

Pensionsmyndighetens budgetunderlag – del 2

För åren 2021-2023

Försäkringsförmånerna m.m.



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Försäkringsförmånerna – budget-förslag och långtidsbedömning.....	1
Inledning	1
Prognoser för inkomstindex och balanstal.....	4
Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	12
1:1 Garantipension till ålderspension	12
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	19
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	25
1:4 Äldreförsörjningsstöd.....	30
Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn	35
1:5 Barnpension och efterlevandestöd	35
1:7 Pensionsrätt för barnår.....	38
Ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget.....	40
Inkomstpensionssystemet	40
Premiepensionssystemet.....	43
Prognos för inkomstgrundad ålderspension	45
AP-fondernas inkomster och utgifter	51
Frivillig pension.....	53

Försäkringsförmånerna – budgetförslag och långtidsbedömning

Inledning

Enligt regleringsbrev för budgetåret 2020 ska Pensionsmyndigheten redovisa utgiftsprognoser för 2020 – 2023 i Hermes. Prognoserna ska kommenteras både i förhållande till föregående prognostillfälle och i förhållande till statsbudgeten. De antaganden som ligger till grund för prognoserna ska redovisas. Prognoserna ska lämnas i löpande priser. Följande ska redovisas den 10 februari för sakanslagen:

- belastning på samtliga anslag och anslagsposter redovisat totalt samt fördelat per månad,
- prognoser för 2020 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 – 2023
- prognoser för balanstalet för 2021 – 2023,
- prognoser för inkomstindex för 2021 – 2023,
- förklaring till och analys av utfall i samband med förändringar i prognoser,
- beskrivningar av eventuella förändringar av prognosmodeller

I denna del av budgetunderlaget redovisas prognoser för åren 2020–2023 för Pensionsmyndighetens sakanslag inom utgiftsområdena 11 och 12 samt för ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Dessutom redovisas prognoser för balanstalet och inkomstindex i ett eget avsnitt.

En sammanfattande tabell över anslagsuppföljningen inkluderande jämförelse med statens budget redovisas i bilaga 1. Utvecklingen av antal förmånstagare, antal utbetalningar och av olika medelbelopp m.m. redovisas i bilaga 2. Månadsfördelade prognoser för år 2020 redovisas i bilaga 3. I bilaga 4 redovisas en jämförelse mellan prognoserna i detta budgetunderlag och de prognoser som lämnades till regeringen i oktober 2019.

Principer för Pensionsmyndighetens förslag till anslagsbelopp 2021

Pensionsmyndigheten har i beräkningarna av förslag till anslagsbelopp antagit att inget anslagssparande får föras över mellan åren 2020 och 2021.

Högsta tillåtna anslagskredit för budgetåret 2020 för respektive anslagspost framgår av regleringsbrevet. För de anslagsposter som prognostiseras utnyttja anslagskrediten under 2020 överförs därför ett negativt överföringsbelopp från år 2020 till år 2021. Vid beräkningen av anslagsbehov har vi beaktat ingående överföringsbelopp, dock ej för förvaltningsanslaget. Vårt

förslag till anslagsbelopp för 2021 är summan av prognostiserad utgift och ingående överföringsbelopp med omvänt tecken.

Prognosunderlag

Pensionsmyndigheten utnyttjar det mest aktuella dataunderlag som finns tillgängligt. Detta innebär att statistik för januari har kunnat användas som underlag i prognosen. Ekonomiskt utfall för januari 2020 har dock inte varit tillgängligt förrän i mitten på februari och har därför inte kunnat användas som prognosunderlag.

Hänsyn har tagits till kända regeländringar och lagda propositioner med lagförslag. Däremot har hänsyn inte tagits till av regeringen aviserade regeländringar för vilka lagförslag saknas eftersom det då inte finns underlag för beräkningar.

De makroekonomiska antaganden om löneutveckling, prisbasbelopp med mera som använts i beräkningarna anges i bilaga 2. Dessa antaganden har erhållits från Konjunkturinstitutet (KI) den 18 december 2019. För inkomstindex, inkomstbasbelopp och balanstal har dock Pensionsmyndigheten gjort egna prognoser. Till beräkningarna har vidare SCB:s befolkningsprognos från april år 2019 använts.

Balanstalets utveckling är osäker vilket bland annat beror på svårigheterna att bedöma börsutvecklingen och därmed också hur AP-fonderna kommer att utvecklas. Pensionsmyndigheten väljer därför att presentera tre alternativa beräkningar för balanstalet.

Hur de olika makroekonomiska förutsättningarna påverkar utgifterna redovisas under respektive anslag. Där redovisas även hur förändrade antaganden kan påverka utgiftsprognoserna i olika riktningar.

Kontaktpersoner

Anslag

Kontaktperson

Anslag	Kontaktperson
Prognoser för inkomstindex och balanstal	Stefan Granbom Erik Granseth 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	Jesper Lorentz, Anders Carlsson
Ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten	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 2021–2023.

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 2021–2023 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 2021–2023. 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 1. Prognos pensionsgrundande inkomst (PGI)

	Utfall			Prognos			
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Summa PGI (miljarder kronor)	1 666	1 736	1 811	1 882	1 923	1 981	2 045
Procentuell utveckling	4,5	4,2	4,3	3,9	2,2	3,0	3,2
Antal med PGI (tusental)	5 298	5 376	5 431	5 463	5 483	5 507	5 530
Förändring (tusental)	+84	+78	+55	+32	+20	+24	+23
Snittinkomst (tusental kronor)	314	323	334	343	351	360	370
Procentuell utveckling	2,9	2,7	3,3	3,0	2,1	2,6	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 2022–2023. Ändringarna i prognosen beror på att prognosen för summa PGI är höjd för åren 2020–2021 jämfört med tidigare prognos.

Utfallet för år 2018 för genomsnittlig årsinkomst blev 333 555 kronor. Prognosen som gjordes i oktober till det som blev fastställt inkomstindex 2020 var 333 442 kronor. Det är en prognosavvikelse mot utfall på 0,03 procent.

Tabell 2. Prognos inkomstindex

	Fastställda inkomstindex				Prognos		
	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Procentuell förändring av inkomstindex	3,7	1,5	3,1	3,8	1,9	2,6	2,8
Inkomstindex, ny prognos	168,16	170,73	175,96	182,58	186,05	190,80	196,10
Inkomstindex, föregående prognos					186,06	190,50	195,82

Beräkningen av *balanstalet* baseras på samma antaganden som utgiftsprognoserna.

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 balanstatsprognosen.

I huvudalternativet antas att aktiekurserna är oförändrade under 2020 och 2021. 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 2020 och 2021. Något antagande om kursutvecklingen 2022 och 2023 behöver inte göras eftersom balanstalet för 2023 baseras på utfallet 2021. I tabellen visas preliminärt balanstal för 2021 och prognos för 2022–2023. Från och med 2017 har det införts dämpade balanstal som i

stället för balanstalet 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.

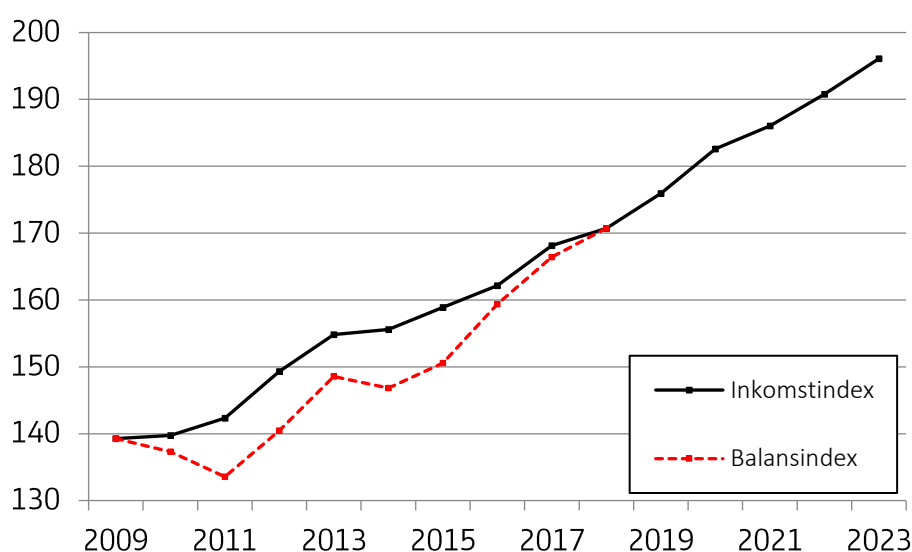
Tabell 3. Prognos för balanstal enligt de tre olika alternativen

	2020	2021	2022	2023
Aktiekursernas utveckling, %				
- Huvudalternativ	0	0		
- Optimistiskt alternativ	+10	+10		
- Pessimistiskt alternativ	-10	-10		
Balanstal, utfall och prognos				
- Huvudalternativ	1,0505	1,0802	1,0567	1,0605
- Optimistiskt alternativ	1,0505	1,0802	1,0673	1,0822
- Pessimistiskt alternativ	1,0505	1,0802	1,0460	1,0411
Dämpat balanstal, prognos				
- Huvudalternativ	1,0168	1,0267	1,0189	1,0202

Det lägre prognostiserade balanstalet för 2022 kan främst förklaras med att skulderna har en större ökningstakt än avgiftsintäkterna år 2020.

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 1. Inkomstindex och balansindex 2009–2023

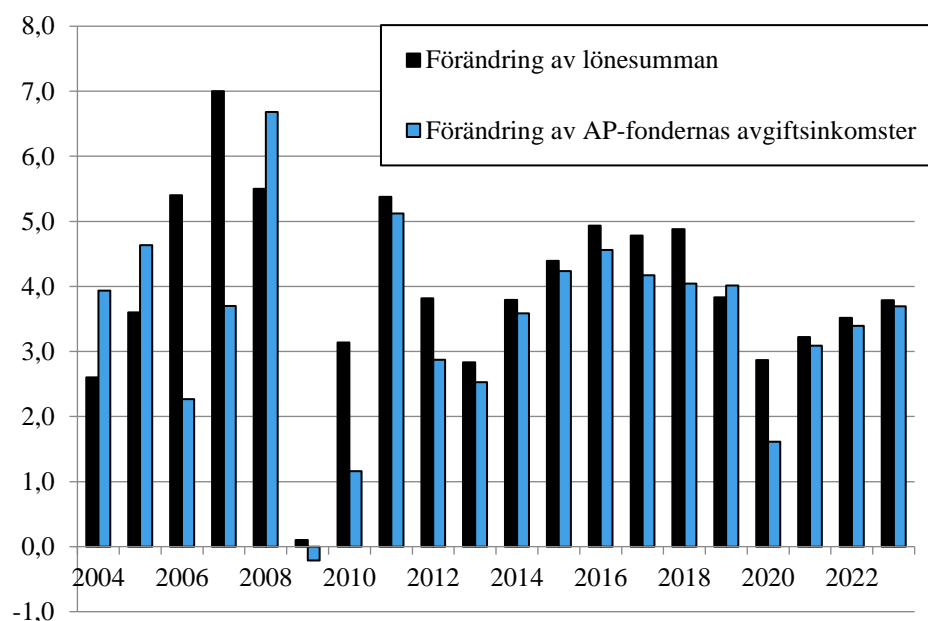


Det preliminära balanstalet för 2021 är 1,0802.

