

# Anslagsbelastning och prognoser för Pensionsmyndighetens anslag Budgetåren 2019–2022

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 .....	23
Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn .....	33
1:5    Barnpension och efterlevandestöd .....	33
1:7    Pensionsrätt för barnår.....	36
Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.....	38

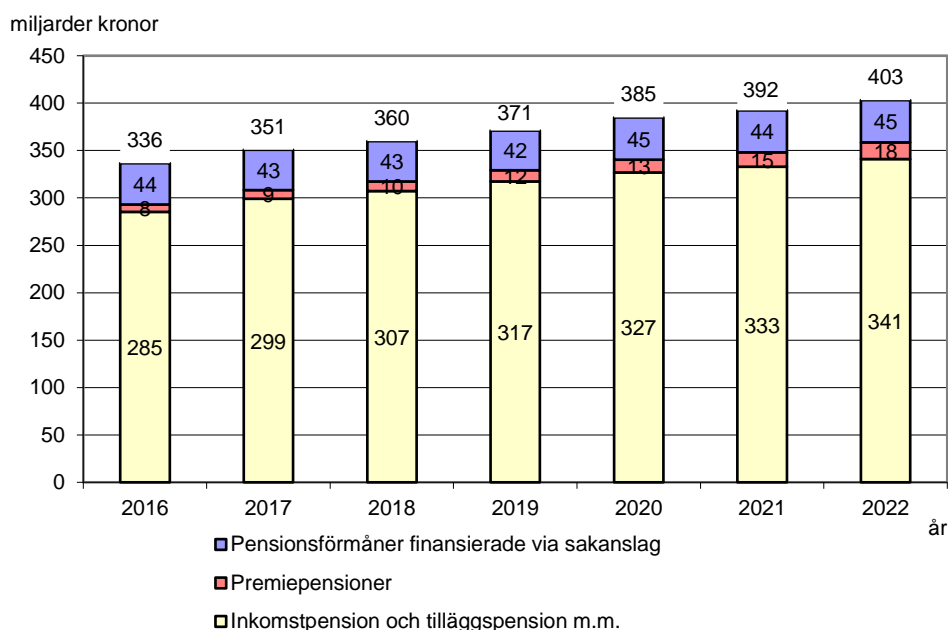
?

# Sammanfattning

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

I diagrammet nedan redovisas utgiftsutvecklingen från 2017–2022.

Figur 1. Utgiftsutveckling från 2017–2022



De totala utgifterna förväntas öka enligt prognosen, från 351 miljarder kronor år 2017 till 403 miljarder kronor år 2022. Utgifterna ökar som en följd av fler ålderspensionärer och att pensionerna ökar nominellt. Antalet ålderspensionärer med inkomstpension eller tilläggspension beräknas öka från knappt 2,2 miljoner år 2017 till 2,3 miljoner år 2022.

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
Aprilprognos	+1,4	+1,7	+0,7	+0,7
Juliprognos	+1,4	+1,6	+0,3	+0,8

Inkomstpensionen prognostiseras att öka nominellt för varje år under prognosperioden. För år 2020 prognostiseras uppräknings av inkomstpensionen till 1,6 procent vilket är lägre jämfört med föregående prognos. För år 2021 beräknas uppräknings bli lägre jämfört med föregående prognos. Det beror på att genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för kommande år beräknas bli något lägre. Det är enligt prognosen reala minskningar av inkomstpensionen för åren 2020–2022, det vill säga inkomstpensionen beräknas ha en lägre utveckling än prisutvecklingen.

Prisbasbeloppet, som bland annat påverkar garantipensionen, ökar med 2,2 procent 2019. För åren därefter beräknas ökningen bli runt två procent per år.

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

Prognosen av ålderspension beaktar nu beslutet om förlängt anställningsskydd som medför att anställningsskyddet kommer gälla fram till 68 års ålder 2020–2022. Till följd av att inkomstindex sänkts relativt mycket för 2021 och 2022 har prognosen av ålderspension sänkts med knappt 1,5 miljarder respektive 1 miljard.

I propositionen 2018/19:131 föreslås att garantipension ska fortsätta betalas till utomlands bosatta inom EU/EES år 2020. Det medför att utgifterna för garantipension kommer att öka. Vi beräknar att utgiften för år 2020 ökar med 443 miljoner kronor för år 2020 till följd av lagförslaget.

Antalet personer med efterlevandestöd har ökat under 2019 och antalsprognosen för efterlevandestöd har därför höjts.

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 höjts för åren 2020-2022 jämfört med de prognoser som lämnats i budgetunderlaget samt vid prognostillfället i maj. Detta följer av att hänsyn i denna prognos tagits till kostnader för ändrat regelverk avseende garantipension (GARP) som miniförmån, handläggningskostnader till följd av propositionen avseende förbättrat grundskydd med ikraftträdande 2020, samt det fortsatta arbetet med Pensionsgruppens överenskommelse från den 14 december 2017 där propositionen avseende riktålder är en del.

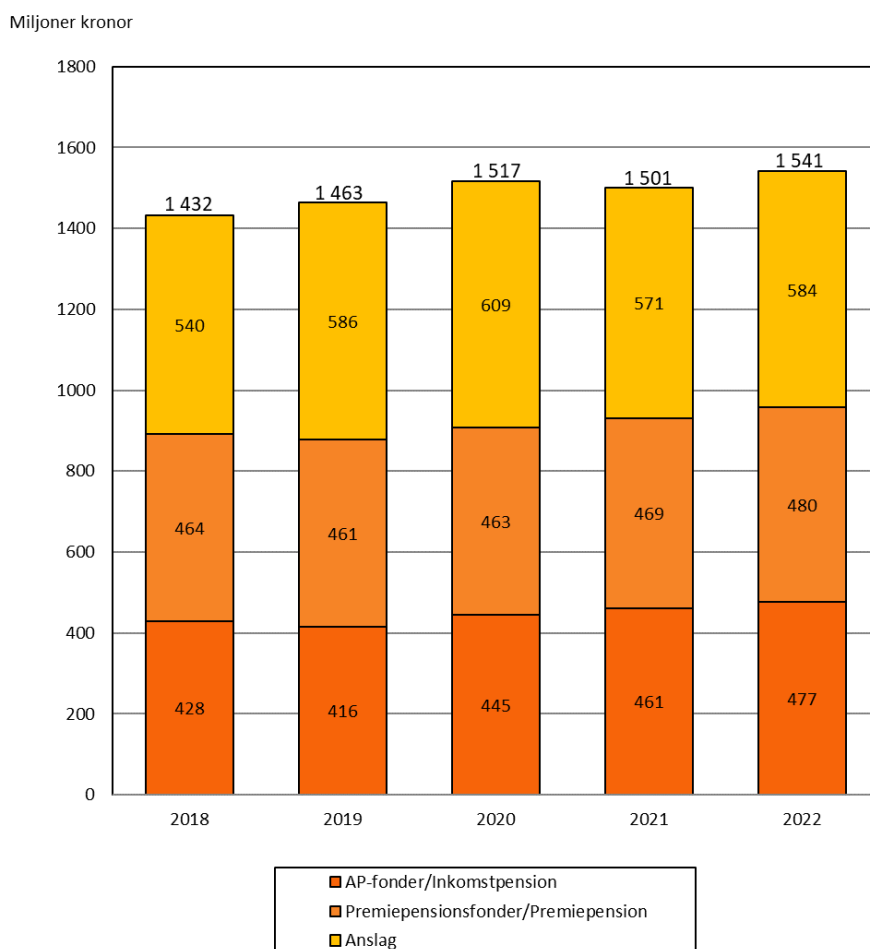
Prognoserna höjs även för de övriga två finansieringskällorna åren 2020-2022 eftersom även dessa är med och finansierar det fortsatta arbetet med Pensionsgruppens överenskommelse. Prognoshöjningarna avseende

finansieringen från AP-fonderna/inkomstpensionen och Premiépensionsfonderna/premiépensionen påverkar de nivåer för avgiftsuttag som Pensionsmyndigheten angett i sin framställan om avgiftsuttag för 2020 som lämnades i maj.

Pensionsmyndigheten lämnade i prognosen i maj en punktvis sammanställning av de budgetrelaterade frågeställningar som tagits upp med socialdepartementet efter det att budgetunderlaget lämnades in i februari. I sammanställningen, som återfinns även i denna prognos, har en punkt nu tillkommit. Där resonerar vi kring de kostnader som pensionsöverenskommelsen för med sig, vilka vi i huvudsak tar om hand inom ramen för vårt arbete med att bygga nästa generations förmånssystem (NextGen).

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

Figur 2. Administrationskostnader i fasta priser åren 2018–2022.



# Inledning

Enligt regleringsbrevet för budgetåret 2019 ska Pensionsmyndigheten redovisa utgiftsprognoser för 2019–2022. 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 januariprognos)
- 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 2019–2022 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 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 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 juni och det ekonomiska månadsutfallet till och med maj 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.

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.

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 2020–2022 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 2020–2022. Den antagandebild som använts till prognoserna finns i bilaga 2.

Inkomstindex för år 2019 är 175,96 vilket innebär att indexet ökar med 3,1 procent jämfört med år 2018. Prognos för de olika delarna i inkomstindex redovisas nedan.



