 1 miljon för 2019 till följd av utvecklingen under året. Utvecklingen av genomsnittliga utbetalningar av omställningspensioner har höjts något för 2020–2022. Detta medför att utgiftsprognosen höjs något för dessa år.

1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tabell 12. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

2019	2020	2021	2022	2023
9 124 100	9 835 400	10 003 800	10 178 800	10 427 500

Analys

Under prognosperioden beräknas antalet ålderspensionärer som erhåller bostadstillägg (BTP) öka svagt. Antalet ålderspensionärer prognostiseras öka vilket har en höjande effekt på antalet förmånstagare. En motverkande effekt till det är att många BTP-tagare är äldre ålderspensionärer och att nytillkomna ålderspensionärer har en högre medelpension.

Boendekostnadernas förändringar har stor betydelse för bostadstilläggets utveckling. Konjunkturinstitutet prognostiserar att boendekostnadsindex för bostads- och hyresrätter ökar år 2019 med 1,6 procent och år 2020 med 1,6 procent. Vi antar att detta index ökar med två procent per år för åren därefter.

Benägenheten att ansöka om bostadstillägg påverkar utgiften. Det är osäkert hur stort ”mörkertalet” är, det vill säga hur många som är berättigade till bostadstillägg men som inte har det. Förändras benägenheten att ansöka om bostadstillägg kan utgifterna för bostadstillägg påverkas.

Bostadstillägget höjs från 2020 enligt ett lagförslag i propositionen 2018/19:134. Taket för boendekostnad höjs till 7 000 kronor per månad, inkomsterna viktas olika och avräkningstakten för bostadstillägg ändras. Utgifterna beräknas därför att öka från år 2019 till 2020. Garantipensionen höjs 2020 vilket har en sänkande effekt på utgifterna.

Ingen hänsyn har tagits till höjningen av pensionsåldern från 65 till 66 för år 2023 eftersom det inte finns någon proposition.

Jämförelse med föregående prognos

I tabellen nedan görs en jämförelse med föregående prognos som lämnades till regeringen i juli 2019.

Tabell 13. Prognosjämförelse. Beloppen anges i 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022
Föregående prognosbelopp	9 146 500	10 061 800	10 278 500	10 470 800
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden	-1 000	-93 500	-103 300	-106 900
Volym- och strukturförändringar	-21 400	-132 900	-171 400	-185 100
Ny regel				
Övrigt				
Ny prognos	9 124 100	9 835 400	10 003 800	10 178 800
Differens i 1000-tal kronor	-22 400	-226 400	-274 700	-292 000
Differens i procent	-0,2	-2,3	-2,7	-2,8

Ändrade makroekonomiska antaganden

Utgifterna för bostadstillägg påverkas av inkomstindex/balansindex, prisbasbelopp och boendekostnadsutvecklingen.

Prognosen för inkomstindex har höjts för åren 2020–2022 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Prognosen för den inkomst som tas upp vid beräkningen av BTP har av det skälet höjts för åren 2020–2022. Detta har haft en sänkande effekt på utgiftsprognosen för bostadstillägg för åren 2020–2022.

Konjunkturinstitutets prognos för förändring av boendekostnadsindex avseende bostads- och hyresrätter är sänkt för åren 2019–2020 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Det har haft en sänkande effekt på utgiftsprognosen för åren 2019–2022.

Volym- och strukturförändringar

Antalet förmånstagare beräknas öka i en något långsammare takt jämfört med vad som prognostiserades i föregående anslagsuppföljning. Antalet förmånstagare har varit lägre under 2019 jämfört med tidigare prognos. De retroaktiva utgifterna för 2019 beräknas bli något högre jämfört med vad som antogs i föregående anslagsuppföljning. Utgifterna för bostadstillägg beräknas sammantaget bli marginellt lägre för åren 2020–2022 med anledning av de omräkningar som sker inom garantipension som en följd av EU-domen. En del individer beräknas att få mer i garantipension och de

individer som också har bostadstillägg får sänkt bostadstillägg om garantipensionen ökar.

1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tabell 14. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

2019	2020	2021	2022	2023
1 161 200	1 139 300	1 176 100	1 226 700	1 282 000

Analys

Förmånen är avsedd för personer som är 65 år eller äldre och som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom andra pensionsförmåner.

Medelantalet personer med äldreförsörjningsstöd (ÄFS) beräknas till 24 700 år 2019. Antalet personer med ÄFS beräknas öka under kommande år eftersom en större andel av dem som är födda 1938 eller senare är berättigade till ÄFS jämfört med dem som är födda 1937 eller tidigare. De som ingår i den sistnämnda gruppen kan få hel garantipension efter 10 års bosättningstid och det är därför färre som får ÄFS i denna grupp. En del av den utgift som för födda 1937 eller tidigare som belastar anslaget garantipension belastar därför för födda 1938 eller senare anslaget äldreförsörjningsstöd. Denna olikhet mellan födelseårgångarna påverkar antalsutvecklingen för ÄFS under prognosperioden.

Antalet förmånstagare påverkas av minskad eller ökad invandring. Invandring av asylskäl har ökat för tidigare år men sedan år 2016 har den minskat något. Ungefär två procent av dem som invandrar av asylskäl och som får uppehållstillstånd är över 60 år.

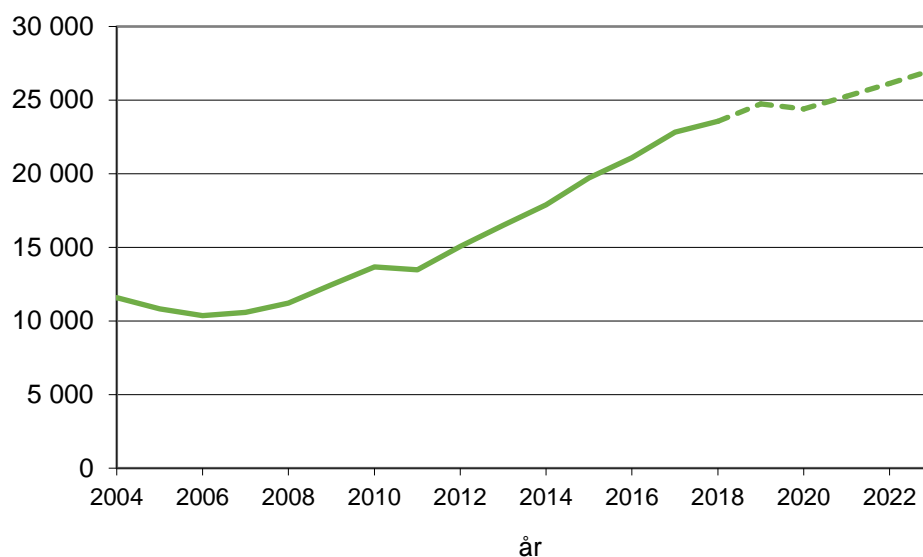
Benägenheten att ansöka om äldreförsörjningsstöd påverkar utgiften. Det är osäkert hur stort mörkertalet är, det vill säga hur många som är berättigade till äldreförsörjningsstöd men som inte har det. Förändras benägenheten att ansöka om äldreförsörjningsstöd kan utgifterna för äldreförsörjningsstöd påverkas.

Till år 2023 beräknas antalet förmånstagare öka till 27 000 personer.

Bostadstillägg och garantipension höjs från 2020 enligt ett lagförslag i proposition 2018/19:134. Utgifterna för äldreförsörjningsstöd beräknas bli lägre när utgifterna för dessa förmåner ökar genom lagförslaget. Antalet förmånstagare för äldreförsörjningsstöd beräknas därför bli lägre. Skälig boendekostnad för äldreförsörjningsstöd höjs från 6 620 till 7 000 kronor per månad och ett fribelopp införs för arbetsinkomster. Det har en höjande effekt på utgifterna. Fribeloppet för arbetsinkomster beräknas endast påverka utgifterna marginellt.

Ingen hänsyn har tagits till höjningen av pensionsåldern från 65 till 66 för år 2023 eftersom det inte finns någon proposition.

Figur 5. Antal personer med äldreförsörjningsstöd, utfall och prognos



Jämförelse med föregående prognos

I tabellen nedan görs en jämförelse med föregående prognos som lämnades till regeringen i juli 2019.