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 drygt sju 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 2. 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.

Tabell 4. Prognos för skulder, tillgångar och balanstal samt jämförelse med tidigare prognos

Balanseringsår		Avgifts-tillgång	AP-fonderna	Summa tillgångar	Pensionssskuld	Balanstal
2021	Preliminärt utfall	8 616 216	1 596 342	10 212 558	9 454 228	1,0802
	Föregående prognos	8 470 912	1 519 007	9 989 918	9 420 062	1,0605
2022	Ny prognos	8 790 386	1 595 219	10 385 606	10 036 548	1,0567
	Föregående prognos	8 612 427	1 527 527	10 139 954	9 699 869	1,0454
2023	Ny prognos	9 048 221	1 595 202	10 643 423	10 282 993	1,0605

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 2020 blev inkomstpensionerna uppräknade med 2,1 procent. Även för åren 2021–2023 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 5. Index- och inkomstpensionsutveckling 2019–2023

	2019	2020	2021*	2022*	2023*
Förändring av inkomstindex, %	+3,1	+3,8	+1,9	+2,6	+2,8
Nominell förändring av inkomstpensionerna, %	+1,4	+2,1	+0,3	+0,9	+1,2
Förändring av prisbasbelopp, %	+2,2	+1,7	+1,7	+1,5	+1,8
Real förändring av inkomstpensionerna, %	−0,7	+0,4	−1,4	−0,5	−0,7

*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 2020–2023. 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 pensionssystemet för åren 2020–2023. De tre förstnämnda är prognostiserade av Pensionsmyndigheten medan prisbasbeloppet är prognostiserat av Konjunkturinstitutet. Indexen redovisas också i bilaga 2. Åren 2020–2023 kommer det inte att finnas något balansindex enligt beräkningen.

Tabell 6. Fastställda och prognostiserade index och basbelopp

	2020	2021	2022	2023
Inkomstindex	182,58	186,05	190,80	196,10
Inkomstbasbeloppet	66 800	68 100	69 800	71 700
Prisbasbeloppet	47 300	48 100	48 800	49 700

Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

1:1 Garantipension till ålderspension

Tabell 7. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

2019	2020	2021	2022	2023
13 174 828 ¹	14 705 600	14 294 200	14 407 800	14 538 300

¹ Utfall

Pensionsmyndighetens förslag till anslag för 2021 och i förekommande fall tilläggsanslag för 2020 redovisas i hemställan.

Ändamål

Från anslaget bekostas främst garantipension till ålderspension samt särskilt pensionstillägg för långvarig vård av sjukt och handikappat barn.

Garantipension beviljas till ålderspensionärer som är 65 år eller äldre och som saknar inkomstgrundad pension eller har låg inkomstgrundad pension.

Garantipensionen beräknas på olika sätt beroende på om ålderspensionären är född före 1938 eller efter 1937. Olika nivåer gäller dessutom för gifta och ogifta ålderspensionärer. Garantipensionen minskas eller försvinner helt om ålderspensionären uppbär inkomstgrundad pension. Andra faktorer som påverkar garantipensionens storlek är till exempel om uttaget avser hel eller partiell ålderspension och antalet år som pensionären har varit bosatt i Sverige. Flyktingar kan få räkna in hemlandstid och därmed få full garantipension. Även eventuell tjänstepension påverkar garantipensionen för de pensionärer som är födda 1937 eller tidigare.

Maximal garantipension för en ogift ålderspensionär som är född 1938 eller senare är 2,181 prisbasbelopp. För en gift ålderspensionär som är född 1938 eller senare är basnivån 1,951 prisbasbelopp. Maximal garantipension för pensionärer som är födda 1937 eller tidigare är 2,2324 prisbasbelopp för ogifta och 1,9944 prisbasbelopp för gifta.

Särskilt pensionstillägg utges till en ålderspensionär som har vårdat sjukt eller handikappat barn under minst sex år och därmed avstått från förvärvsarbete. Maximalt tillägg är 50 procent av prisbasbeloppet för den som börjar ta ut tillägget vid 65 års ålder.

Anslaget finansieras helt med statliga medel.

Antaganden

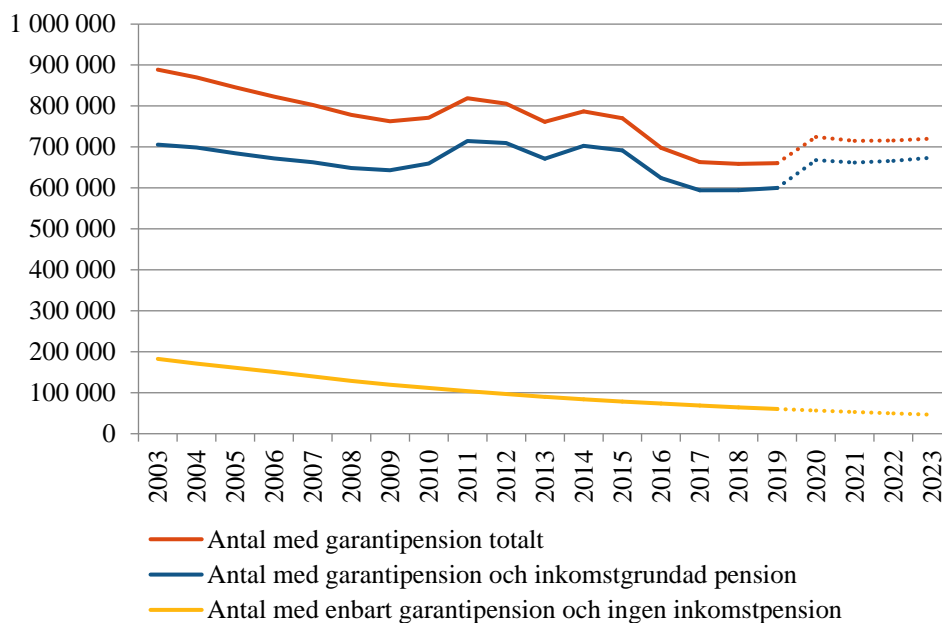
De antaganden som används vid beräkningarna är utveckling av prisbasbeloppet, inkomstindex/balansindex samt SCB:s befolkningsprognos.

Analys av 2019

Anslagsbelastningen år 2019 blev 13 175 miljoner kronor varav 5 267 miljoner kronor avser garantipension till pensionärer som är födda 1937 eller tidigare, 7 900 miljoner kronor avser garantipension till ålderspensionärer som är födda 1938 eller senare och 8 miljoner kronor avser särskilt pensionstillägg.

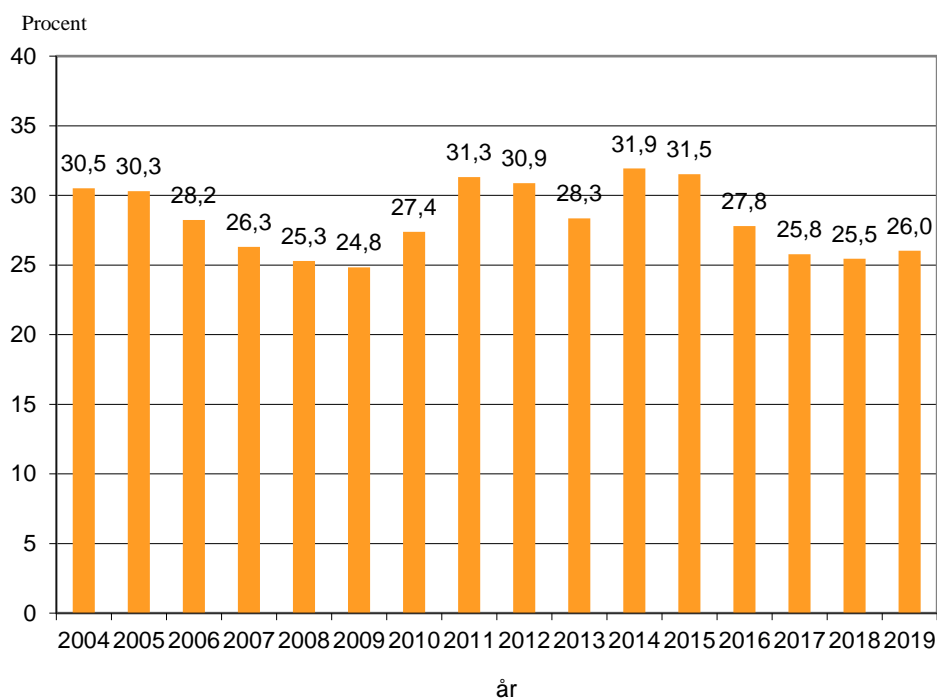
Antalet garantipensioner i december 2019 var 661 000 (659 000 år 2018), varav 441 000 avser ålderspensionärer födda 1938 eller senare. Det är 47 procent av de födda 1937 eller tidigare och 26 procent av de födda 1938 eller senare som har garantipension. Antalet som enbart har garantipension och ingen inkomstgrundad pension var 60 000 personer i december 2019 (64 000 år 2018).