Tabell 2. Prognos pensionsgrundande inkomst (PGI)

	Utfall					Prognos			
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Summa PGI (miljarder kronor)	1 481	1 531	1 594	1 666	1 736	1 813	1 879	1 928	1 983
Procentuell utveckling	2,6	3,4	4,2	4,5	4,2	4,4	3,7	2,6	2,9
Antal med PGI (tusental)	5 112	5 149	5 214	5 298	5 376	5 441	5 490	5 526	5 550
Förändring (tusental)	+21	+37	+66	+84	+78	+65	+49	+36	+24
Snittinkomst (tusental kronor)	290	297	306	314	323	333	342	349	357
Procentuell utveckling	2,1	2,6	2,8	2,9	2,7	3,2	2,7	1,9	2,4

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 dock invandringen varit relativt hög samtidigt som sysselsättningsgraden har ökat. Antalet med pensionsgrundande inkomst har ökat när det har tillkommit många invandrare med arbetsinkomst som inte tidigare har haft pensionsgrundande inkomst.

Antalet med PGI beräknas öka under prognosperioden. Konjunkturinstitutet prognostiserar att sysselsättningen ökar och 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 sänkt för åren 2020–2022. Ändringarna i prognosen beror på att prognosen för summa pensionsgrundande inkomst är sänkt jämfört med tidigare prognos.

Tabell 3. Prognos inkomstindex

	Fastställda inkomstindex				Prognos		
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Procentuell förändring av inkomstindex	2,0	3,7	1,5	3,1	3,2	1,9	2,4
Inkomstindex, ny prognos	162,14	168,16	170,73	175,96	181,55	185,00	189,51
Inkomstindex, föregående prognos					181,81	185,97	190,31

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.

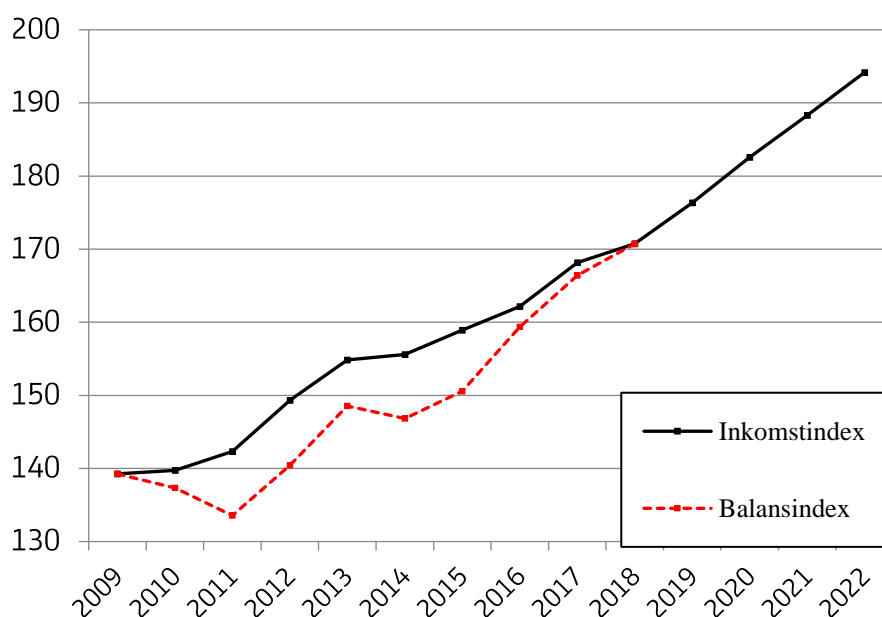
Balanseringen avslutades 2018 och ingen ny balanseringsperiod kommer inledas under prognoshorizonten för något av de tre alternativen.

Tabell 4. Prognos för balanstal enligt de tre olika alternativen

	2019	2020	2021	2022
<b>Aktiekursernas utveckling, %</b>				
- Huvudalternativ	+15,0	+1,0		
- Optimistiskt alternativ	+25,0	+11,0		
- Pessimistiskt alternativ	+5,0	-9,0		
<b>Balanstal, utfall och prognos</b>				
- 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
<b>Dämpat balanstal, prognos</b>				
- 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.

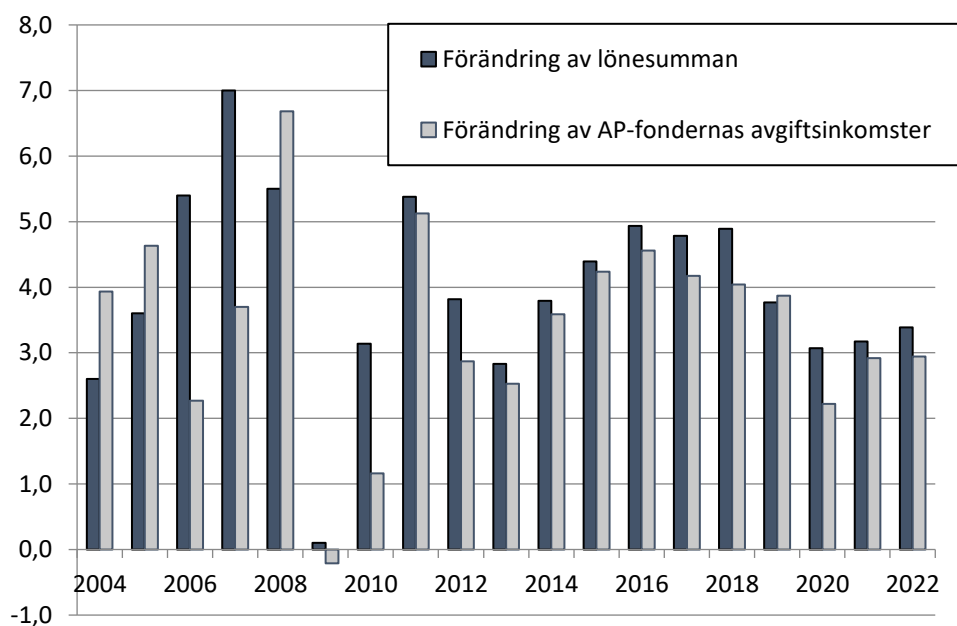


Det beräknade balanstalet för 2020 är 1,0505.

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 balanstalet. Beloppen anges i miljoner kronor. Att balanstalsprognosen stärkts i förhållande till föregående prognostillfälle är främst en konsekvens av den positiva aktieutvecklingen under det första halvåret.

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

Balanseringsår		Avgifts-tillgång	AP-fonderna	Summa tillgångar	Pensions-skuld	Balanstal
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	8 475 964	1 383 293	9 859 257	9 420 996*	1,0465
2022	Ny prognos	8 612 427	1 527 527	10 139 954	9 699 869	1,0454
	Föregående prognos	8 622 755	1 385 144	10 007 899	9 692 125*	1,0326

\* I föregående prognos redovisades pensionsskulden i beräkningarna felaktigt. Detta är korrigerat i ovan tabell.

### 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 2018 blev inkomstpensionerna uppräknade med 1,0 procent och år 2019 blev inkomstpensionerna uppräknade med 1,4 procent. Även för åren 2020–2022 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 2019–2022.

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

Tabell 6. Index- och inkomstpensionsutveckling 2018–2022

	2018	2019	2020*	2021*	2022*
Förändring av inkomstindex, %	+1,5	+3,1	+3,2	+1,9	+2,4
Balanseringseffekt	+1,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Förändring av balansindex/inkomstindex, %	+2,6	+3,1	+3,2	+1,9	+2,4
Nominell förändring av inkomstpensionerna, %	+1,0	+1,4	+1,6	+0,3	+0,8
Förändring av prisbasbelopp, %	+1,6	+2,2	+1,7	+2,1	+2,1
Real förändring av inkomstpensionerna, %	−0,6	−0,7	−0,2	−1,8	−1,2

\*kursiv stil är prognos för åren 2020–2022

Balansindex har tidigare använts istället för inkomstindex på grund av de negativa balanseringarna 2010, 2011 och 2014. Balanseringseffekten blev positiv åren 2012, 2013, 2015, 2016, 2017 och 2018. Indexeringen är återställd 2018 och det finns därför inte något balansindex för detta år. För år 2019 finns det inte heller något balansindex eftersom balanstalet är över ett. För åren 2020–2022 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 2019–2022. Höjda prisbasbelopp har en höjande effekt på utgiftsnivån för garantipension till ålderspension, garantipensioner till efterlevandepension, äldreförsörjningsstöd, 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 pensionsystemet för åren 2017–2022. De tre förstnämnda är prognostiserade av Pensionsmyndigheten medan prisbasbeloppet är prognostiserat av Konjunkturinstitutet. Indexen redovisas också i bilaga 2. Åren 2018–2022 kommer det inte att finnas något balansindex enligt beräkningen.

Tabell 7. Fastställda och prognostiserade index och basbelopp

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inkomstindex	168,16	170,73	175,96	181,55	185,00	189,51
Balansindex	166,39					
Inkomstbasbeloppet	61 500	62 500	64 400	66 400	67 700	69 300
Prisbasbeloppet	44 800	45 500	46 500	47 300	48 300	49 300

# 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
13 128 200	14 997 800	14 645 400	14 994 000

### Analys

Antalet ålderspensioner beräknas öka under åren 2019–2022 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 2019–2022. Det har en höjande effekt på utgiftsnivån. Följsamhetsindexeringen beräknas öka något mindre i förhållande till prisbasbeloppet för åren 2020–2022. Det har också en höjande effekt på utgiftsnivån.