Tabell 15. Prognosjämförelse. Beloppen anges i 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022
Föregående prognosbelopp	1 159 200	1 129 400	1 178 500	1 231 900
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden	-100	-2 500	-5 200	-8 100
Volym- och strukturförändringar	+2 100	+12 400	+2 800	+2 900
Ny regel				
Övrigt				
Ny prognos	1 161 200	1 139 300	1 176 100	1 226 700
Differens i 1000-tal kronor	+2 000	+9 900	-2 400	-5 200
Differens i procent	+0,2	+0,9	-0,2	-0,4

Ändrade makroekonomiska antaganden

Prognosen för prisbasbeloppet har sänkts för åren 2021–2022 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Eftersom skälig levnadsnivå är

knuten till prisbasbeloppet har denna förändring haft en sänkande effekt på utgiftsprognosen för dessa år.

Konjunkturinstitutets prognos för förändring av boendekostnadsindex avseende bostads- och hyresrätter är sänkt för åren 2019–2020 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Det har haft en sänkande effekt på utgiftsprognosen för åren 2019–2022.

Volym- och strukturförändringar

Medelbeloppet har under de senaste månaderna varit högre jämfört med vad som prognostiserades i föregående anslagsuppföljning. Medelbeloppet har justerats upp för år 2019–2022 jämfört med föregående prognos. De retroaktiva utgifterna har justerats upp för år 2019–2020 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning.

2:1 Pensionsmyndigheten

Tabell 16. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

2019	2020	2021	2022	2023
564 000	627 000	606 000	620 000	630 000

Analys

Prognosen för de administrationskostnader som belastar förvaltningsanslaget har sänkts för år 2019 men höjts för åren 2020-2022, jämfört med den föregående prognosen som lämnades i juli.

Sänkningen innevarande år kommer av den nya prognos över administrationskostnaderna som myndigheten tagit fram i samband med årets sista fördjupade uppföljning. Av uppföljningen framgår att utfallet för kostnaderna avseende årets första tre kvartal ligger under budget vilket medför att prognosen för helåret sänks. Den sänkta prognosen beror främst på minskade kostnader för tjänster hos Försäkringskassan samt lägre personalkostnader.

För de efterföljande åren har anslagsprognosen höjts något i huvudsak till följd av det resurstillskott vi erhållit i budgetpropositionen (BP20) för att stärka handläggningen av bostadstillägg. I övrigt är prognosen för åren 2020 och framåt i stort sett oförändrad vilket innebär att:

- Kostnaderna för pensionsöverenskommelsen, vilken vi säkerställer inom programmet NextGen, är upptagna i prognosen på samma sätt som i den prognos som vi lämnade i juli
- även ökade kostnader för hantering av garantipension (GARP) som miniförmån efter EU-domen återfinns fortsatt i prognosen.

Anvisat anslag i BP20 har delvis påverkan på de nivåer för avgiftsuttag ur AP-fonderna/inkomstpensionen och Premiepensionsfonderna/premiepensionen som Pensionsmyndigheten angett i sin framställan om avgiftsuttag för 2020. Denna framställan, som lämnades i maj (VER 2019-6), kommer därför att kompletteras i separat skrivelse.

Anslagsöversikt

Pensionsmyndigheten har under 2017 och 2018 behövt nyttja en tillfälligt höjd anslagskredit. I och med den sänkta anslagsprognosen 2019 konstaterar vi i anslagsöversikten nedan att kreditanvändningen, som vid ingången av året uppgick till ca 9,2 miljoner kronor, kommer att kunna återbetalas i sin helhet under 2019. Bidragande till detta är ett planerat budgetsparande för att kunna överföra medel för GARP-omräkningarna från 2019 till 2020, samt den sänkta prognosen för budgetutfallet helåret 2019 som konstaterats i samband med den senaste fördjupade uppföljningen. Därtill föreslås Pensionsmyndigheten få ett anslagstillskott om 22 miljoner kronor i höständringsbudgeten. Ett tillskott som till alla delar kan vara svårt att

omsätta i förbättrade verksamhetsresultat redan under 2019 men som skulle kunna göra stor nytta under 2020.

Tabell 17. Anslagsöversikt 2019 Beloppen anges i 1000-tal kronor

Ingående överförings- belopp	Anslag 2019	Tilldelade medel	Prognos för hela året	Årets över/under- skridande	Avvikelse från tilldelade medel	Högsta anslags- kredit	Tillgängliga medel	Överskridande av anslagskredit
-9 242	602 142	592 900	564 000	38 142	28 900	18 064	610 964	0

De 22 miljoner kronor med vilka Pensionsmyndighetens anslag föreslås öka i höständringsbudgeten är medräknade i tabellen.

Av tabellen 17 ovan framgår att avvikelsen från tilldelade medel (överskottet 2019) när krediten är återbetald, överstiger möjligt anslagssparande till 2020 med ca 10 miljoner kronor enligt dagens beräkningar. Överskottet beräknas således bli större än högsta möjliga anslagssparande till 2020 vilket uppgår till ca 18 mnkr (3 procent av anslaget 2019).

Pensionsmyndigheten välkomnar att regeringen med anslagstillskottet i höständringsbudgeten bekräftat behovet av att skapa förutsättningar för Pensionsmyndighetens handläggning av garantipension och att komma tillrätta med ärendebalanserna och de långa handläggningstiderna inom bostadstillägg. Tillskotten hinner dock inte omsättas i långsiktigt förbättrade verksamhetsresultat under 2019 till följd av det sena beskedet. Detta innebär att det anslagstillskott som inte hinner omsättas under 2019 behöver föras till nästa års medel via utökat anslagssparande. För det fall myndigheten inte ges möjlighet att utnyttja hela anslagssparandet under 2020 kommer de önskade effekterna, dvs, normalisering av handläggningstiderna inom bostadstillägget, förskjutas framåt i tiden.

Pensionsmyndigheten vill därför med hänvisning till de kommande årens anslagsbehov framföra följande argument för att få ett medgivande om ett anslagssparande över 3 procent till 2020:

➤ **GARP-omräkningen**

Pensionsmyndigheten har tilldelats extra anslag för GARP-omräkningen, totalt 90 miljoner kronor. Dessa har fördelningen 60 miljoner kronor 2019 och 30 miljoner 2020. Vi har planerat omräkningsverksamheten relativt jämnt mellan åren med en budget på 42 respektive 48 miljoner kronor för 2019 och 2020. Detta för att klara uppdraget inom rimlig och önskvärd tidsram.

18 miljoner kronor av det tilldelade anslaget 2019 behöver därmed sparas till 2020 för att hantera finansieringen av GARP-omräkningen vilket vi tagit hänsyn till i budgetarbetet under 2019.

De beräkningarna vi lämnade inför den extra tilldelningen av GARP-medel i BP19 byggde på att vi redan 2018 behövde få tillskott för att kunna börja preparera omräkningsärenden, påbörja etablering, rekrytering etc. till ett nytt omräkningskontor. Kostnaden för omräkningen skattades till totalt 118 miljoner kronor över tre år med

start 2018 och sluttidpunkt i juni 2020. I och med säkerställd finansiering först från 2019 har resursbehovet förskjutits och koncentrerats över två kalenderår vilket vi hanterar genom att spara 18 miljoner kronor av de tilldelade GARP-medlen från 2019 till 2020. 18 miljoner kronor motsvarar hela vårt möjliga anslagssparande på 3 procent till 2020.