Figur 3. Antal med garantipension i december respektive år



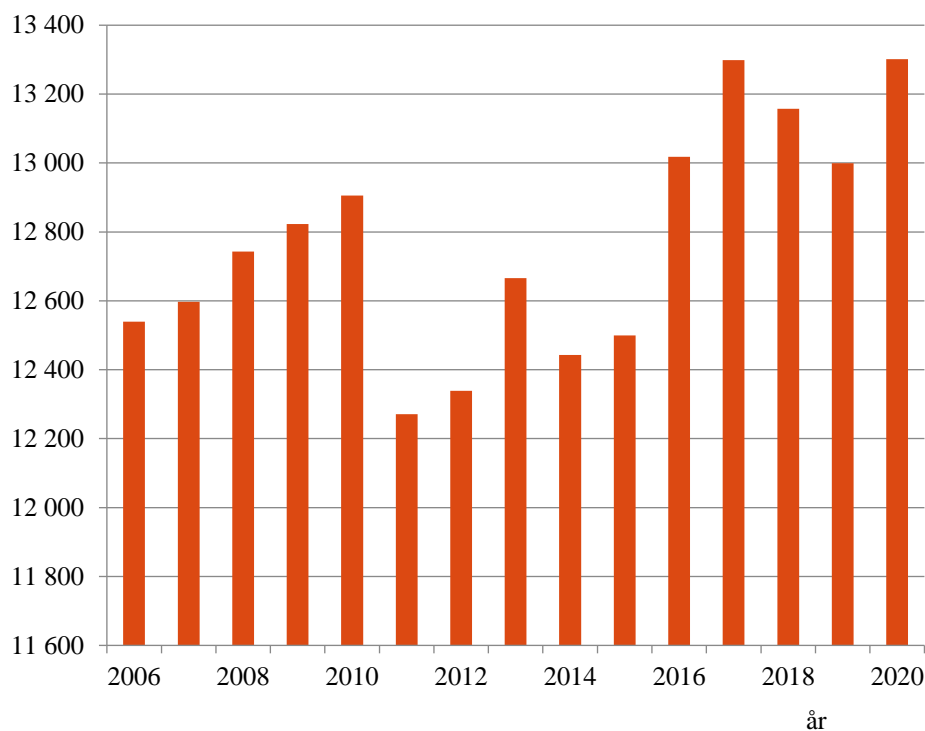
Andelen 65-åringar med garantipension minskade fram till år 2009. Det är en allt större andel som har ett yrkesliv med pensionsgrundande inkomst bakom sig. Det var också relativt god utveckling av inkomstpensionen fram till år 2009. Under 2010 och 2011 ökade dock andelen med garantipension på grund av balanseringen och att inkomstpensionen sänktes. För åren efter 2011 är det på motsvarande sätt att andelen med garantipension har påverkats av hur inkomst-/tilläggs-pensionen indexerats jämfört med prisbasbeloppet. Andelen under 2018–2019 är ungefär på samma nivå som innan balanseringen startade 2010.

Figur 4. Andel 65-åringar med garantipension i befolkningen i procent (december)



I diagrammet nedan redovisas genomsnittlig allmän pension i fasta priser för 68-åringar, en ålder då de flesta har gått i pension. År 2011 och 2014 utmärker sig speciellt då inkomstpensionen sänktes relativt kraftigt. År 2019 var det en real minskning av inkomstpensionerna vilket gör att genomsnittlig allmän pension i fasta priser sjönk från 2018 till 2019.

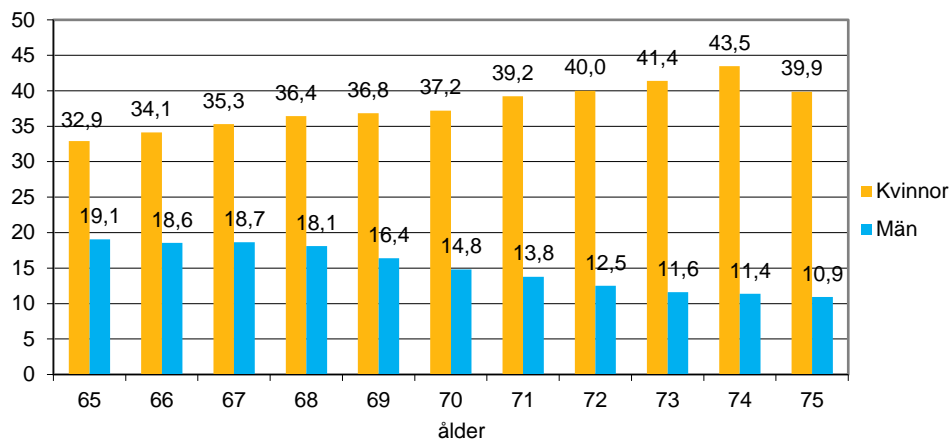
Figur 5. Genomsnittlig allmän pension för 68-åringar i december¹ respektive år i fasta priser, deflaterat med prisbasbeloppet (år 2020 som bas)



Bland yngre ålderspensionärer är det färre som har garantipension jämfört med de som är äldre. Det beror på att nya ålderspensionärer har en högre genomsnittlig inkomstgrundad pension. För de födda 1945 eller senare är det färre änkor som är berättigade till änkepension jämfört med de som är födda 1944 eller tidigare. Detta beror främst på att de änkor som är födda 1945 eller senare inte omfattas av de särskilda garantiregler där änkepension beräknas utifrån änkans och den avlidne makens teoretiska ålderspension. Det medför att fler änkor som är födda 1945 (74 år under 2019) får garantipension eftersom dessa änkor har lägre genomsnittlig änkepension och därmed lägre genomsnittlig allmän pension jämfört med änkor födda 1944.

¹ Januari för år 2020

Figur 6. Andel med garantipension i befolkningen för olika åldrar, procent (december 2019)



Till viss del inverkar det nya reformerade pensionssystemet, bland annat dess regler om att pensionsrätt tjänas in efter 65 års ålder. Yngre kohorter har en allt högre andel i det nya reformerade pensionssystemet och får en mindre del tilläggs pension. Tilläggs pensionen ger högre belopp än inkomst- och premiepension, med hänsyn till tjugondelar, förutsatt att man tar ut pension vid 65 år,

För kvinnor är andelen som har garantipension lägre för yngre kohorter jämfört med äldre. För männen är däremot andelen högre för yngre jämfört med äldre. Den högre andelen för yngre män kan delvis bero på att pensionsnivån i det nya reformerade pensionssystemet är något lägre förutsatt att man går i pension vid 65 års ålder. För en del av 65- och 66-åringarna blir garantipensionen helt bortreducerad när de fortsätter arbeta och tjänar in fler pensionsrätter. Andelen kan därför sjunka till 66 och 67 års ålder. För yngre kvinnor så är det en större andel som har ett yrkesliv med pensionsgrundande inkomst bakom sig. Andelen som har garantipension är därför lägre för yngre kvinnor.

Medelbeloppet per år i garantipension för de som var födda 1937 eller tidigare var ungefär 24 100 kronor och för de som var födda 1938 eller senare ungefär 17 800 kronor. Medelbeloppet är betydligt högre för äldre åldersgrupper än för yngre.

Antalet personer med särskilt pensionstillägg var ungefär 600 vid mitten av 2019.

Analys av 2020–2023

Anslagsbelastningen för 2020 beräknas bli 14 706 miljoner kronor varav 5 169 miljoner kronor för garantipension för de som är födda 1937 eller tidigare, 9 529 miljoner kronor för garantipension för de som är födda 1938 eller senare och 8 miljoner kronor för särskilt pensionstillägg.

Genom lagförslag höjs nivåerna för garantipension med cirka 200 kronor per månad år 2020. Det medför också att fler personer får garantipension och att utgifterna ökar.

Antalet ålderspensioner beräknas öka under åren 2020–2023 eftersom det är fler som tillkommer än som avlider. Nya ålderspensionärer har inkomstgrundad pension i betydligt större utsträckning än äldre ålderspensionärer. Det är en allt större andel som har ett yrkesliv med pensionsgrundande inkomst bakom sig. 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.

Ungefär 736 000 ålderspensionärer beräknas ha garantipension vid mitten av år 2020. Vid mitten av år 2021 beräknas antalet garantipensioner vara 709 000 och år 2023 beräknas antalet vara 719 000. Antalet beräknas minska 2020 med anledning av att utbetalning av garantipension till utomlands bosatta upphör med nuvarande lagstiftning. Det kan dock eventuellt ändras i den tillsatta utredningen.

Genomsnittligt garantipensionsbelopp beräknas öka svagt under prognosperioden eftersom prisbasbeloppet beräknas öka.

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. Antagandet baserar vi på beräkning för några typfall. Den nya tillämpningen genomförs med start i februari 2019 för nybeviljade ärenden och befintliga ärenden ändras från juli 2019. Det beräknas vara cirka 45 000 ärenden som får ett annat garantipensionsbelopp efter omräkning. Garantipension kommer fortsatt att betalas ut till personer bosatta utanför Sverige inom EU/EES under 2020 för att därefter eventuellt upphöra, beroende på den tillsatta utredningen.

Antalet personer med *särskilt pensionstillägg* minskar sedan flera år tillbaka. På lång sikt kommer förmånen att avvecklas. År 2020 beräknas

antalet särskilda pensionstillägg vara ca 600. Utgiften för särskilt pensionstillägg beräknas bli 8 miljoner kronor år 2020.

I bilaga 4 finns en jämförelse med den prognos som lämnades till regeringen i oktober 2019.

Känslighetsanalys

För år 2021 beräknas anslagsbelastningen bli 14 294 miljoner kronor varav 14 287 miljoner kronor avser garantipension. Vid beräkningarna har prisbasbeloppet 48 100 kronor använts för år 2021. En avvikelse med 100 kronor från detta prisbasbelopp påverkar anslagsbehovet år 2021 med ungefär 59 miljoner kronor.

Om inkomstindex blir en procent högre än enligt förutsättningarna beräknas anslagsbehovet minska med ungefär 160 miljoner kronor.

Om inflationen och prisbasbeloppet blir högre än beräknat blir oftast även inkomstindex högre. Därigenom ökar både garantipensionen före avdrag och avdragets storlek. Om prisbasbeloppet blir 100 kronor högre än beräknat och även inkomstindex höjs i motsvarande mån beräknas utgifterna för garantipension öka med ungefär 26 miljoner kronor.

Om antalet garantipensioner skulle bli 1 000 fler än beräknat år 2021 ökar anslagsbehovet med 20 miljoner kronor förutsatt att de som tillkommer har samma medelbelopp som de som finns i beståndet. Det bör dock påpekas att de pensionärer som ligger nära inkomstgränsen för att vara berättigade till garantipension påverkar utgifterna i betydligt mindre omfattning. Om 1 000 garantipensionärer tillkommer från detta ”gränsskikt” påverkas utgifterna kanske bara med någon miljon kronor.

Om medelbeloppets årsnivå för garantipension skulle avvika från det beräknade medelbeloppet med 100 kr påverkas anslagsbehovet med 71 miljoner kronor.

Både antalet garantipensioner och medelbeloppet påverkas av hur den inkomstgrundade ålderspensionen utvecklas. I ett längre perspektiv är denna utveckling osäker, den påverkas av konjunktur, utvecklingen på kapitalmarknaden och utvecklingen på arbetsmarknaden vad gäller arbetslöshet och utträdesålder etc. Det finns dock en tröghet i systemet. På några års sikt bör utvecklingen vara relativt stabil.