Det är 658 000 ålderspensionärer som beräknas ha garantipension vid mitten av år 2019. År 2018 fanns det 662 000 ålderspensionärer med garantipension. Minskningen beror bland annat på att det är fler äldre pensionärer med garantipension som avlider än nya pensionärer som tillkommer med garantipension. Antalet ålderspensionärer med garantipension beräknas bli 751 000 år 2020 och bli 747 000 år 2022.

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 öka något till år 2022. Minskningen fram till år 2018 beror på att nytillkommande pensionärer har i genomsnitt lägre garantipension än vad de som avlider har. Ökningen under prognosperioden beror främst på att prisbasbeloppet beräknas öka mer jämfört med tidigare år.

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 kommer att börja 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.

### Jämförelse med föregående prognos

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

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

	2019	2020	2021	2022
<b>Föregående prognosbelopp</b>	13 124 200	14 587 800	14 529 400	14 841 000
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden		-39 000	+135 000	+153 000
Volym- och strukturförändringar	+4 000	+6 000	-19 000	0
Ny regel		+443 000		
Övrigt				
<b>Ny prognos</b>	13 128 200	14 997 800	14 645 400	14 994 000
Differens i 1000-tal kronor	+4 000	+410 000	+116 000	+153 000
Differens i procent	+0,0	+2,8	+0,8	+1,0

### 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 år 2020 men höjd för år 2021 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Det har haft en höjande respektive sänkande effekt på utgiftsprognosen för dessa år.

Prognosen för inkomstindex är sänkt för åren 2020–2022 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Det har haft en höjande effekt för åren 2020–2022 gällande utgiftsprognosen för garantipension.

### Volym- och strukturförändringar

De retroaktiva utgifterna för år 2019-2020 beräknas bli något högre jämfört med vad som antogs i föregående anslagsuppföljning. För år 2021 har antalsprognosen sänkts marginellt jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning.

### Ny regel

I propositionen 2018/19:131 föreslås att garantipension ska fortsätta att utbetalas till utomlands bosatta inom EU/EES år 2020. Det medför att utgifterna för garantipension kommer att öka. För åren 2021–2022 utgår vi från att garantipension inte utbetalas till utomlands bosatta inom EU/EES. Antalet förmånstagare beräknas bli fler för år 2020 eftersom fler får garantipension enligt propositionen. Vi beräknar att utgiften för år 2020 ökar med 443 miljoner kronor för år 2020 till följd av lagförslaget.

## 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

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

2019	2020	2021	2022
10 350 900	9 827 000	9 199 000	8 632 700

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

### Analys

Änkepensionssystemet är under avveckling. För åren 2019–2022 beräknas antalet änkepensioner minska med drygt 11 000 per år. Antalet änkepensioner prognosticeras till drygt 234 000 i genomsnitt under 2019 och förväntas sjunka till 200 000 år 2022.

Garantipensioner till änkepension prognosticeras till knappt 3 100 i genomsnitt under 2019 och beräknas minska till knappt 1 600 år 2022.

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 knappt 3 200 år 2022. Garantipensioner till allmän omställningspension beräknas bli drygt 2 200 år 2019 och minska till drygt 2 100 år 2022.

Förlängd omställningspension beräknas minska från knappt 2 800 under 2019 till drygt 2 700 år 2022. Garantipension till förlängd omställningspension beräknas bli drygt 2 100 år 2019 och minska till knappt 2 000 år 2022.

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.

## Jämförelse med föregående prognos

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

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

	2019	2020	2021	2022
<b>Föregående prognosbelopp</b>	<b>10 340 400</b>	<b>9 840 000</b>	<b>9 245 200</b>	<b>8 667 400</b>
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden	0	-14 000	-46 000	-34 500
Volym- och strukturförändringar	+10 500	+1 000	-200	-200
Ny regel				
Övrigt				
<b>Ny prognos</b>	<b>10 350 900</b>	<b>9 827 000</b>	<b>9 199 000</b>	<b>8 632 700</b>
Differens i 1000-tal kronor	+10 500	-13 000	-46 200	-34 700
Differens i procent	+0,1	-0,1	-0,5	-0,4

### 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.

Prognosen av timlöneökning har sänkts med drygt 0,1 procentenheter för 2019 och 2020. Detta minskar prognosen av omställningspensionerna, men bara i mycket liten omfattning. Prognosen av prisbasbeloppet har sänkts för 2020 och höjts för 2021, vilket medför en mycket liten minskning respektive ökning av prognosen av garantipensionerna.

Den största makroekonomiska effekten utgörs av att prognosen av inkomstindex har sänkts med drygt 0,1 procent för 2020 och med drygt 0,5 och 0,4 procent för 2021 respektive 2022. Detta påverkar prognosen för änkepension som har sänkts för dessa år.

### Volym- och strukturförändringar

Prognosen av änkepension har höjts för 2019 till följd av att antalet änkepensionärer har minskat i långsammare takt än vad som tidigare

prognosticerats. Medelantal änkepensionärer har därför höjts för 2019. Effekten av retroaktiva utbetalningar har också justerats upp något för 2019. Denna höjning motsvarar knappt 18 miljoner. Inga justeringar av änkepensionen har gjort för åren 2020–2022 jämfört med föregående prognos.

Prognosen av omställningspensionerna minskas sammantaget med cirka 7 miljoner för 2019. Detta beror främst på ett lägre antal utbetalningar av omställningspension hittills under året samt ett ändrat antagande kring utvecklingen av retroaktiva utbetalningar. Förändringen jämfört föregående prognos för alla omställningspensionerna räknat sammantaget är omkring noll för 2020–2022.

## 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

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

2019	2020	2021	2022
9 146 500	10 061 800	10 278 500	10 470 800

### 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 1,9 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.

## Jämförelse med föregående prognos

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

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

	2019	2020	2021	2022
<b>Föregående prognosbelopp</b>	<b>9 167 600</b>	<b>10 039 400</b>	<b>10 219 400</b>	<b>10 433 200</b>
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden	+3 300	+21 300	+66 600	+54 200
Volym- och strukturförändringar	-24 400	-17 200	-26 300	-36 000
Ny regel		+18 300	+18 800	+19 400
Övrigt				
<b>Ny prognos</b>	<b>9 146 500</b>	<b>10 061 800</b>	<b>10 278 500</b>	<b>10 470 800</b>
Differens i 1000-tal kronor	-21 100	+22 400	+59 100	+37 600
Differens i procent	-0,2	+0,2	+0,6	+0,4

### Ändrade makroekonomiska antaganden

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

Prognosen för inkomstindex har sänkts 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 sänkts för åren 2020–2022. Detta har haft en höjande effekt på utgiftsprognosen för bostadstillägg för åren 2020–2022.

Konjunkturinstitutets prognos för förändring av boendekostnadsindex avseende bostads- och hyresrätter är höjd för åren 2019–2020 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Det har haft en höjande 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. De retroaktiva utgifterna för 2019 beräknas bli något lägre jämfört med vad som antogs i föregående anslagsuppföljning. Både antalet förmånstagare och de retroaktiva utgifterna har varit något lägre under 2019 jämfört med vad som tidigare har prognostiserats.

## Ny regel

I propositionen 2018/19:134 om höjt grundskydd finns det lagförslag om att bostadstillägget ska höjas från år 2020. Vi har till denna prognos gjort en egen beräkning av utgiftsförändringen. Vi beräknar att utgifterna blir cirka 18 miljoner kronor högre för år 2020 jämfört med vad som antogs i föregående anslagsuppföljning. Vid föregående prognos utgick vi från den uppgift som fanns i regeringskansliets promemoria S2019/00462/S om 855 miljoner kronor i utgiftsökning.



## 1:4 Äldreförsörjningsstöd

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

2019	2020	2021	2022
1 159 200	1 129 400	1 178 500	1 231 900

### Analys

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

Medelantalet personer med äldreförsörjningsstöd (ÄFS) beräknas till 24 800 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 bosättningsstid 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.

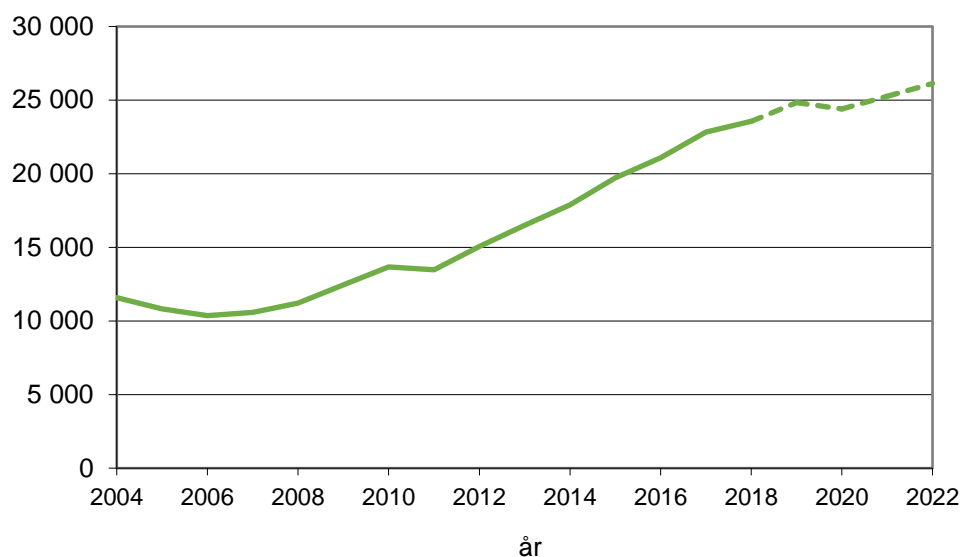
Antalet förmånstagare påverkas av minskad eller ökad invandring. Invandring av asylskäl har ökat för tidigare år men sedan år 2016 har den minskat något. Ungefär två procent av dem som invandrar av asylskäl och som får uppehållstillstånd är över 60 år.