➤ **Höständringsbudgeten**

- **BT-skrivelsen**
I april lämnade Pensionsmyndigheten en skrivelse till socialdepartementet där vi beskrev hur myndighetens situation kring hanteringen av bostadstillägg skulle kunna mildras med ett resurstillskott under en begränsad tid. I denna presenterades effekterna av ett temporärt tillskott under 24 månader. Kostnadsberäkningarna i skrivelsen avsåg åren 2019-2021 och uppgick totalt till 54 miljoner kronor fördelat 4,5/27/22,5 miljoner kronor för respektive år. Av skrivelsen framgick att för det fall myndigheten erhöll besked om resurstillskott senast den 1 juli skulle nya handläggare kunna vara på plats i november. Vid ett senare besked, som nu är fallet i och med beskedet i höständringsbudgeten, kommer nya handläggare på plats vid en senare tidpunkt, med förskjutna effekter på ärendebalanser, kostnadsbelastning mellan åren med mer som följd.
- **Lagändringarna till 2020**
De lagändringar avseende höjd lägstaålder för pensionsuttag och förbättrat grundskydd som träder ikraft 2020 hanteras inom vårt projekt PL2020. Detta projekt fanns finansierat inom den budget som Pensionsmyndigheten beslutade inför 2019 som högt prioriterat lagändringsarbete. I samband med beredningen av vårandringsbudgeten återkopplade Pensionsmyndigheten på frågan om hur stor del av kostnaderna för PL2020 som kommer att belasta förvaltningsanslaget under 2019. Vi beräknade då projektets totala kostnad beräknades till ca 19 miljoner kronor, samtliga kostnader helt hänförliga till lagändringarna, varav ca 8 miljoner kronor avsåg anslagsmedel som kostnadsförs under 2019. Då medel nu tillförs Pensionsmyndigheten i och med höstbudgeten, för en redan utförd och finansierad insats, är det svårt att omsätta dessa i bra verksamhet under årets sista månader. Arbetet med lagändringar till följd av pensionsöverenskommelsen från december 2017 fortgår dock under flera år framöver.
- **GARP-ärenden**
Till följd av EU-domen som medför att den svenska garantipensionen klassas som en så kallad minimiförmån har ärenden blivit mer komplicerade vilket ökat administrationskostnaderna för garantipensionen. Detta har under året behövt hanterats inom ramen för prioriteringarna av samtliga handläggningsprocesser i avvaktan på det finansieringsbesked som kommit i och med höständringsbudgeten.

Viss resursförstärkning kan nu hinna komma på plats under 2019, även om det är först under 2020 vi i praktiken kan omsätta tillskottet, då vi för övrigt flaggat för ett behov uppgående till 17,5 miljoner kronor men där endast 9 miljoner kronor finns anvisade i BP20.

Jämförelse med föregående prognos

Tabell 18. Prognosjämförelse. Beloppen anges i 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022
Föregående prognosbelopp	586 000	618 000	587 000	608 000
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden				
Volym- och strukturförändringar				
Ny regel				
Övrigt	-22 000	9 000	19 000	12 000
Ny prognos	564 000	627 000	606 000	620 000
Differens i 1000-tal kronor	-22 000	9 000	19 000	12 000
Differens i procent	-3,8	1,5	3,2	2,0

Analys

Beräkningarna avseende *Övrigt* i tabellen ovan som förändrat anslagsprognosen jämfört med föregående prognos utgörs 2019, förutom av generellt sänkt prognos till följd av lågt budgetutfall under året, av det medvetna anslagssparandet för att finansiera GARP-omräkningarna i Karlstad under 2020.

Åren 2020-2022 avser förändringarna i huvudsak insatser till följd av de medel som aviserats i BP20 för att komma tillrätta med det svaga resultatet och de långa handläggningstiderna inom bostadstillägg.

De totala administrationskostnaderna

I följande tabeller redogörs för Pensionsmyndighetens prognos för de totala administrationskostnaderna samt fördelningen mellan de olika finansieringskällorna. Först i löpande priser, därefter i innevarande års prisnivå.

Totala kostnader – löpande priser

Tabell 19. Totala administrationskostnader. Beloppen i löpande priser, 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Total administrationskostnad	1 458 000	1 545 000	1 553 000	1 593 000	1 622 000
Varav Anslagsmedel	564 000	627 000	606 000	620 000	630 000
Varav AP-fonder/Inkomstpension	415 000	436 000	453 000	470 000	478 000
Varav Premiepensionsfonder/ Premiepension	479 000	482 000	494 000	503 000	514 000

Analys

Vid pris- och löneuppräkningskostnaderna för åren 2021 och 2022 har vi använt samma framräkningsfaktor som användes i senaste budgetpropositionen (BP20).

För uppräknings ytterligare framåt i tiden tas hänsyn bland annat till makroekonomiska förutsättningar som erhålls från Konjunkturinstitutet. För administrationskostnaderna har Konjunkturinstitutets beräknade KPI beaktats samtidigt som vi gör en bedömning av löneutvecklingen på Pensionsmyndigheten. Eftersom Pensionsmyndighetens totala kostnader utgörs till knappt 50 procent av personalkostnader har löneökningar använts motsvarande denna andel och resterande andel av framräkningen har utgjorts av KPI från Konjunkturinstitutets beräkningar. Vår framräkningsmodell innehåller även en effektiviseringsfaktor.

För fördelningen av kostnader mellan de tre finansieringskällorna används Pensionsmyndighetens modell för kostnadsfördelning. Utifrån analys av verksamhetsplaner och prognoser för de kommande åren beräknas procentsatser för att skatta fördelningen framåt. Denna kostnadsfördelning och hur den utvecklas över tid återspeglas i beräkningarna i utgiftsprognoserna. Planerade förändringar av inriktningen och satsningarna för verksamheten de närmaste åren kan också komma att påverka proportionerna mellan våra finansieringskällor.

Totala kostnader – innevarande års priser

Den ökande nivån för de totala administrationskostnaderna kommer i huvudsak av ökade kostnader för hanteringen av bostadstillägg och GARP som minimiförmån samt kommande kostnader avseende pensionsöverenskommelsen/NextGen, men dämpas av avtrappningen av de tillfälliga medlen för GARP-omräkningar.

Advokatkostnaderna avseende de tidigare särskilda händelserna på fondtorget har varit högre än tidigare under 2019. Det finns anledning att tro att de kommer ligga på samma höga nivå även fortsättningsvis. Detta är föranlett av att ett intensifierat arbete beträffande krav mot olika motparter.

Av avgiftsuttaget ur premiepensionsfonderna avsätts årligen 30 miljoner kronor för advokatkostnader. Denna nivå kan behöva höjas framöver.

Tabell 20. Totala administrationskostnaderna. Beloppen i 2019 års priser. 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Total administrationskostnad	1 458 000	1 545 1 528 000	1 543 000	1 553 000	
		000			
Varav Anslagsmedel	564 000	627 000	596 000	601 000	603 000
Varav AP-fonder/Inkomstpension	415 000	436 000	446 000	455 000	458 000
Varav Premiepensionsfonder/Premiepension	479 000	482 000	486 000	487 000	492 000

Räntekontokredit (enligt 7 kap 4 § budgetlagen)

Pensionsmyndighetens räntekontokredit används för att finansiera rörelsekapital till myndighetens verksamhet som helhet, det vill säga som kreditutrymme för de löpande administrationskostnader avseende samtliga finansieringskällor. Behovet av kreditutrymme avseende administrationskostnaderna har vi sedan myndighetsstarten skattat till 10 procent av den totala kostnaden vilket vi också getts utrymme för i den kreditram som framgår av regleringsbrevet. Krediten har för detta ändamål endast använts marginellt.

Konstruktionen av avgiftsuttaget ur premiepensionssystemet, med årligt avgiftsuttag i maj månad, medför att krediten på räntekontot används till premiepensionens administrationskostnader under årets första fem månader fram till avgiftsuttaget. Kreditanvändningen byggs då på med ca 40 miljoner kronor per månad fram till avgiftsuttaget. Under andra halvåret inverkar avgiftsuttaget i maj positivt på saldot på räntekontot. Krediten används även för Skatteverkets, Kronofogdens och Statens servicecenters administrationskostnader avseende premiepension, vilka ingår i det årliga avgiftsuttaget Pensionsmyndigheten gör i maj, och som vi överför till dessa myndigheter månadsvis i tolfte delar.

Kreditanvändningen för perioden bedöms rymmas inom tilldelad räntekontokredit, 340 miljoner kronor för 2019. Pensionsmyndigheten har i senaste budgetunderlaget föreslagit en sänkning av räntekontokredit till 330 miljoner kronor från år 2020.

Särskild kredit (enligt 7 kap 6 § budgetlagen)

För att klara likviditetsbehovet i handeln med pensionsspararnas fonder behövs en särskild kredit. Krediten uppgick vid myndighetsstarten 2010 till 9 000 miljoner kronor och sänktes från 2014 till 8 000 miljoner kronor. Behovet av den särskilda krediten är beroende av bland annat antalet fondbyten, pensionsspararnas behållning och i vilka fonder som handel sker.