1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

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

2019	2020	2021	2022	2023
10 382 480 ¹	9 944 400	9 307 700	8 741 700	8 206 800

¹ Utfall

Pensionsmyndighetens förslag till anslag för 2021 och i förekommande fall tilläggsanslag för 2020 redovisas i hemställan. Där redovisas också ett förslag om att efterlevandepensionsavgiften sänks till 0,50 procent från och med 2021.

Ändamål

Från anslaget bekostas allmän omställningspension, förlängd omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension samt garantipension till dessa ersättningar.

Allmän omställningspension betalas ut till efterlevande man eller kvinna som inte har fyllt 65 år. Allmän omställningspension betalas ut under tolv månader. Omställningspension kan betalas ut för förlängd tid (förlängd omställningspension) om den efterlevande har vårdnaden om barn under 18 år. Den kan då förlängas med 12 månader. Dock betalas förlängd omställningspension alltid ut till och med den månad det yngsta barnet fyller 12 år.

Omställningspensionen utgör 55 procent av efterlevandepensionsunderlaget. Detta grundar sig på den avlidnes pensionsbehållning i ålderspensionssystemet.

Garantipension till omställningspension är ett grundskydd. Basnivån är 2,13 prisbasbelopp. Om den avlidne inte kan tillgodoräknas 40 års försäkringstid avkortas basnivån med 1/40 för varje år som saknas. Garantipensionen minskas med den omställningspension som betalas ut.

Änkepensioneringen är under avveckling. Änkepension kan betalas ut till änkor om de var gifta med den nu avlidne vid utgången av år 1989 eller om de redan var änkor vid denna tidpunkt och inte gift om sig. För inkomstgrundad änkepension finns ingen övre åldersgräns.

Änkepensionen utgör 40 procent av den avlidnes tilläggs pension eller 35 procent om det finns barn som har rätt till barnpension. Änkepension beräknas på de pensionspoäng i det tidigare ATP-systemet som den avlidne kan tillgodoräknas. Änkor som är födda 1945 eller senare får bara tillgodoräkna sig pensionspoäng till och med 1989. I änkepensionen kan också ingå ett tillägg på 90 procent av prisbasbeloppet för änkor under 65 år.

Änkor kan få garantipension om dödsfallet inträffade före år 2003. Garantipensionen betalas som längst ut tills den månad änkan fyller 65 år.

Särskild efterlevandepension kan inte nybeviljas efter december 2002. Förmånen kan dock betalas ut även för tid därefter för den som hade rätt till förmånen i december 2002.

Omfattande övergångsregler finns för efterlevandepensioneringen utöver vad som nämnts ovan.

Det finns en särskild socialavgift för efterlevandepensioneringen. Socialavgiften finansierar inkomstgrundad efterlevandepension (inklusive barnpension) och förvaltningskostnader för motsvarande förmåner men inte garantipensioner eller efterlevandestöd.

Det kan i sammanhanget nämnas att det också finns ett frivilligt efterlevandeskydd i premiepensionssystemet.

Antaganden

De antaganden som används vid beräkningen är främst prisbasbeloppet, inkomstindex, eventuellt balansindex och SCB:s befolkningsprognos.

Analys av 2019

Anslagsbelastningen år 2019 blev 10 382 miljoner kronor varav 9 655 miljoner kronor för änkepension och 76 miljoner kronor för garantipension till änkepension. Utgifterna för omställningspension (inklusive förlängd omställningspension och garantipension) blev 651 miljoner kronor. Utgifterna för särskild efterlevandepension understeg hundra tusen kronor och vid årets slut fanns det inte längre några mottagare inom förmånen. Anslagsbelastningen blev 4,5 procent lägre 2019 jämfört med 2018.

Utgifterna domineras av kostnaderna för änkepension. Denna förmån är under avveckling. Antalet har de senaste åren minskat med omkring 11 000 per år. Antalet änkepensioner var 234 600 i genomsnitt under 2019, en minskning med 10 700 jämfört med 2018. Variationer mellan åren förklaras dels av demografiska faktorer och dels av effekter av samordningsregler med ålderspension när systemet befinner sig i en balanseringsperiod.

Flertalet änkepensioner följsamhetsindexeras utifrån inkomstindex och de räknades därför upp med 1,4 procent år 2019. En del änkepensioner följsamhetsindexeras på grund av övergångsregler utifrån balansindex, men eftersom vi har passerat den senaste balanseringsperioden indexerades även dessa pensioner utifrån inkomstindex. Avvecklingsreglerna innebär att nyblivna och yngre änkor får mindre belopp än äldre och de vars make avlidit innan 1990. Medelbeloppet som betalas ut i änkepension sjunker därför ofta från föregående år, trots följsamhetsindexering. Genomsnittlig änkepension minskade med 0,3 procent från 2018 till 2019, från 41 300 i genomsnitt under 2018 till 41 200 för 2019.

Antalet garantipensioner till änkepension minskade med 700 från 2018 till 2019. Antalet var 3 100 i genomsnitt under året.

Antalet allmänna omställningspensioner var 3 200 i genomsnitt under 2019 vilket var en minskning med 200 jämfört med föregående år. Antalet garantipensioner till allmän omställningspension var drygt 2 100 i medeltal under 2019 vilket var en minskning med 200 jämfört med föregående år.

Antalet med förlängd omställningspension var 2 800 i medeltal för 2019 och var oförändrat jämfört med föregående år. Antalet garantipensioner till förlängd omställningspension var 2 100 i genomsnitt för 2019 och var också oförändrat jämfört med föregående år.

Analys av 2020–2023

Antalet änkepensioner beräknas minska med 11 000 för 2020 och med drygt 11 300 per år under följande år. Orsaken till den kraftiga minskningen är avvecklingen av änkepensioneringen. Vi beräknar att antalet änkepensioner kommer att vara knappt 224 000 i genomsnitt under 2020 och minska till knappt 190 000 år 2023.

Avvecklingen av änkepensioneringen medför även att medelbeloppet minskar. Följsamhetsindexeringen medförde att änkepensionen räknades upp 2,1 procent för 2020 och indexeringen prognostiseras till 0,3 procent för 2021 och omkring 1 procent för åren 2021–2023. Medelbeloppet för änkepension beräknas bli 41 200 år 2020 och 39 500 år 2023.

Utgifterna för änkepension beräknas minska varje år. Utgifterna beräknas bli 9 227 miljoner kronor år 2020 och 7 486 miljoner kronor år 2023.

Det genomsnittliga antalet garantipensioner till änkepension beräknas bli 3 100 år 2020 och minska till 1 200 år 2023. Minskningen beror på att nyblivna änkor inte har rätt till garantipension. Utgifterna för garantipension till änkepension beräknas bli 61 miljoner kronor år 2020 och 27 miljoner kronor år 2023.

Generellt sett beräknas antalet utbetalningar av omställningspensioner minska på lång sikt utifrån utvecklingen för de senaste åren. Detta skulle främst kunna förklaras av att det är färre i befolkningen som klassificeras som sammanboende enligt förmånens regler. Notera att variationen i utfall mellan enskilda år är större än effekten av trenden.

Antalet allmänna omställningspensioner beräknas bli drygt 3 000 år 2020 och kommer förbli ungefär oförändrat fram till 2023. Antalet garantipensioner till allmän omställningspension beräknas bli drygt 2 000 år 2020 och minska till drygt 1 900 år 2023.

Antalet personer med förlängd omställningspension beräknas bli 2 800 år 2020 till några dussin färre år 2023. Antalet med garantipension till förlängd omställningspension beräknas bli 2 100 år 2020 och likaså minska med några dussin till år 2023.

Medelbeloppet för allmän och förlängd omställningspension beräknas öka under perioden. Utgifterna för allmän och förlängd omställningspension, inklusive garantipensioner, beräknas till 657 miljoner kronor 2020 och 694 miljoner kronor 2023.

I bilaga 4 finns en jämförelse med den prognos som lämnades till regeringen i oktober 2019.

Känslighetsanalys

Pensionsmyndigheten beräknar anslagsbelastningen för 2021 till 9 308 miljoner kronor. Vid beräkningarna för 2021 har prisbasbeloppet 48 100 kronor och inkomstindex 186,05 använts.

En höjning av inkomstindex med en procent höjer utgifterna med knappt 90 miljoner kronor.

En höjning med 100 kronor från prisbasbeloppet 48 100 kronor påverkar anslagsbehovet med 0,3 miljoner kronor.

Inkomstgrundad änkepension svarar för den största utgiftsposten. Om antalet änkepensioner skulle avvika med 1 000 från det beräknade antalet år 2021 påverkas anslagsbehovet med knappt 41 miljoner kronor. Om medelbeloppet för änkepension avviker med 100 kronor från det beräknade medelbeloppet år 2021 påverkas anslagsbehovet med 21 miljoner kronor.

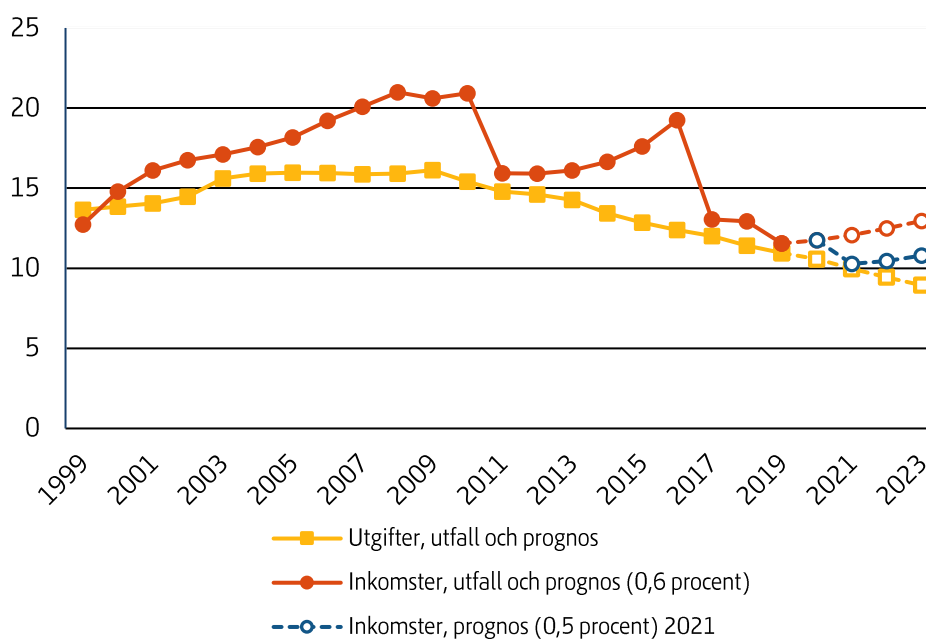
Finansieringsutveckling

Enligt lag (2000:981) om fördelning av socialavgifter, 8§, ska efterlevandepensionsavgiften finansiera inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension enligt socialförsäkringsbalken samt administrationskostnader för motsvarande förmåner. Även barnpension ska således finansieras från avgiften. Efterlevandestöd och garantipensioner till efterlevandepension ska däremot inte finansieras från avgiften.