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 2022 beräknas antalet förmånstagare öka till 26 100 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.

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 maj 2019.

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

	2019	2020	2021	2022
<b>Föregående prognosbelopp</b>	1 155 800	1 132 900	1 180 600	1 235 200
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden	+200	-200	+1 500	+700
Volym- och strukturförändringar	+3 200	+3 300	+3 500	+3 600
Ny regel		-6 600	-7 100	-7 600
Övrigt				
<b>Ny prognos</b>	<b>1 159 200</b>	<b>1 129 400</b>	<b>1 178 500</b>	<b>1 231 900</b>
Differens i 1000-tal kronor	+3 400	-3 500	-2 100	-3 300
Differens i procent	+0,3	-0,3	-0,2	-0,3

### Ändrade makroekonomiska antaganden

Prognosen för prisbasbeloppet har sänkts för år 2020 men höjts för år 2021 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Eftersom skälig

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

Konjunkturinstitutets prognos för förändring av boendekostnadsindex avseende bostads- och hyresrätter är höjd för åren 2019–2020 jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. Det har haft en höjande 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. De retroaktiva utgifterna har justerats upp för år 2019 jämfört med föregående prognos.

#### Ny regel

I propositionen 2018/19:134 om höjt grundskydd höjs bostadstillägget och garantipensionen från år 2020 genom lagförslag. Utgifterna för äldreförsörjningsstöd beräknas bli lägre när utgifterna för bostadstillägg och garantipension blir högre. Vi har till denna prognos gjort en egen beräkning av utgiftsförändringen. Vid föregående prognos utgick vi från den uppgift som fanns i regeringskansliets promemoria S2019/00462/S om 66 miljoner kronor i utgiftsminskning. Vi beräknar nu att utgifterna för år 2020 beräknas bli ytterligare cirka 7 miljoner kronor lägre.

## 2:1 Pensionsmyndigheten

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

2019	2020	2021	2022
586 000	618 000	587 000	608 000

### Analys

Prognosen för de administrationskostnader som belastar förvaltningsanslaget har höjts för åren 2020-2022 jämfört med de prognoser som lämnats i budgetunderlaget samt vid prognostillfället i maj. Detta följer av att hänsyn i denna prognos tagits till kostnader för ändrat regelverk avseende garantipension (GARP) som miniförmån, handläggningskostnader till följd av propositionen avseende förbättrat grundskydd med ikraftträdande 2020, samt det fortsatta arbetet med Pensionsgruppens överenskommelse från den 14 december 2017 där propositionen avseende riktålder är en del.

Prognoserna höjs även för de övriga två finansieringskällorna åren 2020-2022 eftersom även dessa är med och finansierar det fortsatta arbetet med Pensionsgruppens överenskommelse. Prognoshöjningarna avseende finansieringen från AP-fonderna/inkomstpensionen och Premiepensionsfonderna/premiepensionen påverkar de nivåer för avgiftsuttag som Pensionsmyndigheten angett i sin framställan om avgiftsuttag för 2020 som lämnades i maj (VER 2019-6).

Pensionsmyndigheten lämnade i prognosen i maj en punktvis sammanställning av de budgetrelaterade frågeställningar som tagits upp med socialdepartementet efter det att budgetunderlaget lämnades in i februari. I sammanställningen, som återfinns även i denna prognos, har en punkt nu tillkommit. Där resoneras vi kring de kostnader som pensionsöverenskommelsen för med sig, vilka vi i huvudsak tar om hand inom ramen för vårt arbete med att bygga nästa generations förmånssystem (NextGen).

De uppgifter som nedan redovisas i punktform, där inte annat särskilt anges, reflekteras inte i beräkningarna i budgetunderlaget.

- **PL2020**

Förändringarna enligt pensionsöverenskommelsen som utifrån propositionerna om riktålder och förbättrat grundskydd träder ikraft 2020 hanteras inom vårt projekt PL2020. Detta projekt finns finansierat inom den budget som Pensionsmyndigheten beslutade inför 2019. Under beredningen av vårändringsbudgeten fick Pensionsmyndigheten frågan om hur stor del av kostnaderna för PL2020 som kommer att belasta förvaltningsanslaget under 2019. Projektets totala kostnad beräknades då till ca 19 miljoner kronor. Samtliga kostnader är helt hänförliga till lagändringarna som väntas träda i kraft årsskiftet 2019/2020. Av den återkoppling som vi

tidigare lämnat till socialdepartementet framgår att anslagsmedel som kommer att kostnadsföras under 2019 till följd av lagändringarna från 2020 uppgår till 7,75 miljoner kronor. Dessa kostnader avser främst it-utveckling i det gamla systemet för bostadstillägg samt informationsinsatser och förstärkning av kundservice.

- **Bostadstillägg till pensionärer – Skrivelse**

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, VER 2019-155. I denna presenterades effekterna av ett temporärt tillskott under 24 månader. Kostnadsberäkningarna i skrivelsen avser åren 2019-2021 och uppgår totalt till 54 miljoner kronor fördelat 4,5/27/22,5 miljoner kronor för respektive år och avser i sin helhet anslagsmedel. Av de 27 miljoner kronor som avser år 2020 har 15 miljoner kronor tagits med i utgiftsprognosen i juli då dessa i enlighet med vårt tidigare remissvar (VER 2019-57) är direkt hänförliga till införandet av *Förbättrat grundskydd för pensionärer*, Prop. 2018/19:134. Av skrivelsen framgår att för det fall myndigheten erhåller besked om resurstillskottet senast den 1 juli kan nya handläggare vara på plats i november. Vid ett senare besked kommer nya handläggare på plats vid en senare tidpunkt med förskjutna effekter på ärendebalanser, kostnadsbelastning mellan åren med mer som följd.

- **GARP – utöver engångsomräkningen**

I budgetunderlaget flaggade Pensionsmyndigheten för ökade löpande kostnader för GARP-ärenden efter genomförd GARP-omräkning. Dessa skattades då till 17,5 miljoner kronor årligen och bedömdes uppstå först 2020. Vi märker dock av ökade handläggningskostnader redan nu till följd av de anpassningar till nytt regelverket som behövt göras och beräknar att ökade handläggningskostnader för GARP-ärenden kommer belasta anslaget med 9 miljoner kronor redan under 2019. Från och med juliprognosen har kostnader för denna regeländring lagts till utgiftsprognosen som höjts med 17,5 miljoner kronor från 2020 jämfört med tidigare anslagsprognoser i budgetunderlag och majprognos.

- **En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv, Prop. 2018/19:133** (*Tidigare: Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem, S2019/00497/SF (Ds 2019:2)*)

De administrativa konsekvenser vi tog upp i vårt remissvar på departementsskrivelsen är planerade att tas om hand inom vårt arbete med PL2020 och med att bygga NextGen.

- **Förbättrat grundskydd för pensionärer, Prop. 2018/19:134** (*Tidigare: S2019/00462/SF*)

I vårt remissvar, VER 2019-57 lämnades vissa

kostnadsuppskattningar. Handläggningskonsekvenserna i remissvaret, 15 miljoner, ingår i ovan nämnda skrivelse om hanteringen av bostadstillägg. It-kostnaderna tas inom vårt pågående projekt PL2020. Från och med juliprognosen har de ökade handläggningskostnaderna till följd av propositionen lagts till i utgiftsprognosen.

- **Krisberedskap och civilt försvar**

Ambitionsnivån för Pensionsmyndighetens krisberedskapsarbete, inklusive totalförsvarsplanering, har reviderats sedan Myndigheten för samhällsskydd och beredskap avslagit Pensionsmyndighetens ansökan om medel ur anslag 2:4 Krisberedskap. Generellt innebär avslaget att större investeringar skjuts på framtiden.

Pensionsmyndigheten har vid möte med socialdepartementet redogjort för de verksamhetsmässiga konsekvenserna av uteblivna 2:4-medel och då redogjort för kostnadsberäkningar (18 miljoner kronor 2020) avseende vissa i närtid prioriterade aktiviteter. Kostnader inom området för krisberedskap och civilt försvar fördelas med normalschablon mot våra finansieringskällor.

- **Kostnader för Pensionsöverenskommelsen**

Pensionsöverenskommelsen från december 2017 kommer att leda till att stora delar av pensionssystemet reformeras. Lagändringar kopplade till pensionsåldrar och grundskyddförstärkningar väntas träda ikraft med start redan i januari 2020 och följas av ytterligare reformer den kommande femårsperioden.