Normalt sker uppemot 5 000 fondbyten per dag. Vid ett normalt fondbytesförfarande skickas säljorder till fondförvaltaren som sedan levererar säljlikviden någon dag senare. Pensionsmyndigheten skickar i vissa fall iväg köporder till den nya fonden någon dag innan säljlikvid kommit in, för att på så sätt minska tiden som spararens konto är låst. Köplikviden finansieras i detta fall med hjälp av fondhandelskrediten. Ett annat exempel där krediten belastas är då säljlikviden blir försenad eller uppdelad och köplikvid ändå måste skickas iväg på en specifik dag.

Fondhandeln med nya pensionsrätter som genomförs årligen i december finansieras av de i förväg inbetalda pensionspremierna, men vissa år händer det att det saknas tillräckligt med medel för att motsvara den pensionsgrundande inkomsten som fastställts av Skatteverket. Användningsområdet för denna kredit har därför under senare år utvidgats från att tidigare bara avse den dagliga fondhandeln till att nu även omfatta den årliga placeringen av pensionsrätter.

Analys

Användningen av kreditramen ökade successivt fram till 2011 då krediten en enskild dag nyttjades med 7 225 miljoner kronor strax före möjligheten för förvaltningsbolag att göra automatiska massfondbyten stoppades.

En indikation på att kreditens användning åter ökar över tid är de kontoutdrag som erhålls från Riksgälden. Enligt dessa har den högsta kreditanvändningen under en enskild dag har för respektive år sett ut enligt följande:

2016	1 422 miljoner kronor (2016-02-11)
2017	2 244 miljoner kronor (2017-05-11)
2018	3 710 miljoner kronor (2018-06-13)
2019	5 621 miljoner kronor (2019-06-07)

Det finns dock brister i dessa uppgifter från Riksgälden då de visar kreditanvändningen vid ett visst klockslag och belastningen därmed kan vara högre under annan tid på dygnet utan att synas på kontoutdragen.

Historiskt har det visat sig att då osäkerhet råder på finansmarknaden, till exempel vid kraftig börsnedgång, ökar fondbytena och därmed belastningen på krediten. På lång sikt, i takt med att premiepensionssystemet växer och det totala förvaltade kapital som kan bli föremål för fondbyten successivt ökar, stiger användningen av den särskilda krediten.

Vid myndighetsstarten 2010 var bedömningen att vi klarade ca 100 000 samtidiga fondbyten inom ramen för fondhandelskrediten. Sedan dess har pensionsspararnas behållning på kontot ökat från i genomsnitt 70 000 kronor till 150 000 kronor. Detta bidrar till att vi i dagsläget uppskattar att vi nu kan göra ca 40 000 fondbyten samtidigt.

Pensionsmyndigheten anser att en diskussion om den särskilda kreditens storlek och eventuella flexibilitet bör föras med hänsyn taget till bland annat önskvärda servicenivåer gentemot pensionssparare och krav på myndighetens kapacitet i fondhandelsprocessen. Pensionsmyndigheten har påbörjat ett sådant arbete under hösten.

Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

1:5 Barnpension och efterlevandestöd

Tabell 21. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

2019	2020	2021	2022	2023
995 700	996 000	1 009 500	1 027 400	1 049 800

Analys

För år 2019 beräknas utgifterna bli 742 miljoner kronor för barnpension och 254 miljoner kronor för efterlevandestöd.

Antalet barnpensioner har tidigare minskat under en dryg tioårsperiod men sedan tre år tillbaka så ökar de och de beräknas fortsätta öka under prognosperioden. Antalet barnpensioner är vanligast för barn över 12 år. Antalet personer i de åldrarna beräknas öka enligt SCB:s befolkningsprognos.

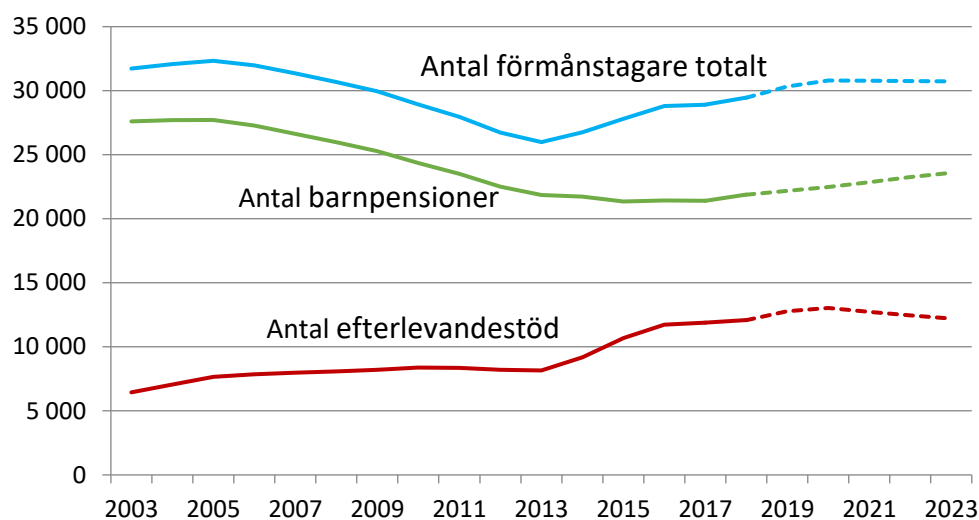
Antalet efterlevandestöd minskade något under åren 2011–2013 men under åren 2014–2018 ökade antalet, från 8 100 i december 2013 till 12 100 i december 2018. Antalet efterlevandestöd påverkas av antalet barn som söker asyl. De barn som invandrar till Sverige och vars ena eller båda föräldrar har avlidit kan ha rätt till efterlevandestöd.

Nivån för underhållsstödet är idag högre än den är för efterlevandestöd. Nivån för underhållsstöd har höjts ytterligare under 2018 för barn som har fyllt 15 år och från januari 2019 även för barn mellan 11 och 14 år. De som kan vara berättigade till efterlevandestöd men som inte har bevis eller som inte har tillräcklig kännedom om föräldrarnas dödsfall kan söka underhållsstöd istället för efterlevandestöd. Detta kommer troligen fortsätta ha en dämpande effekt på utgiftsutvecklingen för efterlevandestöd.

Det beräknas att antalet efterlevandestöd kommer att fortsätta att öka till och med 2020 för att därefter sakta minska eftersom vi antar att antalet som upphör blir fler än antalet som tillkommer.

Det diagram som följer visar utvecklingen av antalet med de två förmånerna i december respektive år samt det totala antalet förmånstagare med barnpension och/eller efterlevandestöd.

Figur 6. Antal förmånstagare med barnpension eller efterlevandestöd, utfall och prognos



Medelbeloppet för barnpension påverkas av inkomstindex. Inkomstindex har räknats upp med 3,1 procent 2019 och med följsamhetsindexeringen innebär det att inkomstgrundad barnpension har räknats upp med 1,4 procent. Medelbeloppet beräknas bli 32 700 kronor år 2019 och 34 400 kronor år 2023.

Medelbeloppet för efterlevandestöd, som främst påverkas av prisbasbeloppet, beräknas bli 16 300 år 2019 och 17 400 år 2023. Ett skäl till ökningen är att andelen efterlevandestöd som inte är samordnade med barnpension beräknas öka de närmaste åren. En större andel av efterlevandestöden beräknas således vara oreducerade. Detta medför att medelbeloppet för efterlevandestöd ökar.

Den maximala tid som belopp kan utbetalas retroaktivt för efterlevandestöd har sänkts från två år till 6 månader den 1 juli 2018 och sänks ytterligare till 1 månad 2020. Det har en sänkande effekt på utgiftsprognosen.

Jämförelse med föregående prognos

I tabellen nedan görs en jämförelse med föregående prognos som lämnades till regeringen i juli 2019.