Efterlevandepensionsavgiften var 1,7 procent av avgiftsunderlaget till och med år 2010 och den sänktes till 1,17 procent år 2011. År 2017 sänktes den till 0,70 procent för att därefter sänkas ytterligare till 0,60 procent för 2019. Samma avgift gäller för arbetsgivare och egenföretagare.

Diagrammet som följer visar den avgiftsfinansierade efterlevandepensioneringens inkomster och utgifter åren 1999–2019 samt en prognos till och med 2023. Av diagrammet framgår att inkomsterna varit högre än utgifterna sedan år 2000. Inkomsterna beräknas fortsatt överstiga utgifterna och skillnaden mellan inkomster och utgifter förväntas att öka kommande år vid oförändrad avgift. Diagrammet visar också en alternativ kurva med en avgift på 0,50 procent från och med år 2021. För detta alternativ tyder prognosen på att utgifterna blir något högre än utgifterna för 2021 för att därefter överstiga utgifterna ytterligare.

Figur 7. Efterlevandepensioneringens inkomster och utgifter, miljarder kronor



Utgifterna beräknas minska varje år, främst beroende på änkepensioneringens avveckling, medan inkomsterna beräknas öka på grund av lönesummans tillväxt. Därför bör avgiftsnivån justeras ofta för att det ska råda balans mellan avgiftsinkomster och utgifter. För att inte avgiften ska behöva justeras varje år anser vi att underskott vissa år bör accepteras om det blir överskott andra år. Avgiften sänktes 2011, 2017 och 2019 men vi anser att den bör sänkas ytterligare 2021 till 0,5 procent.

Enligt lagen om fördelning av socialavgifter ska efterlevandepensionsavgiften finansiera inkomstgrundad efterlevandepension och änkepension samt kostnader för administration. Vår tolkning är att denna avgift inte får användas till något annat. Avgiftsinkomsterna har nu varit högre än utgifterna under en lång följd av år utan att fonderas. Vi anser att detta inte är förenligt med lagen om fördelning av socialavgifter. Vi vill därför betona vikten av att avgiften sänks så att efterlevandepensionsavgiften kan betraktas som en försäkringsavgift och inte en skatt.

Ett alternativ till att sänka avgiften är att fondera avgiftsöverskottet. Då behöver inte avgiften justeras lika ofta. En tredje möjlighet skulle kunna vara att göra efterlevandepensioneringen mer förmånlig så att utgifterna kom upp i nivå med avgiftsinkomsterna men en sådan regeländring bör naturligtvis föregås av en utredning.

Även med en avgift på 0,5 procent kan en stor andel av efterlevandepensionsavgiften betraktas som en skatt. Utgifterna för inkomstgrundad efterlevandepension utgörs till ungefär 90 procent av änkepension. De som idag betalar avgift till efterlevandepensioneringen får ingenting i ”utbyte” till den del efterlevandepensionsavgiften finansierar änkepension. I stort sett

inga nya ”rättigheter” för änkepension tjänas in eftersom änkepensioneringen är under avveckling. Därmed kan åtminstone 90 procent av efterlevandepensionsavgiften betraktas som en ren skatt och inte som en försäkringsavgift. Därför borde inte änkepensionerna principiellt finansieras från efterlevandepensionsavgiften utan istället vara skattefinansierade. I så fall skulle efterlevandepensionsavgiften kunna sänkas till 0,06 procent eller ännu lägre. Det är dock tveksamt om man bör ha en så pass låg arbetsgivaravgift. En förenkling vore att ta bort efterlevandepensionsavgiften och till exempel höja den allmänna löneavgiften. Vi anser att detta bör övervägas med tanke på efterlevandepensionsavgiftens stora skatteinnehåll.

Förslag

Pensionsmyndigheten föreslår att efterlevandepensionsavgiften sänks till 0,50 procent från och med år 2021. Vi vill samtidigt påpeka att efterlevandepensionsavgiften har ett mycket stort skatteinnehåll. Ett alternativ är därför att ta bort efterlevandepensionsavgiften.

1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tabell 9. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

2019	2020	2021	2022	2023
9 195 555 ¹	10 073 900	10 157 400	10 320 300	10 577 400

¹ Utfall

Pensionsmyndighetens förslag till anslag för 2021 och i förekommande fall tilläggsanslag för 2020 redovisas i hemställen.

Ändamål

Från anslaget bekostas bostadstillägg till pensionärer (BTP) och särskilt bostadstillägg till pensionärer (SBTP).

Bostadstillägg till pensionärer kan betalas ut till den som är bosatt i Sverige och har en förmån i form av hel ålderspension vid ålder 65 år eller högre eller änkepension i vissa fall. Bostadstillägget är inkomstprövat och beräknas utifrån boendekostnaden.

Bostadstillägg kan lämnas med ett högsta belopp som motsvarar den bostadskostnad som beaktas, inräknat ett tilläggsbelopp. Den bostadskostnad per månad som inte överstiger 3 000 kronor för den som är ogift beaktas med 100 procent av beloppet. Den del av boendekostnad för ogifta som överstiger 3 000 kronor upp till 5 000 kronor beaktas med 90 procent. Vidare gäller för ogifta att 70 procent beaktas av eventuell bostadskostnad som överstiger 5 000 kronor per månad, upp till 7 000 kronor. Bostadskostnaden för var och en av makarna beräknas till hälften av deras sammanlagda bostadskostnad. För gifta beaktas 100 procent av den boendekostnad som inte överstiger 1 500 kronor, 90 procent av eventuell bostadskostnad som överstiger 1 500 kronor, upp till 2 500 kronor. Den del av boendekostnaden som överstiger 2 500 kronor upp till 3 500 kronor beaktas med 70 procent för gifta. Därtill läggs ett belopp om 340 kronor per månad för ogifta och 170 kronor för gifta. Därifrån dras en viss del på den sökandes inkomst samt eventuell förmögenhet. Vad som då blir över är det bostadstillägg som ska betalas ut.

Särskilt bostadstillägg betalas ut för att täcka utgifter upp till skälig levnadsnivå efter det att bostadskostnaden är betald och skatt för pension är avdragen. Högsta skäliga bostadskostnad för särskilt bostadstillägg är 7 000 kronor för ogifta och 3 500 kronor för gifta. En skälig levnadsnivå anses motsvara en tolfedel av 1,486 prisbasbelopp för den som är ogift och en tolfedel av 1,2105 prisbasbelopp för den som är gift.

Inkomster som påverkar storleken av bostadstillägget beräknas enligt skatterättsliga regler. Som inkomst räknas inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital. Även vissa skattefria inkomster ingår i beräkning av bidragsgrundande inkomst samt ett inkomstillägg vid eventuell förmögenhet.

Anslaget finansieras i sin helhet med statliga medel.

Antaganden

Beräkningarna grundas på antaganden om balansindex, prisbasbelopp, bostadskostnadernas utveckling och befolkningsutveckling.

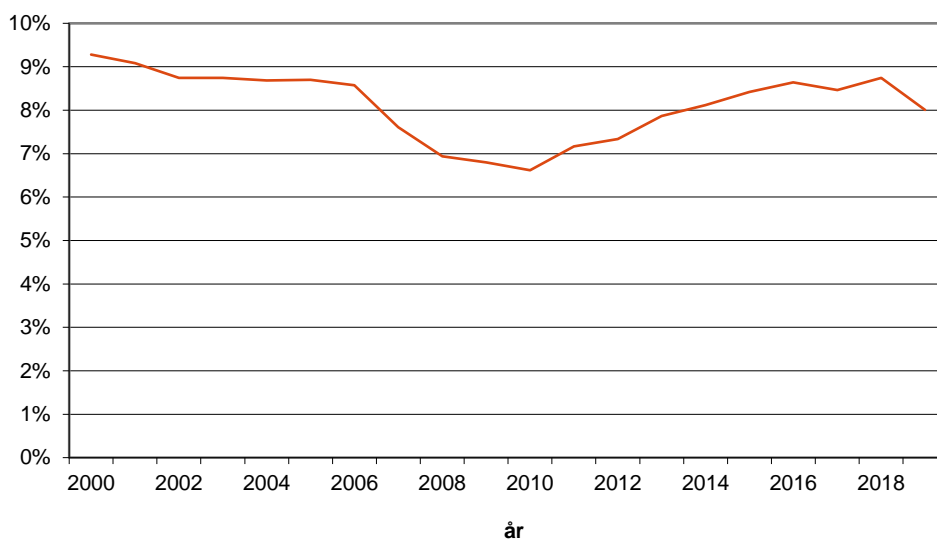
Analys av 2019

Medelantalet BTP-tagare till ålderspension med ordinarie månadsutbetalning var ungefär oförändrat kring 288 000 från år 2018 till år 2019.

Inkomstpensionen höjdes år 2019 med 1,4 procent och det hade en höjande effekt på antalet förmånstagare eftersom prisbasbeloppet ökade mer, 2,2 procent. Boendekostnaderna ökade med 1,6 procent och det hade en höjande effekt för antalet förmånstagare.

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 nyttillkomna ålderspensionärer har en högre medelpension.