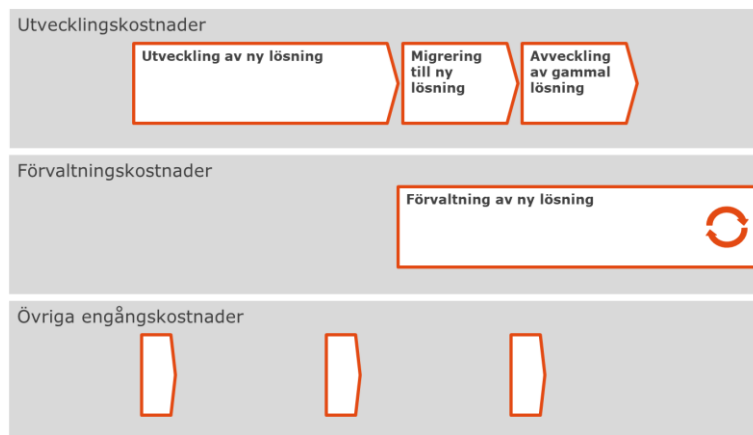
Pensionsmyndigheten har i det senaste budgetunderlaget som lämnats till regeringen beskrivit hur kommande lagändringar aktualiserat och påskyndat behovet av en förnyelse av de it-stöd som hanterar den allmänna pensionen. I budgetunderlaget beskrev vi hur vi genom investering i nödvändig systemförnyelse, en ersättning av våra kärnsystem för hantering av pensioner och pensionsrelaterade förmåner, samtidigt kan omhänderta och bygga in de ändrade regelverk som pensionsöverenskommelsen för med sig. I budgetunderlaget visade att vi med vissa givna förutsättningar (utökad låneram och avskrivningstid) kan genomföra systemförnyelse och samtidigt bygga in reformerade pensionsregler, allt inom samlingsnamnet NextGen, inom de ekonomiska ramar som regeringen tidigare anvisat.

Pensionsmyndighetens kommande satsning på NextGen, med en utvecklingsram i storleksordningen 100 miljoner kronor per år, medför en kraftsamling som påverkar och förutsätter resurser från alla delar av verksamhet. Den naturliga följderna av detta är att utveckling av övrig verksamhet sätts på sparlåga med ambitionen att i bästa mån bibehålla myndighetens nuvarande resultat och kundleveranser.

Pensionsmyndigheten har tidigare beskrivit svårigheterna med att precisera hur stor del av de kostnader NextGen genererar som kan

hänföras till lagändringar. De kostnadsberäkningar avseende kommande lagändringar som vi i tidigt utredningsskede lämnat har byggt på tidigare kalkylmodeller för systemutveckling och dessutom avsett vidareutveckling i befintliga kärnsystem hos Försäkringskassan.

När vi med dagens kunskap resonerar kring hur stor del av kostnaderna för NextGen som direkt kan tillskrivas lagändringar utgår vi från att hela NextGen kan sägas vara en konsekvens av kommande lagändringar. Detta eftersom befintliga kärnsystem inte klarar av ytterligare systemutveckling med bibehållen fortsatt säker förvaltning och drift. Med denna utgångspunkt medför kommande lagändringar som kommer att hanteras inom NextGen utvecklingskostnader på enkelt uttryckt 100 miljoner kronor per år fram till 2024. Till själva utvecklingskostnaderna, som till största del lånefinansieras, har vi inom arbetet med NextGen identifierat ytterligare typer av kostnader, se följande bild.



De utvecklings- och migreringskostnader som framgår av bilden ingår i de utvecklingskostnader som i budgetunderlaget beräknades till omkring 100 miljoner kronor årligen. De kostnader som nu identifierats utgörs av kringkostnader till arbetet med pensionsöverenskommelsen/NextGen som inte direkt belastar utvecklingsprojektet och tas upp för första gången i juliprognosen. Dessa avser:

- *Avvecklingskostnader* avseende nuvarande systemlösning där successiv avveckling kommer att ske allteftersom de gamla systemen ersätts av nya.
- *Förvaltningskostnader* för det nya systemet som byggs upp löpande under arbetet med NextGen. Motsvarande kostnader för gamla system hos Försäkringskassan kommer att kvarstå under relativt lång tid. Pensionsmyndighetens totala förvaltningskostnader ökar därför till följd av den parallella drift av nya och gamla kärnsystem som kommer att behövas under en övergångsperiod, men vi gör i dagsläget bedömningen att förvaltningskostnaderna hos Försäkringskassan kan börja

minska från år 2023.

- *Övriga engångskostnader* är en konsekvens av genomförandet av NextGen och består av organisatoriska strukturkostnader, kommunikation till pensionärer och pensionssparare med mera. Denna typ av kostnader uppstår såväl i NextGen som i linjen för att stötta utvecklingsarbetet.

Den totala kostnadsbilden för pensionsöverenskommelsens lagändringar ser därmed ut som följer av tabellen nedan vilken utgör en bruttosammanställning av de kostnader som pensionsöverenskommelsen driver. Vi har valt att inte prognostisera den ovan nämnda besparingen på de förvaltningskostnader som idag ligger på Försäkringskassan och som vi bedömer kommer kunna trappas ned från år 2023.

I beräkningarna nedan har vi antagit att 85 procent av utvecklingskostnaderna kan lånefinansieras och skrivas av på i genomsnitt 10 år. I sammanställningen har vi delat upp *Övriga engångskostnader* i Organisatoriska strukturkostnader, Kommunikationskostnader och Releasehantering handläggning där det sistnämnda avser produktionens förberedelse och mottagande av de stora releaserna från NextGen. I Organisatoriska strukturkostnader ingår till exempel arbetsplatskostnader, utökning av utredningsresurser, juridisk kompetens samt förändringsledning, dessutom kan tröskeleffekter uppstå till följd av den stora satsning som nu görs vilket kan leda till behov av utökad stödverksamhet etc. De kommunikationskostnader vi tagit upp förutsätter att inga extraordinära informationssatsningar kommer att göras för att informera om reformen.

För fördelning av kostnader mellan finansieringskällorna har vi i beräkningen nedan använt den fördelning som gällde vid avskrivningen av de nuvarande kärnsystem (vilka slutbetalades 2015) som NextGen kommer att ersätta. Denna fördelning kommer i praktiken att variera över tid.

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Utvecklingsram NextGen</b>	<b>70</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Utv. kostnadsförs direkt	11	15	15	15	15	15
Avskrivningskostnader		8	16	25	33	42
Avvecklingskostnader		10	15	15	15	15
Förvaltningskostnader		25	35	55	75	75
Organisatoriska strukturkostnader		25	25	25	25	25
Kommunikationskostnader		2	2	2	2	2
Releasehantering handläggning			15	10		
<b>Summa kostnader</b>	<b>11</b>	<b>85</b>	<b>123</b>	<b>147</b>	<b>165</b>	<b>174</b>
Anslag	38%	4	32	47	56	
AP-fonder	52%	5	44	64	76	
Premiepensionsfonder	10%	1	8	12	15	
<b>Summa finansiering</b>	<b>100%</b>	<b>11</b>	<b>85</b>	<b>123</b>	<b>147</b>	



De nu kända reformerna kring pensionsåldrar och förbättrat grundskydd som vi hanterar inom NextGen följs inom kort av ett antal andra. Den aviserade reformeringen av fondtorget steg två, utredningen av förvalet inom premiepensionen, Såfan, och utredningen om den nya garantipensionen efter EU-domen. Till detta planerna på ett nytt tillägg till inkomstpensionen. När det gäller dessa reformer finns idag inga detaljer så det är svårt att göra en bedömning av vad det kommer att betyda för myndigheten, men det är inte svårt att skissa på scenarier där myndigheten får svårt att leva upp till reformagendan.

## Anslagsöversikt

Pensionsmyndigheten har under 2017 och 2018 behövt nyttja en tillfälligt höjd anslagskredit. I anslagsöversikten nedan konstaterar vi att kreditanvändningen, som vid ingången av 2019 var ca 9,2 miljoner kronor, kommer att öka något under innevarande år men stanna inom kreditnivån på 3 procent. Marginalerna och därmed handlingsutrymmet för oförutsedda händelser är dock små. Några anslagsmedel för de lagändringar som vi hanterar inom vårt projekt PL2020 under 2019 (7,75 mnkr) har ej tillförts myndigheten.

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	580 142	570 900	586 000	-5 858	-15 100	17 495	588 395	0

Vid ändring av Pensionsmyndighetens regleringsbrev den 27 juni 2019 minskades myndighetens förvaltningsanslag med 3 034 tusen kronor till följd av riksdagsbeslut om anslag för budgetåret 2019 i vårändringsbudgeten.