Figur 7. Prognosjämförelse. Beloppen anges i 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022
Föregående prognosbelopp	1 011 200	1 006 100	1 023 800	1 046 100
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden		+4 300	+3 100	+1 800
Volym- och strukturförändringar	-15 500	-9 900	-13 100	-16 500
Ny regel		-4 500	-4 300	-4 000
Övrigt				
Ny prognos	995 700	996 000	1 009 500	1 027 400
Differens i 1000-tal kronor	-15 500	-10 100	-14 300	-18 700
Differens i procent	-1,5	-1,0	-1,4	-1,8

Ändrade makroekonomiska antaganden

Prognosen för inkomstindex har höjts för åren 2020–2022. Prognosen för prisbasbeloppet har sänkts för åren 2021–2022.

Volym- och strukturförändringar

Antalsprognosen för barnpension har sänkts jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Antalet förmånstagare för år 2019 ser ut att bli något lägre jämfört med vad som prognostiserades i föregående anslagsuppföljning. De retroaktiva utgifterna för efterlevandestöd och barnpension har sänkts jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. De retroaktiva utgifterna har varit något lägre under de senaste månaderna jämfört med tidigare.

Ny regel

Den maximala tid som belopp kan utbetalas retroaktivt för efterlevandestöd sänks från sex månader till en månad från och med 2020. Det sänker utgifterna något för efterlevandestöd.

1:7 Pensionsrätt för barnår

Tabell 22. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Anslag (= tillgängliga medel=anslagsbelastning)	7 303 100 ¹	7 565 300 ²	7 686 300	8 121 400	8 392 300
Preliminär avgift	7 423 993	7 615 585			
Reglering, avser förhållanden tre år tidigare	-120 893	-50 285	-136 000	32 900	9 400
Prognostiserad avgift för respektive år	7 445 700	7 624 600	7 822 300	8 088 500	8 382 900

Anslaget omfattar statliga ålderspensionsavgifter för barnårsrätt till personer med barn under 5 år (adoptivbarn utgör ett undantag och pensionsrätten för dem beräknas från det datum när föräldern/föräldrarna får omvårdnaden vilket kan leda till att barnets ålder förskjuts till 10 års ålder).

Den statliga ålderspensionsavgiften består av två delar: preliminär avgift som baseras på den beräknade pensionsrätten för barnår och ett regleringsbelopp som täcker avvikelserna mellan det preliminära belopp som tagits ut och faktisk avgift. Regleringen äger rum tre år efter det att det preliminära beloppet tas ut.

Analys

För försäkrad förälder till små barn i åldern 0–4 år och/eller med adoptivbarn som inte uppnått 11-årsåldern, fastställs det pensionsgrundande beloppet som det förmånligaste av följande tre beräkningsalternativ:

1. En utfyllnad till den enskildes pensionsunderlag året före barnets födelse/året då adoptivbarnet är i adoptivföräldrars vård.
2. En utfyllnad till 75 procent av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten för alla försäkrade under 65 år.
3. Ett fast belopp på ett inkomstbasbelopp.

Prognosen påverkas dels av antalsutvecklingen av barn huvudsakligen i åldern 0–4 år, dels av utvecklingen av medelbelopp som beräknas i de olika beräkningsalternativen. Medelbeloppen påverkas i sin tur av timlöneutvecklingen, inkomstbasbeloppets utveckling och utvecklingen av den pensionsgrundande inkomsten.

Anslagsbeloppet år 2019 är 7 303 miljoner kronor inklusive ett regleringsbelopp på -121 miljoner kronor. År 2020 är anslaget 7 565 miljoner kronor inklusive ett regleringsbelopp om -50 miljoner kronor. Utvecklingen av anslagsposten, exklusive regleringsbelopp, för åren 2020–

¹ Fastställd av riksdag eller regering

² Fastställd av riksdag eller regering

2023 följer utvecklingen av timlönen och inkomstbasbeloppet samt antalet barn i åldern 0–4 år.

Jämförelse med föregående prognos

I tabellen nedan görs en jämförelse med föregående prognos som lämnades till regeringen juli 2019.

Tabell 23. Prognosjämförelse. Beloppen anges i 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022
Föregående prognosbelopp	7 303 100	7 547 000	7 664 200	8 107 400
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden	0	27 100	18 700	3 100
Volym- och strukturförändringar	0	0	0	0
Ny regel				
Ändrat regleringsbelopp avseende tre år tidigare	0	200	3 400	10 900
Differens mot förslag i budgetpropositionen	0	-9 000	0	0
Ny prognos	7 303 100	7 565 300	7 686 300	8 121 400
Differens i 1000-tal kronor	0	18 300	22 100	14 000
Differens i procent	0	0,2	0,3	0,2

Ändrade makroekonomiska antaganden

Prognosen är höjd för 2020 och framåt på grund av höjd prognos för inkomstbasbelopp och höjd prognos för timlöneökningar år 2020 och 2021.

Volym- och strukturförändringar

Ingen ändring i prognosen.

Ändrat regleringsbelopp avseende tre år tidigare

År 2021 och 2022 är prognosen höjd något.

Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Tabell 24. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022	2023
Pensioner från AP-fonderna	314 758 000	326 127 000	332 426 000	340 838 000	350 670 000
Övriga utgifter från AP-fonderna	2 918 000	3 034 000	3 162 000	3 239 000	3 315 000
Summa under utgiftstaket	317 676 000	329 161 000	335 588 000	344 077 000	353 985 000
Premiepensioner	11 720 000	14 825 000	17 118 000	19 724 000	22 551 000
Summa ålderspensionssystemet	329 396 000	343 986 000	352 706 000	363 801 000	376 536 000

De utgifter som redovisas i detta avsnitt omfattar den inkomstgrundade ålderspensionen, det vill säga förmånerna tilläggspension, inkomstpension och premiepension. Dessa förmåner finansieras via AP-fonderna och premiepensionssystemet. Även AP-fondernas administrationskostnader, förvaltningsavgifter och kostnadsersättningar till Pensionsmyndigheten och Skatteverket med flera ingår i de utgifter som redovisas. Dessutom ingår överföringar av pensionsrätter till de europeiska gemenskaperna enligt lag (2002:125).

Utgifterna för de inkomstgrundade ålderspensionerna ingår inte i statens budget. AP-fondernas utbetalningar och administrationskostnader med mera redovisas ändå under statens utgiftstak. Premiepensionerna redovisas däremot inte under utgiftstaket.

Prognosen har tagit hänsyn till att den lägsta pensionsåldern höjs från 61 till 62 från och med år 2020 som föreslås i *En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv* (Prop. 2018/19:133). Effekten av höjningen redovisades först i prognosen som lämnades i maj.

Prognosen har tagit hänsyn till beslutet om förlängt anställningsskydd som föreslås i *Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69* (Prop. 2018/19:91). För prognoshorisonten 2019–2022 innebär detta att arbetstagaren omfattas av anställningsskydd fram tills denne fyllt 68 år från och med 2020. Effekten av regeländringen redovisades först i prognosen som lämnades i juli.

Ingen hänsyn har tagits till höjningen av den lägsta pensionsåldern från 62 till 63 och höjningen av riktåldern från 65 till 66 för år 2023 eftersom det inte finns någon proposition.

Analys

Utgifterna för de inkomstgrundade pensionsförmånerna beräknas öka med 11,9 miljarder kronor från år 2018 till 2019. Utgifterna beräknas öka med drygt 14 miljarder 2020, knappt 9 miljarder 2021, 11 miljarder 2022 och knappt 13 miljarder 2023. Variationen förklaras i huvudsak av indexeringen av pensionerna (se avsnittet Prognoser för inkomstindex och balanstal) och av pensionsåldershöjningen år 2020.

Frånsett de variationer som orsakas av indexeringen ökar utgifterna för de inkomstgrundade ålderspensionerna. Utgiftsökningen beror främst på ett ökat antal ålderspensionärer och att en allt större andel av pensionen utgörs av inkomstgrundad ålderspension för en genomsnittlig pensionär.

Antalet med inkomstgrundad ålderspension kan beräknas som summan av antalet tilläggspensioner för födda 1937 eller tidigare och antalet inkomstpensioner. Då bortses från de som endast har premiepension. De har sannolikt inte pension som sin primära inkomstkälla. I december 2018 var antalet med inkomstgrundad pension enligt denna definition 2 161 000. Antalet prognosticeras öka till 2 325 000 för december 2023.