Figur 8. Andel 65–66-åringar med BTP i december, procent

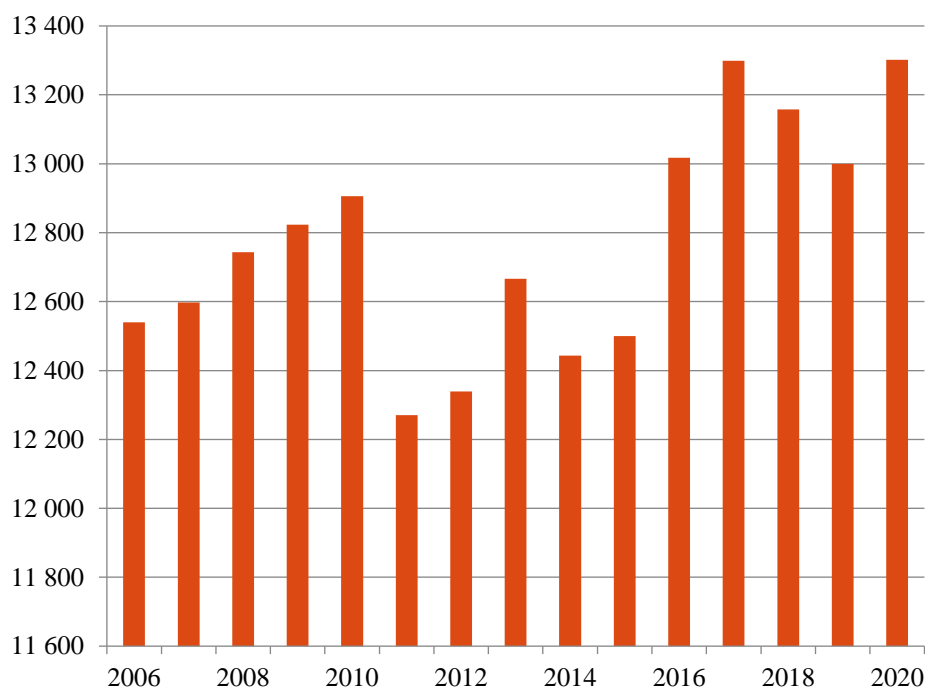


Uppgången under 2011–2016 i diagrammet ovan beror främst på att Pensionsmyndigheten avslutade fler ärenden så att antalet pågående ärenden minskade. Antalet BTP-tagare steg därmed. För de närmaste åren innan steg antalet ännu ej avslutade ärenden. Balanseringen inom inkomstpensionssystemet medför också att fler blir berättigade till bostadstillägg. I slutet av 2012 infördes tillsvidarebeslut och det medför ett något högre medelantal för bostadstillägg vilket förklarar en stor del av uppgången för 2013–2015. Regeländringar som har höjt bostadstillägget har även lett till en högre andel 65- och 66-åringar med bostadstillägg.

I diagrammet nedan redovisas genomsnittlig allmän pension i fasta priser för 68-åringar, en ålder då de flesta har gått i pension. År 2011 och 2014

utmärker sig speciellt då inkomstpensionen sänktes relativt kraftigt. Genomsnittlig pension i fasta priser har varierat en del beroende på följsamhetsindexeringens utveckling. År 2019 ökade prisbasbeloppet mer än följsamhetsindexeringen. Det medförde att inkomstpensionen minskade reallt.

Figur 9. Genomsnittlig allmän pension för 68-åringar i december² respektive år i fasta priser, deflaterat med prisbasbeloppet (år 2020 som bas)



Medelbelopp

Medelbeloppet för bostadstillägg var ungefär oförändrat mellan 2018 och 2019. Medelbeloppet för bostadstillägg till pensionärer var 30 200 kronor år 2019.

Särskilt bostadstillägg

Utgifterna för särskilt bostadstillägg var 89 miljoner kronor år 2019, en ökning med 10 miljoner kronor från 2018. Ökningen beror främst på att medelbeloppet och att de retroaktiva utgifterna ökade år 2019.

Analys av 2020–2023

Under prognosperioden beräknas antalet ålderspensionärer som erhåller bostadstillägg (BTP) öka något. 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.

² Januari för år 2020

Från 2019 till 2020 beräknas medelantalet BTP-tagare med ålderspension öka svagt. Ökningen av inkomstpensionen 2020 är något högre i förhållande till ökningen av prisbasbeloppet. Det kan leda till något färre förmånstagare. År 2020 beräknas antalet pensionärer med BTP vara ca 288 000. Antalet beräknas öka till 293 000 år 2021 och till 302 000 år 2023.

Nivåerna i bostadstillägg höjs 2020 genom lagförslag. Det leder till något fler förmånstagare på sikt. En del pensionärer som har relativt hög tjänstepension blir av med bostadstillägget då tjänstepensionen viktas mindre förmånligt i reglerna från 2020. Det har betydelse för utvecklingen på kort sikt. Antalsprognosen är beroende av hur många berättigade som söker bostadstillägg.

Medelbelopp

Medelbeloppet ökar 2020 med anledning av att bostadstillägget höjs enligt lagförslag. Boendekostnadernas förändringar har stor betydelse för bostadstilläggets utveckling. Konjunkturinstitutet prognostiserar att boendekostnadsindex för bostads- och hyresrätter ökar för år 2020 med 1,7 procent. Ökningen av boendekostnadsindex för år 2021 beräknas också bli 1,7 procent. Detta har en höjande effekt på medelbeloppet.

Tjänstepensionen ökar något från år 2019 till år 2020 för förmånsbestämda avtal. Effekten på utgiften för BTP är relativt liten.

Medelbeloppet beräknas vara ungefär oförändrat mellan år 2020 och år 2021. För åren 2022–2023 beräknas medelbeloppet öka något. Medelbeloppet för år 2023 beräknas till 33 600 kronor.

Särskilt bostadstillägg

Utgifterna för särskilt bostadstillägg till pensionärer beräknas minska något från 2019 till 2020. Utgifterna för särskilt bostadstillägg prognostiseras till 75 miljoner kronor 2020. Utgifterna beräknas minska med anledning av att nivån för bostadstillägg höjs genom lagförslag, vilket medför att färre får särskilt bostadstillägg.

Antalet personer som omfattas av förmånen 2020 beräknas till 2 700 och medelbeloppet till 26 700 kronor. Utgifterna för SBTP antas vara i stort sett oförändrat från 2020 till 2023.

I bilaga 4 finns en jämförelse med den prognos som lämnades till regeringen i oktober 2019.

Känslighetsanalys

Statens utgift för bostadstillägg till pensionärer för budgetåret 2021 beräknas till 10 157 miljoner kronor.

Många olika faktorer påverkar utgifterna för BTP. Effekten kan vara olika för olika individer beroende på om de har förmögenhet, vilken typ av pension och inkomst de har, samt boendekostnad. Benägenheten att ansöka om bostadstillägg påverkar också utgiften. Det är osäkert hur stort mörkertalet är, det vill säga hur många som är berättigade till bostadstillägg men som inte har ansökt om det. Förändras benägenheten att ansöka om bostadstillägg kan utgifterna för bostadstillägg påverkas.

Om prognosen för boendekostnadsindex höjs med en procentenhet bedöms BTP-utgifterna öka med 119 miljoner kronor. En bostadskostnadsökning har en stor inverkan på medelbeloppet men ökar även antalet individer som erhåller BTP.

Inkomstindex påverkar utgifterna eftersom det påverkar den inkomstrelaterade pensionen. Om prognosen för inkomstindex ökar med en procent bedöms utgifterna minska för BTP med ungefär 102 miljoner kronor.

Om 1 000 personer tillkommer utöver prognosen ökar BTP-utgifterna med 34 miljoner kronor förutsatt att de som tillkommer har samma genomsnittliga BTP som de som finns i beståndet. Det bör dock påpekas att de som ligger nära inkomstgränsen för att vara berättigade till BTP påverkar utgifterna i betydligt mindre omfattning. Om 1 000 BTP-tagare tillkommer från detta ”gränsskikt” påverkas utgifterna bara med någon miljon kronor.

Både antalet BTP-tagare och medelbeloppet påverkas av hur den inkomstgrundade ålderspensionen utvecklas. I ett längre perspektiv är denna utveckling osäker. Den påverkas av konjunktur, utvecklingen på kapitalmarknaden och utvecklingen på arbetsmarknaden vad gäller arbetslöshet och utträdesålder etc. Det finns dock en tröghet i systemet. På några års sikt bör utvecklingen vara relativt stabil.

1:4 Äldreförsörjningsstöd

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

2019	2020	2021	2022	2023
1 167 089 ¹	1 143 000	1 170 700	1 212 500	1 254 700

¹ Utfall

Pensionsmyndighetens förslag till anslag för 2021 och i förekommande fall tilläggsanslag för 2020 redovisas i hemställen.

Ändamål

Från anslaget bekostas Äldreförsörjningsstöd. Detta är avsett för personer 65 år och äldre som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom andra pensionsförmåner. Det kan vara personer som har en låg pension eller som helt saknar pension på grund av att de vistats för få år i Sverige. Även de som har tidiga uttag av pension och de som inte betalat in tillräckliga avgifter kan vid 65 års ålder få äldreförsörjningsstöd på grund av att de har reducerad pension. Äldreförsörjningsstöd kan beviljas till den som är bosatt i Sverige och som har fyllt 65 år.

Äldreförsörjningsstöd betalas ut med det belopp varmed den sökandes inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad understiger en skälig levnadsnivå. Vid prövning av rätten till äldreförsörjningsstöd ska först den sökandes inkomster beräknas. Från inkomsterna görs avdrag för skälig bostadskostnad. Det som återstår av den sökandes inkomster efter avdrag för skälig bostadskostnad jämförs med ett fastställt belopp för skälig levnadsnivå. Som skälig bostadskostnad anses en bostadskostnad som uppgår till högst 7 000 kronor per månad för ogift och 3 500 kronor per månad för gift. Bostadskostnaden för var och en av makarna beräknas till hälften av deras sammanlagda bostadskostnad. En skälig levnadsnivå anses motsvara en tolfedel av 1,486 prisbasbelopp för den som är ogift och en tolfedel av 1,2105 prisbasbelopp för den som är gift.

Anslaget finansieras i sin helhet med statliga medel.

Antaganden

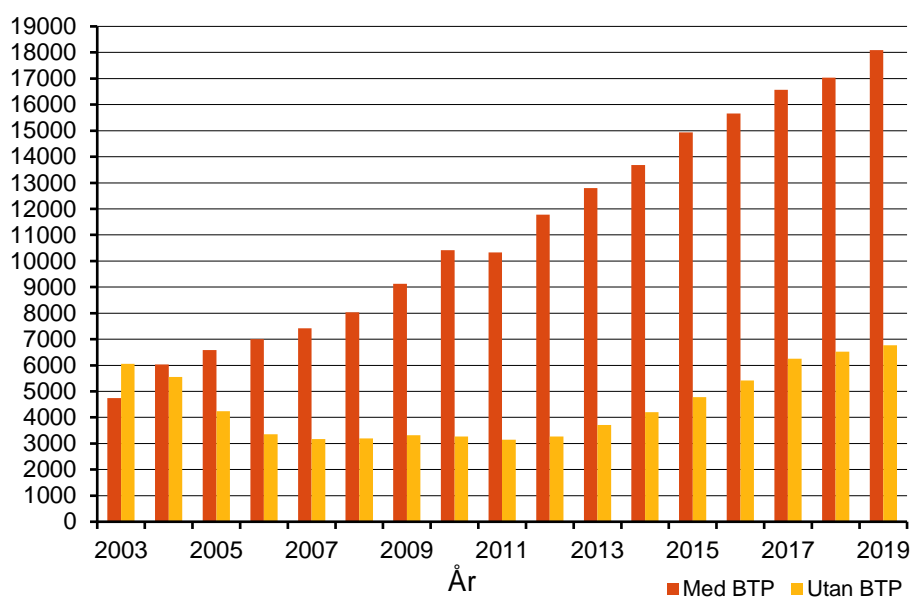
Beräkningarna grundas på antaganden om prisbasbelopp, bostadskostnadernas utveckling och antalsutveckling för målgruppen.