## Jämförelse med föregående prognos

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

	2019	2020	2021	2022
Föregående prognosbelopp	586 000	562 000	534 000	549 000
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden				
Volym- och strukturförändringar				
Ny regel		56 000	53 000	59 000
Övrigt				
<b>Ny prognos</b>	<b>586 000</b>	<b>618 000</b>	<b>587 000</b>	<b>608 000</b>
Differens i 1000-tal kronor	0	56 000	53 000	59 000
Differens i procent	0,0	10,0	9,9	10,7

### Analys

Beräkningarna avseende *Ny regel* i tabellen ovan som förändrat anslagsprognosen jämfört med föregående prognos utgörs 2020 av ändrade regler för GARP som minimiförmån (17,5 mnkr), handläggning av bostadstillägg till följd av propositionen om förbättrat grundskydd från 2020 (15 mnkr) samt kostnader för pensionsöverenskommelsen/NextGen (23,5 mnkr). Åren 2021-2022 avser regeländringarna endast ändrade regler för GARP som minimiförmån (17,5 mnkr) samt kostnader för pensionsöverenskommelsen/NextGen.

### 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

Jämförelsesiffran för åren 2020 och 2021 i tabell 19 avser juliprognosens avvikelser mot den finansiering som aviserades i senaste budgetpropositionen hösten 2018. För 2020 beräknas exempelvis ett underskott på 59,5 miljoner kronor avseende förvaltningsanslaget.

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

	2019	2020	2020BP	2021	2021BP	2022
<b>Total administrationskostnad</b>	<b>1 463 000</b>	<b>1 540 000</b>		<b>1 543 000</b>		<b>1 605 000</b>
Varav Anslagsmedel	586 000	618 000	(-59 505)	587 000	(-52 211)	608 000
Varav AP-fonder/Inkomstpension	416 000	452 000	(-4 237)	474 000	(-17 299)	497 000
Varav Premiepensionsfonder/ Premiepension	461 000	470 000	(1 819)	482 000	(-941)	500 000

### Analys

Vid pris- och löneuppräknig av kostnaderna för åren 2020 och 2021 har vi använt samma framräkningsfaktor som användes i senaste budgetpropositionen (BP19).

För uppräknig 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 framräknigen 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 de komma att påverka proportionerna mellan våra finansieringskällor.

### Totala kostnader – innevarande års priser

Den ökande nivån för administrationskostnaderna kommer i huvudsak av ökade kostnader för hanteringen av 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 första halvåret 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
<b>Total administrationskostnad</b>	<b>1 463 000</b>	<b>1 517 000</b>	<b>1 501 000</b>	<b>1 541 000</b>
Varav Anslagsmedel	586 000	609 000	571 000	584 000
Varav AP-fonder/Inkomstpension	416 000	445 000	461 000	477 000
Varav Premiepensionsfonder/Premiepension	461 000	463 000	469 000	480 000

### 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 räntekontokrediten 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 upp mot 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. De år då detta hänt har underskottet tidigare finansierats via lån från nästföljande intjänandeår inom den tillfälliga förvaltningen, och reglerats under våren året efter. 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	1 943 miljoner kronor (2019-04-29)

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 avser att initiera 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
1 011 200	1 006 100	1 023 800	1 046 100

### Analys

För år 2019 beräknas utgifterna bli 746 miljoner kronor för barnpension och 265 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.

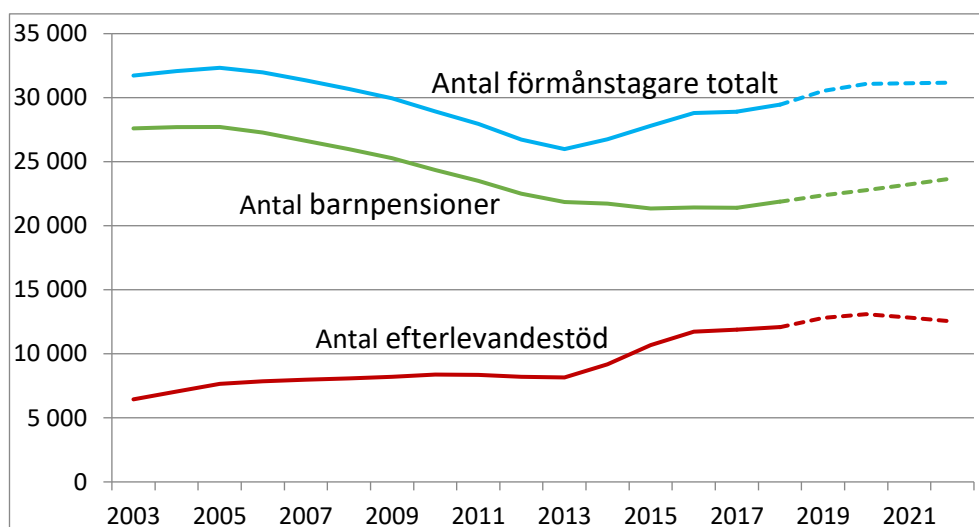
Antalet efterlevandestöd minskade något under åren 2011–2013 men under åren 2014–2018 ökade antalet, från 8 100 i december 2013 till 12 100 i december 2018. Antalet efterlevandestöd påverkas av antalet barn som söker asyl. De barn som invandrar till Sverige och vars ena eller båda föräldrar har avlidit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

Nivån för underhållsstödet är idag högre än efterlevandestöd och det har höjts ytterligare 2018 för barn som har fyllt 15 år. De som kan vara berättigade till efterlevandestöd men som inte har verifikation på föräldrarnas dödsfall kan söka underhållsstöd istället för efterlevandestöd. Detta kommer troligen 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 33 800 kronor år 2022.

Medelbeloppet för efterlevandestöd, som främst påverkas av prisbasbeloppet, beräknas bli 16 300 år 2019 och 17 200 år 2022. 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.

Tiden för retroaktivitet för efterlevandestöd har sänkts från två år till 6 månader den 1 juli 2018. 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 maj 2019.

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

	2019	2020	2021	2022
<b>Föregående prognosbelopp</b>	<b>983 400</b>	<b>1 003 100</b>	<b>1 023 200</b>	<b>1 045 600</b>
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden		-1 500	-3 700	-3 500
Volym- och strukturförändringar	+27 800	+4 500	+4 300	+4 000
Ny regel				
Övrigt				
<b>Ny prognos</b>	<b>1 011 200</b>	<b>1 006 100</b>	<b>1 023 800</b>	<b>1 046 100</b>
Differens i 1000-tal kronor	+27 800	+3 000	+600	+500
Differens i procent	+2,8	+0,3	+0,1	+0,0

### Ändrade makroekonomiska antaganden

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

### Volym- och strukturförändringar

Antalet personer med efterlevandestöd har ökat under 2019. Det har avslutats betydligt fler ärenden med efterlevandestöd under 2019 jämfört med 2018 vilket innebär att fler efterlevandestöd har nybeviljats 2019. Antalet inkomna ärenden har dock inte varit fler. Antalsprognosen för efterlevandestöd har höjts jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning. De retroaktiva utgifterna för efterlevandestöd år 2019 har höjts jämfört med prognosen i föregående anslagsuppföljning.



## 1:7 Pensionsrätt för barnår

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

	2019	2020	2021	2022
Anslag (= tillgängliga medel=anslagsbelastning)	7 303 100 <sup>1</sup>	7 547 000	7 664 200	8 107 400
Preliminär avgift	7 423 993			
Reglering, avser förhållanden tre år tidigare	-120 893	-50 500	139 400	22 000
Prognostiserad avgift för respektive år	7 445 200	7 597 500	7 803 600	8 085 400

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 beräknas anslaget uppgå till 7 547 miljoner kronor inklusive ett regleringsbelopp om -51 miljoner kronor. Utvecklingen av anslagsposten, exklusive regleringsbelopp, för åren

<sup>1</sup> Fastställd av riksdag eller regering

2019–2022 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 maj 2019.

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

	2019	2020	2021	2022
<b>Föregående prognosbelopp</b>	7 303 100	7 558 100	7 683 900	8 130 200
Överföring till/från andra anslag				
Ändrade makroekonomiska antaganden	0	-11 100	-20 800	-20 900
Volym- och strukturförändringar	0	0	0	0
Ny regel				
Ändrat regleringsbelopp avseende tre år tidigare	0	0	1 100	-1 900
Differens mot förslag i budgetpropositionen	0	0	0	0
<b>Ny prognos</b>	7 303 100	7 547 000	7 664 200	8 107 400
Differens i 1000-tal kronor	0	-11 100	-19 700	-22 800
Differens i procent	0	-0,1	-0,3	-0,3

### Ändrade makroekonomiska antaganden

Prognosen är sänkt för 2020 och framåt på grund av sänkt prognos för timlöneökningar och sänkt prognos för inkomstbasbelopp.

### Volym- och strukturförändringar

Ingen ändring i prognosen.

### Ändrat regleringsbelopp avseende tre år tidigare

År 2021 är prognosen höjd något för 2021 och sänkt något för 2022.

# Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

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

	2019	2020	2021	2022
Pensioner från AP-fonderna	314 497 000	323 754 000	329 608 000	337 782 000
Övriga utgifter från AP-fonderna	2 917 000	3 033 000	3 163 000	3 254 000
Summa under utgiftstaket	317 414 000	326 787 000	332 771 000	341 036 000
Premiepensioner	11 682 000	13 450 000	15 388 000	17 595 000
Summa ålderspensionssystemet	329 096 000	340 237 000	348 159 000	358 631 000

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 prognoshorizonten 2019–2022 innebär detta att arbetstagaren omfattas av anställningsskydd fram tills denne fyllt 68 år från och med 2020.