Antalet tilläggspensioner var 2 055 000 i december 2018 och beräknas vara 1 707 000 i december 2023. Från och med 2019 minskar antalet tilläggspensioner relativt kraftigt eftersom det då inte kommer tillkomma några 65-åringar med tilläggspension. De som fyller 65 år under 2019 får enbart inkomst- och premiepension från det nya pensionssystemet och ingen tilläggspension.

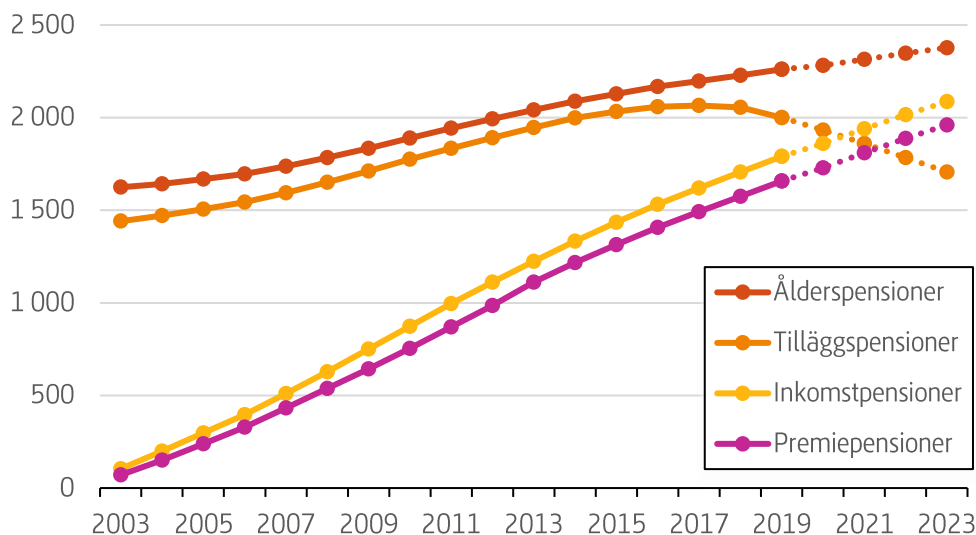
Antalet inkomstpensioner var 1 706 000 i december 2018 och beräknas vara 2 086 000 i december 2023. Orsaken till den kraftiga ökningen är att nyblivna pensionärer omfattas av denna förmån och att de äldsta pensionärerna ännu inte blivit så gamla.

Antalet premiepensioner är färre än antalet inkomstpensioner trots att ungefär 5 500 personer endast har premiepension. De flesta av dem som endast tar ut premiepension är yngre än 65 år. Ungefär 126 500 pensionärer som är 65 år eller äldre har inkomstpension men ingen premiepension. En del av dem som har inkomstpension men ingen premiepension har inte heller rätt till premiepension eftersom premiepensionsrätter inte kunde tjänas in före 1995. Antalet premiepensioner, exklusive premiepensioner till efterlevande, var 1 575 000 i december 2018 och beräknas vara 1 960 000 i december 2023.

Diagrammet nedan visar hur antalet ålderspensioner (inklusive personer med endast garantipension) har utvecklats sedan 2003 och hur antalet

beräknas fortsätta att öka. Dessutom redovisas utvecklingen för de olika inkomstgrundade ålderspensionerna.

Figur 8. Antal ålderspensioner samt antal tilläggspensioner, inkomstpensioner och premiepensioner i december, 1 000-tal

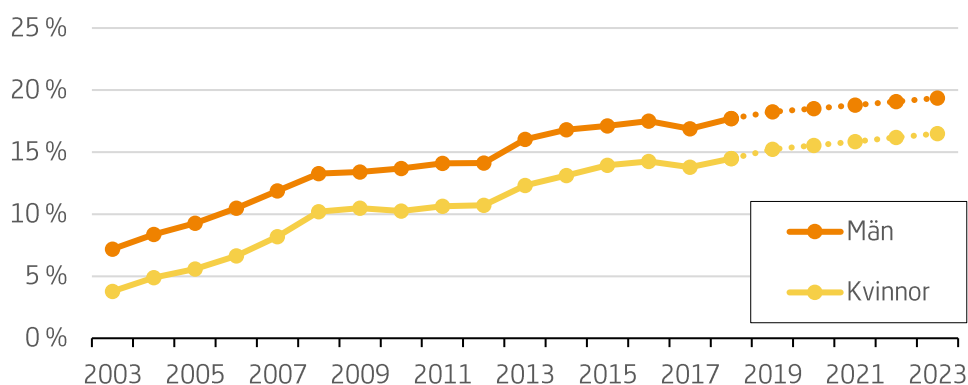


Under 2017 sjönk uttaget av ålderspension relativt markant både bland män och bland kvinnor. Detta mönster fortsatte under 2018. En större andel äldre valde att pensionera sig såväl före som efter 65 års ålder. Den sammantagna effekten är dock att en mindre andel av alla 65-åringar har valt att gå i pension.

Andelen som går i pension vid 61 års ålder följer ingen tydlig trend. Till följd av utvecklingen under året prognosticerar vi att andelen har ökat för 2019 jämfört med föregående år. I och med pensionsåldershöjningen 2020 kommer 62 års ålder vara den lägsta pensionsåldern. Andelen som har tagit ut pension vid 62 års ålder har historiskt sett följt en tydligare trend.

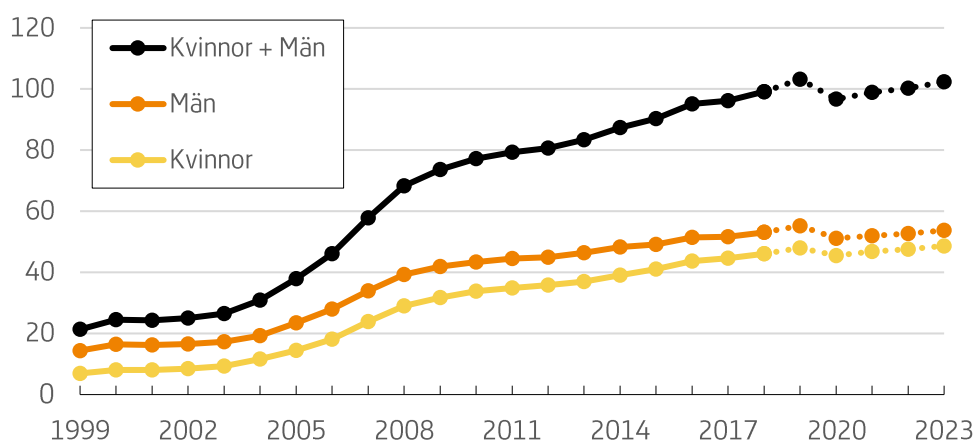
Prognosen antar en ökande andel pensionärer i denna åldersgrupp. Följande diagram visar utvecklingen för andelen 62-åringar med inkomstpension.

Figur 9. Andel 62-åringar med inkomstpension, procent (bas: antal 62-åringar i befolkningen)



Följande diagram visar antal inkomstpensioner (före 2004 är det antal tilläggs pensioner) bland de som är yngre än 65 och en prognos av utvecklingen från 2018 till 2023. Fallet nedåt mellan år 2019 och 2020 förklaras av pensionsåldershöjningen som inträffar 2020.

Figur 10. Antal personer i december med inkomstpension (före 2004 tilläggs pensioner) som är yngre än 65 år, 1 000-tal



Antalet personer som valt att senarelägga pensionsuttaget till efter 65 år ökade kraftigt under större delen av 00-talet men ökade sedan i långsammare takt under några år. Under åren 2012–2018 har antalet ökat lite kraftigare igen. Den andel som har inkomstpension vid 65 års ålder har minskat i stort sett varje år mellan 2011 och 2018. För 2018 sjönk andelen relativt kraftigt, likt föregående år.

Till följd av utvecklingen under de två senaste åren antar prognosen att allt fler kommer att vänta med att ta ut pension tills efter att de fyllt 65. Vi antar i prognosen att andelen 65-åringar med inkomstpension kommer att sjunka relativt markant under 2019, men något mindre kraftigt än för de två föregående åren.

Det är färre personer som gör sent uttag än tidigt uttag av ålderspension. De flesta som väljer sent uttag skjuter bara upp pensionsuttaget något eller några år medan antalet nybeviljade ålderspensioner med tidigt uttag är relativt jämnt fördelat mellan 61 och 64 år. Därför har tidigt uttag större effekt på utgifterna än sent uttag.