Analys av 2019

Antalet personer som fick äldreförsörjningsstöd (ÄFS) 2019 var i genomsnitt 24 900.

Förmånstagarna kan delas in i två grupper, de som har och de som inte har bostadstillägg. De utan bostadstillägg (BTP) var i medeltal 6 800 personer år 2019.

Figur 10. Medelantal förmånstagare



Från och med 2007 minskar inte längre antalet ÄFS-tagare utan BTP. Antalet minskade tidigare på grund av att många fick hel garantipension efter 10 års bosättningsstid. Efter 10 års bosättningsstid kan de som är födda 1937 eller tidigare få hel garantipension.

Antalet förmånstagare påverkas av minskad eller ökad invandring. Invandringen av asylskäl ökade fram till 2007 för att sedan minska fram till år 2011. Mellan år 2011 och 2016 ökade antalet för att sedan återigen minska för åren 2017–2019. Antalet ÄFS-tagare utan BTP har ökat de sista åren. De som invandrar av asylskäl får som pensionärer sällan någon pension från sitt hemland. Vid en invandring senare i livet blir den svenska pensionen lägre och några av dessa individer kan då bli beroende av äldreförsörjningsstöd. De som invandrar från ett land inom EU får istället ofta en pension från sitt hemland.

Den andra delgruppen är de som har låg pension med bostadstillägg (BTP) och eventuellt särskilt bostadstillägg (SBTP), men som ändå hamnar under skälig levnadsnivå. Det kan vara personer som har vistats för kort tid i Sverige för att få hel garantipension eller personer som har reducerad pension av någon orsak. Det kan vara de som har tidiga uttag av pension och de som inte betalat in tillräckliga avgifter som vid 65 års ålder eller senare får äldreförsörjningsstöd på grund av att de har reducerad pension.

Antalet i den andra delgruppen var i genomsnitt 18 100 personer under 2019.

Gruppen ökar i antal eftersom det är en något större andel av dem som är födda 1938 eller senare som får ÄFS. Orsaken är att de som är födda 1938 eller senare inte är berättigade till hel garantipension efter 10 års bosättningsstid. Antalet förmånstagare påverkas även av skatteförändringar eftersom ÄFS beräknas utifrån nettopensionen. Højningar av bostadstillägget sänker antalet med äldreförsörjningsstöd.

Medelbelopp

Medelbelopp för ÄFS för 2019 blev 43 500 kronor, 91 700 kronor för dem utan BTP och 25 500 kronor för dem med BTP. Medelbeloppet ökade från 2018 till 2019 beroende på högre boendekostnader (+1,6 procent).

Analys av 2020–2023

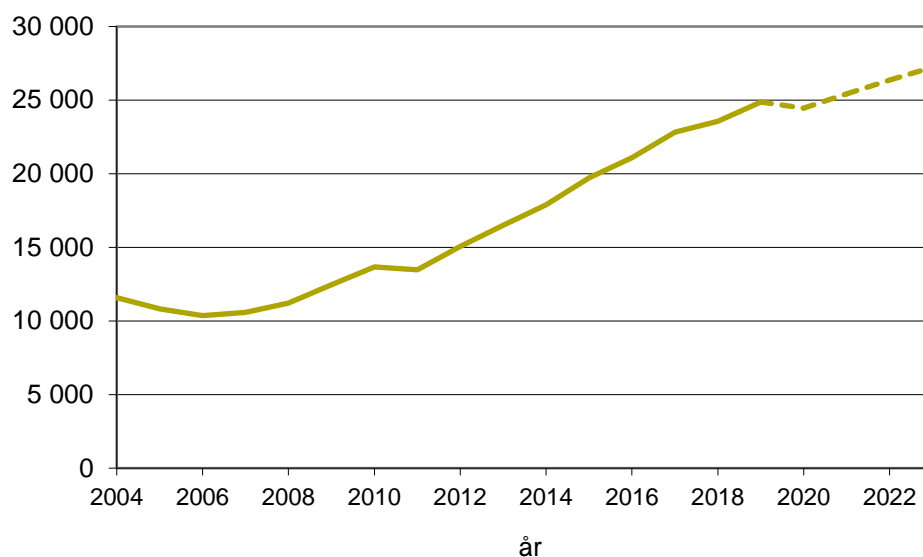
Antalet personer med ÄFS beräknas öka under kommande år eftersom en större andel av dem som är födda 1938 eller senare är berättigade till ÄFS jämfört med dem som är födda 1937 eller tidigare. För den sistnämnda gruppen kan hel garantipension ersätta ÄFS efter 10 års bosättningstid. En del av den utgift som för födda 1937 eller tidigare bokförs under anslagen garantipension bokförs därför för födda 1938 eller senare under anslaget äldreförsörjningsstöd. Denna olikhet mellan födelseårgångarna kommer att påverka antalsutvecklingen för ÄFS under många år.

Antalet förmånstagare påverkas av minskad eller ökad invandring. Invandringen (asylskäl) ökade tidigare, men under de senaste åren har den minskat. Ungefär två procent är över 60 år av dem som invandrar av asylskäl och som får uppehållstillstånd. Det är fler av de som har invandrat av asylskäl som pensionärer får äldreförsörjningsstöd jämfört med de som invandrat inom EU. De som är födda inom EU får ofta pension från sitt hemland medan de som invandrat av asylskäl sällan får pension från sitt hemland. Vid en invandring senare i livet blir den svenska pensionen lägre och några av de som invandrar av asylskäl kan då bli beroende av äldreförsörjningsstöd.

Antalet förmånstagare påverkas även av skatteförändringar eftersom ÄFS beräknas utifrån nettopensionen. År 2020 höjs bostadstillägget och garantipensionen genom lagändring och det leder till att färre personer får äldreförsörjningsstöd.

Till år 2023 beräknas antalet förmånstagare öka till 27 200 personer.

Figur 11. Antal personer med äldreförsörjningsstöd, utfall och prognos



Antalet ÄFS-tagare med BTP bedöms öka efter år 2020. Det är betydligt fler av dem födda 1938–1954 som har ÄFS jämfört med dem som är födda 1937 eller tidigare år. Antalet ÄFS-tagare utan BTP beräknas också öka kommande år. Den relativt höga invandringen under tidigare år höjer antalet förmånstagare något. De flesta som kommer till Sverige är visserligen yngre personer men bland invandrarna finns en del äldre personer som kan bli berättigade till äldreförsörjningsstöd.

Medelbelopp

Medelbeloppet påverkas av högre boendekostnader. Medelbeloppet beräknas totalt sett vara ungefär oförändrat under prognosperioden. Andelen personer med låga belopp beräknas öka något under prognosperioden. Medelårsbeloppet för år 2020 beräknas till 44 100 kronor, för år 2021 till 43 900 kronor och för år 2023 till 44 000 kronor.

Bostadskostnaderna beräknas öka med ungefär 1,7 procent år 2020 samtidigt som prisbasbeloppet också ökar med 1,7 procent. År 2021 beräknas både boendekostnaderna och prisbasbeloppet öka med 1,7 procent. Skälig levnadsnivå är knuten till prisbasbeloppet och denna förändring påverkar därför utgiftsprognosen.

I bilaga 4 finns en jämförelse med den prognos som lämnades till regeringen i oktober 2019.

Känslighetsanalys

Statens utgifter för äldreförsörjningsstöd för budgetår 2021 beräknas till 1 171 miljoner kronor.

Många olika faktorer påverkar utgifterna för ÄFS. Effekten kan vara olika för olika individer beroende på om de har förmögenhet, vilken typ av pension och inkomst de har, samt boendekostnad. Benägenheten att ansöka om äldreförsörjningsstöd påverkar också utgiften. Det är osäkert hur stort

mörkertalet är, det vill säga hur många som är berättigade till äldreförsörjningsstöd men som inte har ansökt om det. Förändras benägenheten att ansöka om äldreförsörjningsstöd kan utgifterna för äldreförsörjningsstöd påverkas.

Om prognosen för boendekostnaderna i genomsnitt höjs med en procentenhet beräknas utgifterna för äldreförsörjningsstöd öka med 8 miljoner kronor. En ökning av bostadskostnaden har en stor inverkan på medelbeloppet. Om prognosen för prisbasbeloppet ökar med 100 kronor beräknas utgifterna öka med 0,9 miljoner kronor.

Om 1 000 personer med ÄFS tillkommer utöver prognosen ökar utgifterna för äldreförsörjningsstöd med 46 miljoner kronor förutsatt att de som tillkommer har samma medelbelopp som dem i beståndet.

Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn

1:5 Barnpension och efterlevandestöd

Tabell 11. Prognos anslag. Beloppen anges i 1000-tal kronor

2019	2020	2021	2022	2023
997 204 ¹	1 013 100	1 020 300	1 050 100	1 083 500

¹ Utfall

Pensionsmyndighetens förslag till anslag för 2021 och i förekommande fall tilläggsanslag för 2020 redovisas i hemställan.

Ändamål

Från anslaget bekostas barnpension och efterlevandestöd.

Barnpension och efterlevandestöd betalas ut till barn vars ena eller båda föräldrar har avlidit. Förmånerna betalas ut till och med den månad barnet fyller 18 år men kan förlängas om barnet går i grund- eller gymnasieskola, dock längst till och med juni månad det år barnet fyller 20 år.

Barnpension baseras på den avlidna förälderns intjänade pensionsrätt inom ålderspensionssystemet. Övergångsregler finns för dem som hade barnpension vid ingången av år 2003.

Efterlevandestöd är ett grundskydd. Det uppgår till 40 procent av prisbasbeloppet (80 procent om båda föräldrarna avlidit). Det minskas med den barnpension som betalas ut.

Anslaget belastas med de totala utgifterna för ovannämnda förmåner. En socialavgift, efterlevandepensionsavgiften, avses täcka utgifterna för bland annat barnpension. Efterlevandestöd finansieras däremot med statliga medel.