## Analys

Utgifterna för de inkomstgrundade pensionsförmånerna beräknas öka med 11,6 miljarder kronor från år 2018 till 2019. Under perioden 2020–2022 beräknas utgifterna öka med 11, knappt 8 och drygt 10 miljarder kronor.

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. Det beräknas att antalet har vuxit till 2 284 000 till december 2022.

Antalet tilläggspensioner var 2 055 000 i december 2018 och beräknas vara 1 780 000 i december 2022. Från och med 2019 kommer antalet tilläggspensioner att minska relativt kraftigt eftersom det då inte kommer tillkomma några 65-åringar med tilläggspension. De som fyller 65 år under 2019 får enbart inkomstgrundad pension från det nya pensionssystemet, det vill säga inkomst- och premiepension.

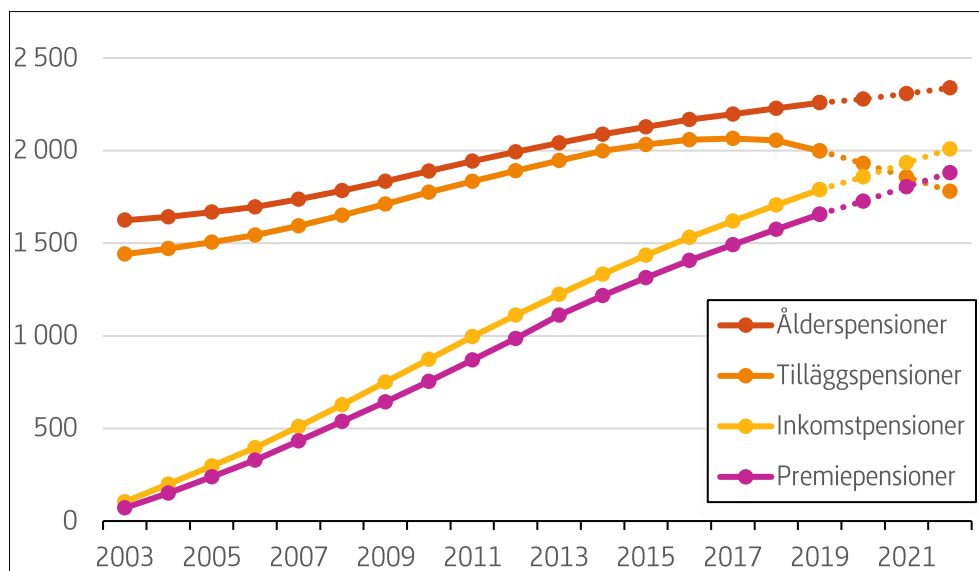
Antalet inkomstpensioner var 1 706 000 i december 2018 och beräknas vara 2 009 000 i december 2022. Orsaken till den kraftiga ökningen är att nyblivna pensionärer omfattas av denna förmån och att de äldsta pensionärerna ännu inte blivit så gamla.

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 1 881 000 i december 2022.

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.

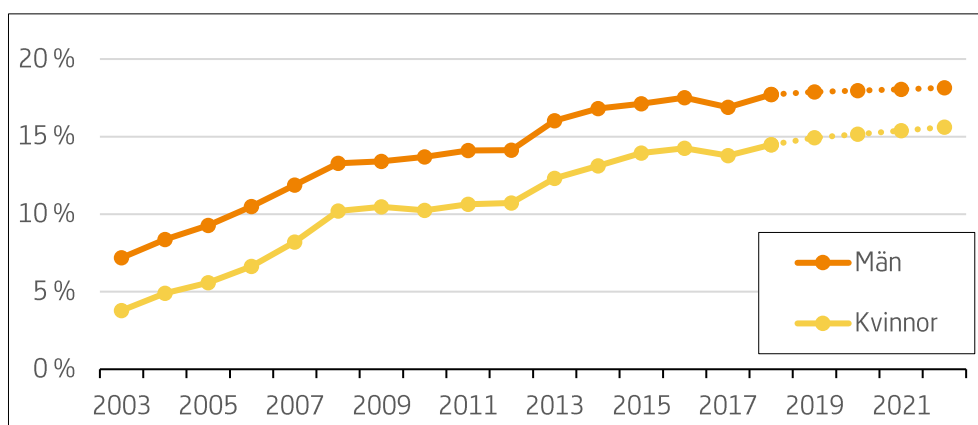
Figur 8. Antal ålderspensioner samt antal tilläggspensioner, inkomstpensioner och premiepensioner i december, 1 000-tal



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.

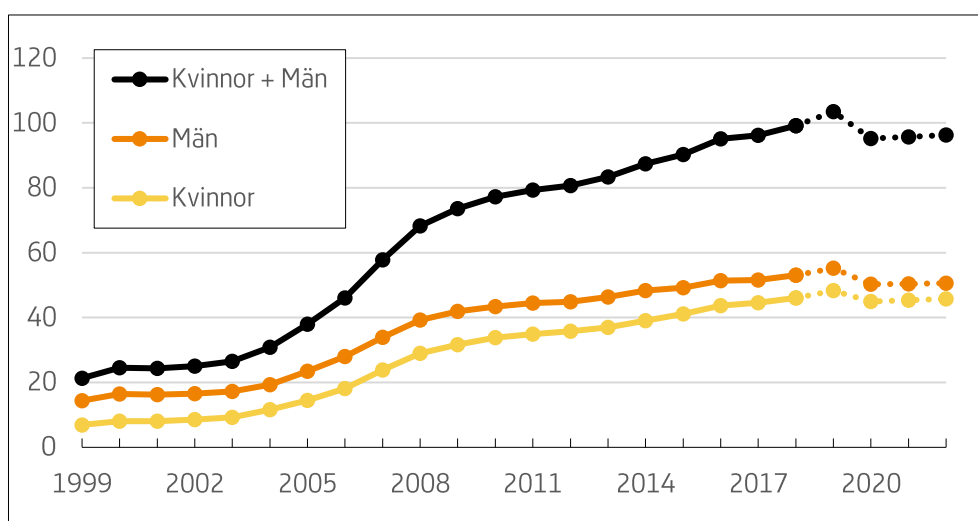
Andelen som går i pension vid 61 års ålder följer ingen tydlig trend. För 2019 görs antagandet att andelen är ungefär på samma nivå som utfallet för 2018. I och med pensionsåldershöjningen nästa år kommer 62 års ålder vara den lägsta pensionsåldern fram till 2023. Andelen som har tagit ut pension vid 62 års ålder har historiskt sett följt en tydligare trend. Prognosen antar en svagt ökande andel pensionärer i denna åldersgrupp. Andelen bland kvinnor antas öka i något snabbare takt än för männen. Notera att ökningen antas bli svagare än den historiska utvecklingen. Följande diagram visar utvecklingen för andelen 62-åringar med inkomstpension.

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



Det diagram som följer visar antal inkomstpensioner (före 2004 är det antal tilläggspensioner) bland de som är yngre än 65 och en prognos av utvecklingen från 2018 till 2022. Fallet nedåt mellan år 2019 och 2020 förklaras av pensionsåldershöjningen som inträffar 2020.

Figur 10. Antal personer i december med inkomstpension (före 2004 tilläggspension) 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 så antar prognosen att trenden att ta ut pension efter 65 kommer att utveckla sig snabbare än vad som tidigare prognosticerats. 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 tidigare födelseårgångar. Beloppet påverkas även mycket av aktie- och ränteutvecklingen samt av ändringar av förskottsräntan för premiepension.

Medelbeloppet för inkomstpension beräknas öka med 6,1 procent 2019 och med mellan 4,3 och 5,7 procent per år under 2020–2022. Medelbeloppet för premiepension, exklusive premiepension till efterlevande, förväntas öka med mellan 9 och 10 procent per år under 2019–2022. 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 och minska med mellan 0,6 och 1,8 procent per år under 2020–2022.

Medelbeloppet minskar på grund av att denna förmån är under avveckling. Från och med 2019 så 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 2022 beräknas tilläggspensionens andel ha minskat till knappt 40 procent. Inkomstpension beräknas då utgöra knappt 56 procent av utbetalningarna och premiepension 5 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 aktuell prognos.

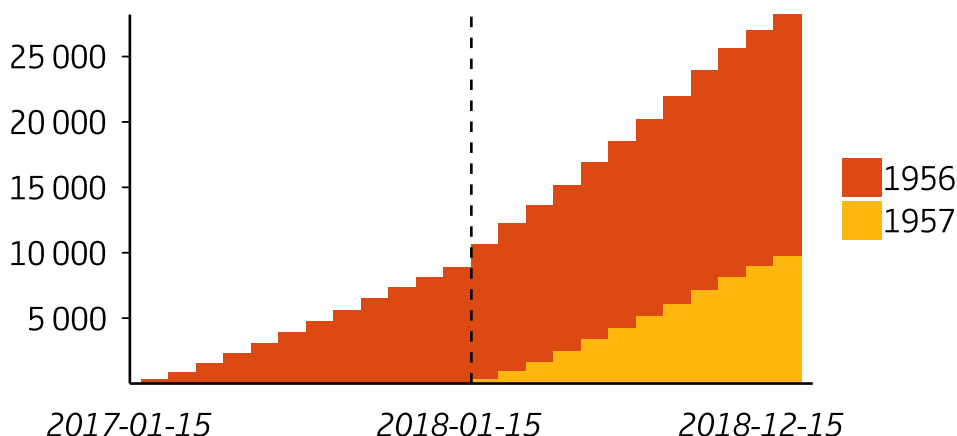
#### Pensionsåldershöjningen 2020

Pensionsåldershöjningen 2020 kommer medföra att antalet nyblivna pensionärer kommer att vara färre än de annars hade varit. De pensionärer som fyller 61 under året (födda 1959) kommer inte att kunna pensionera sig. Under 2021 beräknar vi att dessa personer, som under året fyller 62, kommer att gå i pension i en takt som är högre än tidigare. Den högre pensioneringstakten 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 från årskullarna 1956 och 1957 utvecklats från början av 2017 till slutet av 2018.