Medelbeloppet för inkomstpension beräknas öka kraftigt vilket bland annat beror på tjugondelsinfasningen av förmånen och av indexering.

Medelbeloppet för premiepension ökar över tid till följd av att nya ålderspensionärer har kunnat arbeta in premiepensionsrätt under fler år än äldre årskullar. Beloppet påverkas även mycket av aktie- och ränteutvecklingen samt av ändringar av förskottsräntan för premiepension.

Medelbeloppet för inkomstpension beräknas öka med 6,2 procent 2019, drygt 6 procent 2020 och med mellan 4 och 5 procent per år 2021–2023.

Medelbeloppet för premiepension, exklusive premiepension till efterlevande, beräknas öka med 9,7 procent 2019, knappt 21 procent 2020 och med omkring 10 procent per år 2021–2023. Utvecklingen av medelbeloppet för premiepension är känsligt för utvecklingen på aktie- och räntemarknaden och inflödet av nya pensionärer. De nya pensionärerna påverkar medelbeloppet mycket eftersom de inte bara har fler år med intjänande i premiepensionssystemet, men också fler år av förräntad pensionsbehållning.

Medelbeloppet för tilläggspension beräknas minska med 1,7 procent 2019, vara knappt oförändrat 2020 och minska med mellan 0,8 och 1,7 procent per år under 2021–2023. Medelbeloppet minskar på grund av att denna förmån är under avveckling. Från och med 2019 kommer inga 65-åringar längre att få tilläggspension när de pensionerar sig.

År 2019 beräknas knappt 50 procent av utbetalningarna utgöras av tilläggspension, knappt 47 procent av inkomstpension och knappt 4 procent av premiepension. År 2023 beräknas tilläggspensionens andel ha minskat till 36 procent. Inkomstpension beräknas då utgöra knappt 58 procent av utbetalningarna och premiepension 6 procent.

Närmare beskrivning av effekterna av höjd pensionsålder och förlängt anställningsskydd

Pensionsåldershöjningens effekter på utgifter för 2020–2022 redovisades under ”Ny regel” i prognosjämförelsen för prognosen som lämnades i maj. Effekten av förlängt anställningsskydd för åren 2020–2022 behandlas för första gången i prognosen som lämnades i juli.

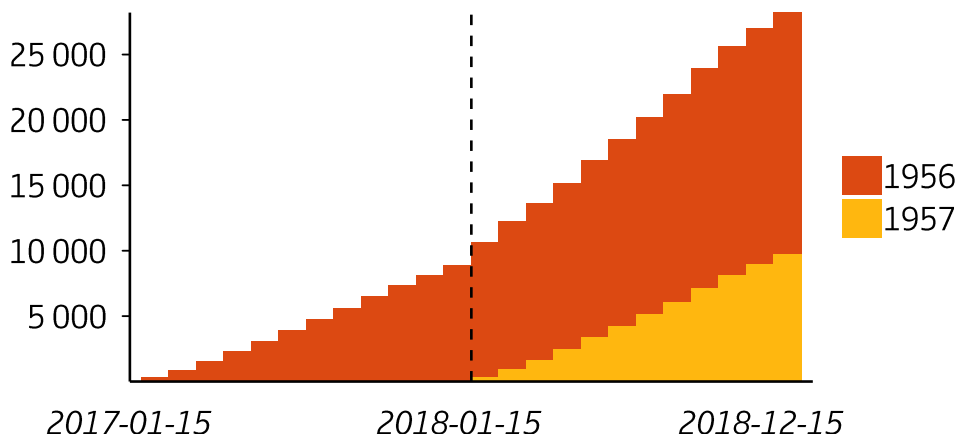
Pensionsåldershöjningen 2020

Pensionsåldershöjningen 2020 kommer medföra att antalet nyblivna pensionärer kommer att vara färre än de annars hade varit. De pensionärer som fyller 61 under 2020 (födda 1959) kommer inte att kunna ta ut allmän pension. Vi prognostiserar att det kommer att nybeviljas fler 62-åringar med inkomstpension 2021 än tidigare år. Att det nybeviljas fler 2021 förklaras av att det inte bara är de som vanligen skulle pensionera sig vid 62 som går i pension, utan även de som väntat på att gå i pension sedan förra året. Lika

många personer i årskullen 1959 (de fyller 62 under 2021) beräknas vara pensionärer i slutet av året som skulle ha varit det om reformen inte genomförts.

Följande diagram visualiserar statistik över hur antalet pensionärer utvecklats för årskullarna 1956 och 1957 från början av 2017 till slutet av 2018.

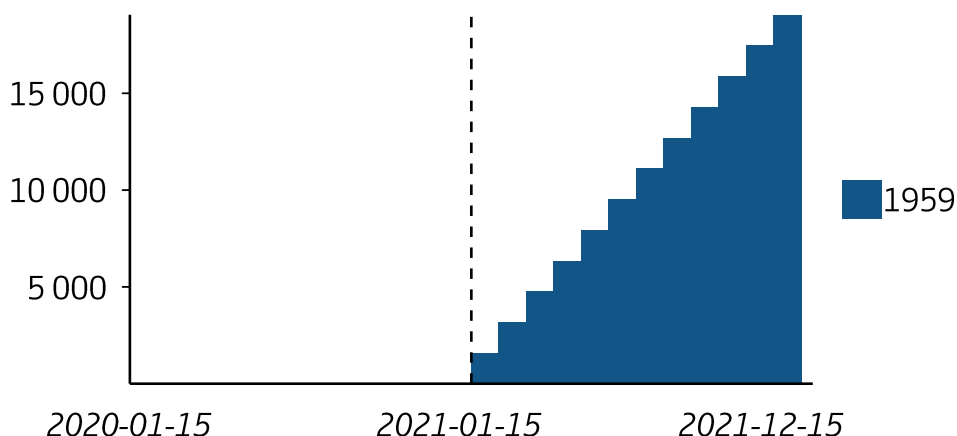
Figur 11. Antal pensionärer från årskullarna 1956 och 1957 under år 2017 och 2018



På den vertikala axeln visas antalet pensionärer. På den horisontella axeln visas tiden. Antalet pensionärer från årskullen 1956 och 1957 är staplade ovanpå varandra. Den vertikala streckade linjen visar årsskiftet.

Följande diagram visar prognostiserad ungefärlig utveckling av antalet pensionärer från årskullen 1959 från början av 2020 till slutet av 2021. Årskullen 1959 fyller 62 år under 2021. Axlarna visar detsamma som i föregående diagram.

Figur 12. Prognostiserat antal pensionärer födda 1959 under år 2020 och 2021



Årskullen 1959 antas pensionera sig i relativt snabb takt under 2021. Först i slutet av 2021 antas de ha nått upp till nivåer som motsvarar antalet 62-åriga pensionärer under tidigare år. Antalet pensionärer under 2021 och framåt kommer att bli lägre både på grund av att det saknas 61-åriga pensionärer

och för att varje kommande årskull som fyller 62 påbörjar året utan några pensionärer.

En annan följd av pensionsåldershöjningen är att de pensionärer som annars skulle pensionerat sig vid 61 nu kommer att ha ett år extra av intjänade pensionsrätter. Detta kommer att öka storleken på beloppen som betalas ut till dessa pensionärer. Baserat på statistik över tidigare år så har de som pensionerar sig vid 62 i stället för 61 i genomsnitt haft drygt fyra procent högre pension. Av detta skäl höjdes medelbeloppen för samtliga 62-åringar med cirka två procent i prognosen som lämnades i maj.

Sammanlagt resulterar pensionsåldershöjningen att utgiftsnivån sänks med drygt 500 miljoner för 2020 och en miljard vardera för 2021 och 2022, jämfört med om pensionsåldern inte höjts.

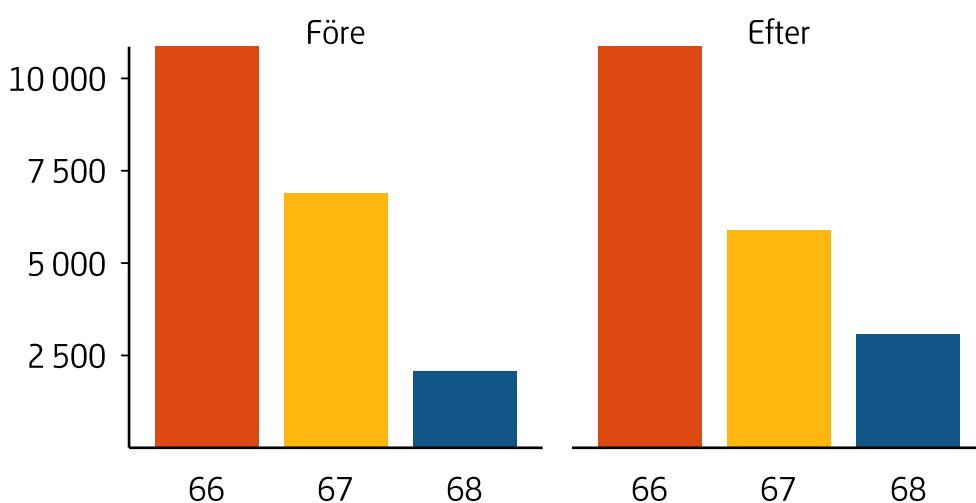
Förlängt anställningsskydd 2020

När lagen om anställningsskydd (LAS) förlängs från 67 till 68 år från och med 2020 kommer det att först resultera i en minskning av totala utgifter under 2020 och 2021, följt av en ökning av utgifter för 2022.

Det är svårt att på förhand avgöra hur många som kommer att utnyttja möjligheten att fortsätta arbeta ett år till och som samtidigt tillhör den grupp personer som hindras att göra det under nuvarande lagstiftning. Prognosen antar att effekten av förändrade livsomständigheter som hör till åldrande huvudsakligen förklarar det nuvarande pensioneringsmönstret för högre åldrar. Av den relativt låga andel personer som väljer att gå i pension vid 67 så är det endast en liten andel som påverkas och väntar till 68. Prognosen antar att höjningen inte kommer förändra beteendet i yngre åldrar.

Om man studerar pensioneringsmönstret för årskullen född 1950 så kan man se att en tydlig avmattning av antalet personer som väljer att fortsätta arbeta. Årskullen 1950 fyllde 66 år under 2016, 67 år under 2017 och 68 år under 2018. Följande diagram visar antalet nya pensionärer från årskullen 1950 i december för åren 2016–2018. Det visar också ungefärlig prognosticerad effekt som åldershöjningen skulle få om den införts för denna årskull.

Figur 13. Inflödet av nyblivna pensionärer födda 1950 mellan 2016 och 2018 samt illustration av effekten av förlängt anställningsskydd



Den stora skillnaden mellan de som valde att gå i pension under året de fyller 67 jämfört med de som valde att gå i pension under året de fyller 66 är relativt stor. Denna effekt skulle kunna förklaras av åldrande. Prognosen antar att höjningen kommer att medföra att ungefär 1 000 personer väljer att gå i pension ett år senare. Det finns även skäl att tro att långt färre än så kommer att utnyttja den nya möjligheten, i varje fall under de första åren.

De som valt att skjuta upp sin pension kommer att ha fler intjänade pensionsrätter när de senare går i pension. Det är svårt att avgöra vilket intjänande den typen av person som väljer att fortsätta arbeta kommer att ha. Sannolikt skiljer sig dessa personer något från genomsnittet på flera vis. Med utgångspunkt från rapporten *Tumregler för pensionsberäkningar*³ beräknas de som fortsätter arbeta få cirka 7 procent högre medelbelopp i pension jämfört med de som går i pension vid 67. Regeländringen medför att medelbeloppet för 67-åriga pensionärer ned med cirka 0,2 procent och följande års medelbelopp för 68-åringar upp med drygt 0,2 procent.

Sammanlagt resulterar det förlängda anställningsskyddet i att utgiftsnivån minskas med knappt 100 miljoner 2020, minskas med drygt 70 miljoner 2021 och ökas med drygt 100 miljoner 2022. Skälet till den relativt kraftiga minskningen även för 2021 förklaras av att året både inleds med lägre inflöde bland de som fyller 67 och med färre pensionärer bland de som ska fylla 68.

³ Pensionsmyndigheten (2016). Tumregler för pensionsberäkningar.

Jämförelse med föregående prognos

I tabellen nedan görs en jämförelse med föregående prognos som lämnades till regeringen i juli 2019.

Tabell 25. Prognosjämförelse. Beloppen anges i 1000-tal kronor

	2019	2020	2021	2022
Föregående prognosbelopp	329 096 000	340 237 000	348 159 000	358 631 000
Varav utgifter under utgiftstaket	317 414 000	326 787 000	332 771 000	341 036 000
Ändrade makroekonomiska antaganden		+1 837 000	+1 885 000	+1 746 000
Volym- och strukturförändringar	+261 000	+536 000	+933 000	+1 310 000
Ny regel				
Förändring av överföringar till EG				
Förändring av administrationskostnader	+1 000	+1 000	-1 000	-15 000
Ny prognos utgifter under utgiftstaket	317 676 000	329 161 000	335 588 000	344 077 000
Förändrad prognos för premiepensioner	+38 000	+1 375 000	+1 730 000	+2 129 000
Ny prognos	329 396 000	343 986 000	352 706 000	363 801 000
Differens i 1000-tal kronor	+300 000	+3 749 000	+4 547 000	+5 170 000
Differens i procent	+0,1	+1,1	+1,3	+1,4

Ändrade makroekonomiska antaganden

Den främsta makroekonomiska påverkan på utgifterna utgörs av förändringar i inkomstindex vilket påverkar inkomstpensionen och tilläggspensionen. Förändringar i inflation och timlöneökning kan påverka prognosen av administrationskostnader.

Prognosen av inkomstindex har höjts kraftigt för alla åren 2020–2022. Inkomstindex ökar med 0,57 procent för 2020, 0,57 procent 2021 och 0,52 procent 2022. Detta medför att prognosen av inkomstpension och tilläggspension har ökat ungefär lika mycket som ökningen i inkomstindex för dessa år.

Volym- och strukturförändringar

Till följd av utvecklingen under året har prognosen av antal pensionärer inom samtliga pensionsförmåner höjts för 2019. Den ovanligt höga dödligheten under 2018 ser ut att ha följts av ovanligt låg dödlighet under

2019. Antalet pensionärer med tilläggspension i december 2019 har höjts med knappt 2 000 personer.

Dödlighetsantagandena för 2020 och framåt har preliminärt sänkts för att justera för utvecklingen under 2018 och 2019. Detta ökade utgifterna med cirka 80 miljoner 2020, 200 miljoner 2021 och 340 miljoner 2022.

Med hänsyn till utvecklingen under 2019 och närmast föregående år så har prognosen av andelen pensionärer som väljer att gå i pension innan 65 höjts. Detta medför drygt 1 000 fler pensionärer med inkomstpension i åldrarna 62 till 64 för 2020, drygt 3 000 fler 2021 och knappt 4 000 fler 2022.

Sammantaget prognosticeras 1 000 fler ålderspensionärer i december 2019 och knappt 8 000 fler i december 2022. Detta medför att utgifterna ökat relativt mycket för 2020–2022.

Förändring för administrationskostnader

Administrationskostnaderna har ökat med 1 miljon för 2019 och 2020 samt minskat med 1 miljon och 15 miljoner för 2021 respektive 2022. Detta förklaras huvudsakligen av att kostnadsersättningarna ökat lite för 2020–2021 och minskat med 11 miljoner för 2022. Därtill har prognosen av fondernas kostnader ökat något 2019 och minskat 2020–2022.

Förändrad prognos för premiepensioner

Prognosen av premiepension har ökat något för 2019 och ökat kraftigt för resterande år. Detta förklaras främst av att premiepensionen prognosticeras öka kraftigare till 2020 till följd av utvecklingen på aktiemarknaden under 2019. Till följd av detta har medelbeloppet höjts för 2020–2022.

Utvecklingen av antalet pensionärer med premiepension under 2020–2022 har också höjts relativt kraftigt och följer höjningen av antalet pensionärer med inkomstpension.

www.pensionsmyndigheten.se