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



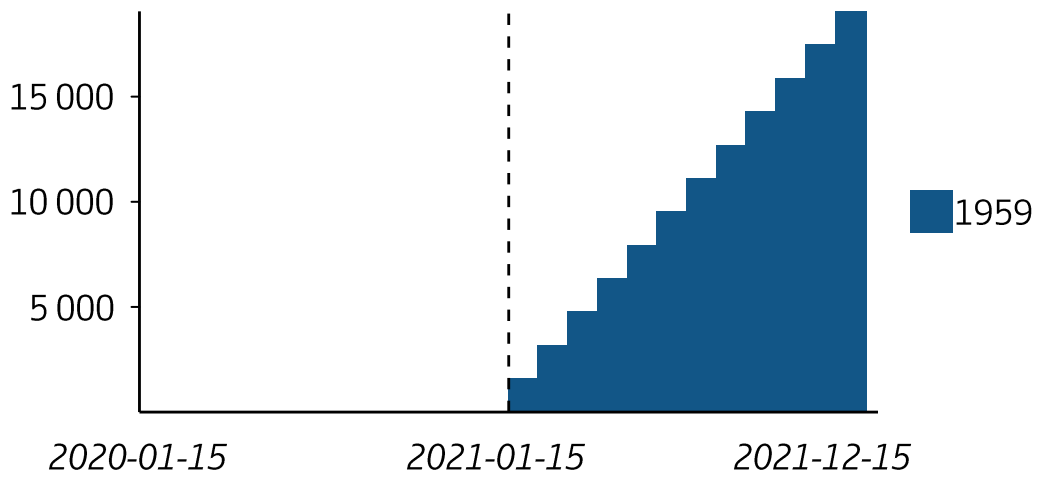
På den vertikala axeln visas antalet pensionärer. På den horisontella axeln visas tiden. Antalet pensionärer från årskullen 1956 och 1957 är staplade ovanpå varandra. Den vertikala streckade linjen visar årsskiftet.

I och med pensionsåldershöjningen kommer det inte att tillkomma några pensionärer från årskullen 1959 (som fyller 61 år) under 2020. Under 2021 kommer det inte tillkomma några nya pensionärer som är 61 år gamla. Utöver detta inleds året även med färre pensionärer eftersom de 61-åringar som skulle pensionerats året innan fortfarande saknas.

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 kommer inte att kunna gå i pension under 2020. De beräknas dock pensionera sig i relativt snabb takt under 2021. Först i slutet av 2021 kommer de ha nått upp till nivåer som motsvarar antalet 62-åriga pensionärer under tidigare år. Medelantalet 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 drygt 4 procent högre pension. Av detta skäl höjdes medelbeloppen för samtliga 62-åringar med cirka 2 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

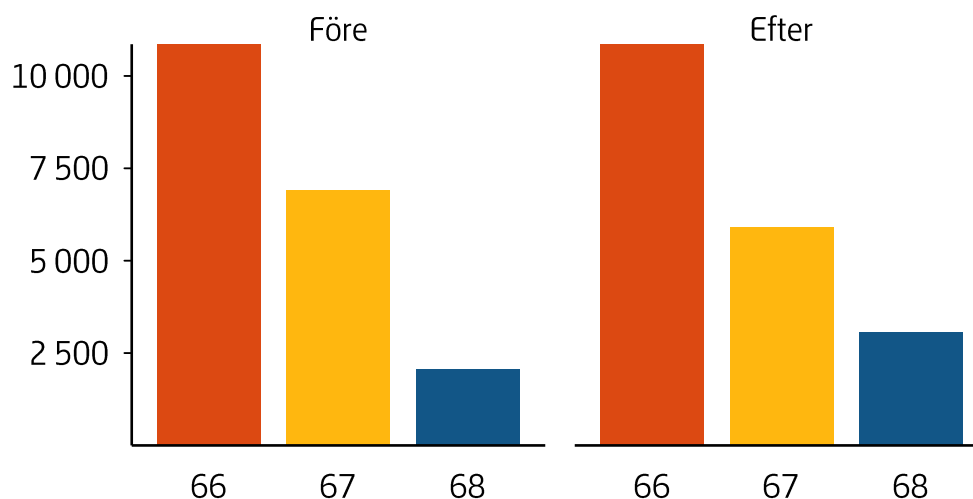
När lagen om anställningsskydd (LAS) förlängs från 67 till 68 år från och med 2020 kommer det att först resultera i en minskning av totala utgifter under 2020 och 2021, följt av en ökning av utgifter för 2022.

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*<sup>2</sup> beräknas dessa personer få cirka 7 procent högre medelbelopp i pension jämfört med medelbeloppet för de som går i pension vid 67. För prognosen justeras 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.

<sup>2</sup> Pensionsmyndigheten (2016). Tumregler för pensionsberäkningar.

## Jämförelse med föregående prognos

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

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

	2019	2020	2021	2022
Föregående prognosbelopp	328 866 000	340 516 000	349 614 000	359 637 000
Varav utgifter under utgiftstaket	317 210 000	327 131 000	334 335 000	342 218 000
Ändrade makroekonomiska antaganden		-443 000	-1 698 000	-1 383 000
Volym- och strukturförändringar	+204 000	+173 000	+178 000	+53 000
Ny regel		-95 000	-74 000	+106 000
Förändring av överföringar till EG				
Förändring av administrationskostnader		+21 000	+30 000	+42 000
Ny prognos utgifter under utgiftstaket	317 414 000	326 787 000	332 771 000	341 036 000
Förändrad prognos för premiepensioner	+26 000	+65 000	+109 000	+176 000
Ny prognos	329 096 000	340 237 000	348 159 000	358 631 000
Differens i 1000-tal kronor	+230 000	-279 000	-1 455 000	-1 006 000
Differens i procent	+0,1	-0,1	-0,4	-0,3

### Ändrade makroekonomiska antaganden

Den främsta makroekonomiska påverkan på utgifterna utgörs av förändringar i inkomstindex vilket påverkar inkomstpensionen och tilläggspensionen.

Prognosen av inkomstindex har sänkts för alla åren 2020–2022.

Inkomstindex har sänkts med 0,14 procent för 2020, 0,52 procent för 2021 och med 0,42 procent för 2022. Detta medför att prognosen har sänkts relativt kraftigt, särskilt för åren 2021 och 2022.

### Volym- och strukturförändringar

Antalet pensionärer har höjts för samtliga pensionsförmåner över hela prognoshorisonten. Inflödet av pensionärer i de yngre åldrarna har justerats upp något och framskrivningen av dödsriskerna för pensionärer har justerats något. Inflödet av nya pensionärer med tilläggspension har justerats upp. För år 2022 innebär detta drygt 1 000 fler tilläggspensioner, drygt 2 000 fler

inkomstpensioner och cirka 500 fler premiepensioner. Det höjda antalet pensionärer förklarar huvudsakligen ökningen inom volym- och strukturförändringar. Effekten av höjt antal pensionärer är lägre för 2022 än tidigare år till följd av bland annat lägre indexering av pensioner för dessa pensionärer.

Prognosen av retroaktiva utbetalningar har höjts för inkomstpension och tilläggspension över hela prognoshorisonten. Prognosticerat medelantal pensionärer för 2019 har justerats till följd av en ovanligt ojämn utveckling av utgifterna inom inkomstpension och tilläggspension hittills under året.

### Ny regel

Denna prognos har tagit hänsyn till beslutet om förlängt anställningsskydd (LAS) som börjar gälla från och med 2020. Detta innebär att en andel av de personer som skulle tagit ut pension när de fyller 67 nu kommer att vänta tills de fyller 68. Regeländringen medför att utgifterna minskar för år 2020 och 2021 för att sedan öka för alla framtida år. Se underrubriken ”Närmare beskrivning av effekterna av höjd pensionsålder och förlängt anställningsskydd” för en mer ingående redogörelse.

### Förändring för administrationskostnader

Administrationskostnaderna ökar för åren 2020–2022. Ökningen utgörs nästan uteslutande av högre kostnadsersättningar från AP-fonderna till berörda myndigheter. AP-fondernas kostnader ökar något för 2021 och 2022 till följd av en högre prognos av timlöneökningen.

### Förändrad prognos för premiepensioner

Prognosen av premiepension har ökat för samtliga år. Detta beror främst på att antalet pensionärer med premiepension har höjts. Medelbeloppet har också höjts något för hela prognoshorisonten.

[www.pensionsmyndigheten.se](http://www.pensionsmyndigheten.se)