Antaganden

Prognoserna grundas på antaganden om prisbasbeloppet, inkomstindex samt SCB:s befolkningsprognos.

Analys av 2019

År 2019 uppgick utgifterna till 997 miljoner kronor, varav 736 miljoner kronor för barnpension och 261 miljoner kronor för efterlevandestöd. Utgiften för barnpension och efterlevandestöd ökade jämfört med 2018. Sammantaget blev anslagsbelastningen drygt 46 miljoner kronor högre 2019 än 2018.

Antalet barnpensioner var 21 800 i genomsnitt under året och antalet efterlevandestöd 12 500. Antalet barnpensioner 2019 ökade något jämfört med 2018. Det är fler barn i åldern 12 år och över för år 2019 jämfört med 2018. De flesta med barnpension är 12 år och över.

Antalet efterlevandestöd i genomsnitt under året ökade med 3,7 procent jämfört med 2018, vilket är en högre ökningstakt än året innan mätt i procent. Pensionsmyndigheten har avslutat fler ärenden under 2019 än 2018.

Tiden för retroaktivitet för efterlevandestöd har sänkts från två år till sex månader den 1 juli 2018. Tiden för retroaktivitet sänks ytterligare till en månad 2020. Det har en sänkande effekt på utgiftsprognosen.

Barnpensionerna indexerades upp med 1,4 procent 2019. Medelbeloppet för barnpension var 32 800 kronor år 2019.

Medelbeloppet för efterlevandestöd ökade med 3,0 procent år 2019 vilket bland annat beror på att prisbasbeloppet ökade.

Analys av 2020–2023

Antalet barnpensioner ökar från och med 2018. Antalsutvecklingen påverkas bland annat av antalet barn i tonåren. De flesta som har barnpension är över 12 år. SCB prognostiserar att antalet barn i tonåren kommer att öka. Antalet barnpensioner beräknas vara 22 400 i genomsnitt år 2021 och 23 200 år 2023.

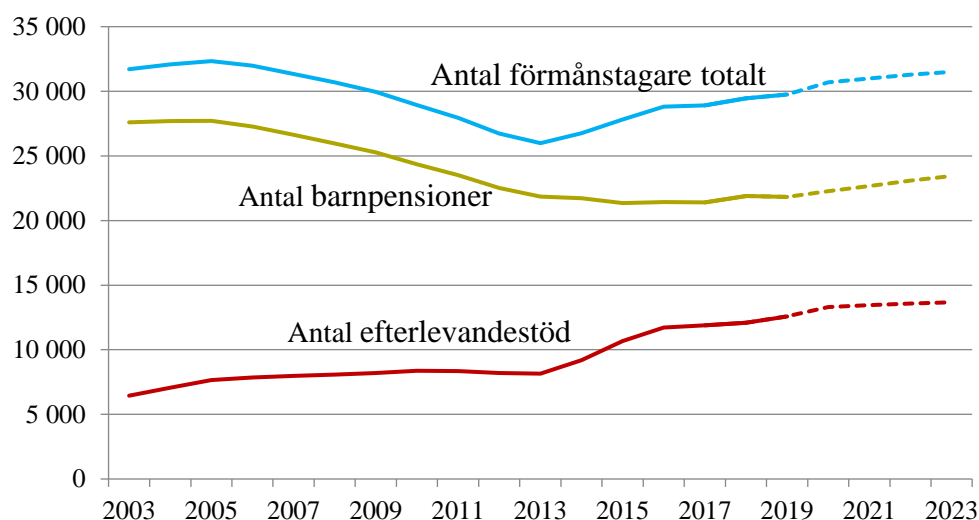
Utvecklingen av efterlevandestöd påverkas till stor del av migrationen och den var relativt hög för några år sedan.

Nivån för underhållsstödet, som handläggs av Försäkringskassan, är idag högre än efterlevandestöd. De som kan vara berättigade till efterlevandestöd men som inte har verifikation på föräldrarnas dödsfall kan söka underhållsstöd istället för efterlevandestöd. Det gäller barn som kommer från andra länder. Detta kommer troligen ha en dämpande effekt på utgiftsutvecklingen för efterlevandestöd.

Det beräknas att antalet efterlevandestöd kommer att öka under prognosperioden. Det beror på att antalet efterlevandestöd som också har barnpension ökar. Antalet efterlevandestöd beräknas vara 13 600 i genomsnitt år 2021 och 13 800 år 2023.

Det totala antalet förmånstagare med barnpension eller efterlevandestöd har tidigare minskat under flera år men ökar från år 2014. Det beräknas att denna ökning fortsätter. Se diagrammet som följer.

Figur 12. Antal förmånstagare med barnpension eller efterlevandestöd, utfall och prognos



Vi beräknar att medelbeloppet för barnpensioner kommer att öka under prognosperioden. Barnpensionerna räknas upp under hela prognosperioden enligt den prognos som inkomstindex visar. Medelbeloppet för barnpension påverkas av delningstalen för ålderspension vid 65 år och detta delningstal ökar kontinuerligt. Medelbeloppet beräknas bli 33 900 år 2021 och 35 000 kronor år 2023.

Medelbeloppet för efterlevandestöd beräknas till 17 000 år 2021 och 17 400 år 2023. Orsaken till ökningen är att prisbasbeloppet och att inkomstindex ökar enligt prognosen.

I bilaga 4 finns en jämförelse med den prognos som lämnades till regeringen i oktober 2019.

Känslighetsanalys

Statens utgifter för barnpension och efterlevandestöd för budgetår 2021 beräknas till 1 020 miljoner kronor.

En ökning av inkomstindex med en procent ökar anslagsbelastningen med 7,8 miljoner kronor. Om prisbasbeloppet blir 100 kronor högre beräknas utgifterna öka med ungefär 0,5 miljoner kronor.

Om antalet barnpensioner blir 100 fler än enligt beräkningarna ökar anslagsbelastningen med 3,5 miljoner kronor. Om antalet efterlevandestöd blir 100 fler än beräknat ökar anslagsbelastningen med ungefär 1,8 miljoner kronor.

1:7 Pensionsrätt för barnår

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

	2019	2020	2021	2022	2023
Anslag (= tillgängliga medel=anslagsbelastning)	7 303 1001	7 565 3001	8 103 400	8 553 000	8 897 300
Preliminär avgift	7 423 993	7 615 585			
Reglering, avser förhållanden tre år tidigare	-120 893	-50 285	40 900	206 900	239 200
Prognostiserad avgift för respektive år	7 623 300	7 846 100	8 062 500	8 346 100	8 658 100

¹ Fastställt av riksdag eller regering.

Pensionsmyndighetens förslag till anslag för 2021 är 8 103 miljoner kronor. Prognostiserad avgift år 2021 är 8 063 miljoner kronor och från denna ska regleringsbeloppet för år 2018 på 41 miljoner kronor dras.

Ändamål

Inkomstpensionen och premiepensionen grundas på erlagda avgifter för *inkomst av anställning* (som också omfattar vissa socialförsäkringsersättningar som t.ex. dagpenning från arbetslöshetskassa, föräldrapenning, sjukpenning m.m.), inkomst av annat förvärvsarbete, samt på *pensionsgrundande belopp*. För försäkrad förälder till små barn i åldern 0–4 år och/eller med adoptivbarn som inte uppnått elva års ålder, fastställs det pensionsgrundande beloppet för barnår 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.

Från anslaget Pensionsrätt för barnår betalas en statlig ålderspensionsavgift på 18,5 procent av det pensionsgrundande beloppet till ålderspensionssystemet.

Antaganden

Beräkningarna grundas på antaganden om antalet barn i åldern 0–4 år, inkomstbasbeloppet, timlöneutvecklingen och ränteutvecklingen.

Analys av 2019

Anslagsbelastningen för år 2019, 7 303 miljoner kronor är fastlagd av regeringen/riksdag och består av två delar, en preliminär avgift för 2019 och ett regleringsbelopp för 2016. Eventuell avvikelse mellan den preliminära avgiften och utfallet för 2019 belastar anslaget tre år senare, år 2022, som ett regleringsbelopp. Regleringsbeloppet räknas upp med ränta för tre år.

Analys av 2020–2023

Anslagsbelastningen för år 2020, 7 565 miljoner kronor är fastlagd av regeringen/riksdag och består av två delar, en preliminär avgift för 2020 och ett regleringsbelopp för 2017. Eventuell avvikelse mellan den preliminära avgiften och utfallet för 2020 belastar anslaget tre år senare, år 2023, som ett regleringsbelopp (uppräknat med ränta).

Antalet berörda föräldrar antas öka i takt med hur antalet barn i åldern 0 – 4 år växer enligt befolkningsprognosen. SCB prognostiserar att antalet barn i de åldrarna ökar. Till detta kommer de ekonomiska antagandena för perioden som påverkar pensionsrätten på olika sätt beroende på om föräldern är i närheten av taket för den pensionsgrundande inkomsten eller ej. Höga tillväxtantaganden leder till större utfyllnad för dem som inte når upp till inkomsttaket. För föräldrar som ligger nära taket blir pensionsrätten lägre vid en tillväxt av den egna lönen som överstiger utvecklingen av inkomstbasbeloppet.

Under prognosperioden beräknas andelen som får barnårsrätt enligt alternativ 1 (se ovan) minska något och andelen med barnårsrätt enligt alternativ 2 öka något. Beloppen enligt alternativ 2 är högre och denna förändring över tid har därför en ökande effekt på utgiftsutvecklingen.

Känslighetsanalys

För år 2021 gäller följande:

Om antalet berörda familjer blir 1 000 fler än beräknat, skulle anslagsbelastningen öka med 21,2 miljoner kronor.

Om inkomstbasbeloppet skulle höjas med 100 kronor skulle anslagsbelastningen öka med 3,2 miljoner kronor.

Om löneökningen blir en procentenhet högre år 2021, skulle anslagsbelastningen öka med 25,8 miljoner kronor. Om även löneökningen år 2020 antas öka med en procentenhet skulle anslagsbelastningen öka med 77,7 miljoner kronor.

Ålderspensionssystemet vid sidan om statens budget

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

	2019 ¹	2020	2021	2022	2023
Pensioner från AP-fonderna	314 724 300	326 566 000	332 767 000	341 903 000	351 920 000
Övriga utgifter från AP-fonderna	2 902 400	3 036 000	3 159 000	3 242 000	3 325 000
Summa under utgiftstaket	317 626 700	329 602 000	335 926 000	345 145 000	355 245 000
Premiepensioner	11 714 900	15 203 000	17 844 000	20 826 000	24 075 000
Summa ålderspensionssystemet	329 341 600	344 805 000	353 770 000	365 971 000	379 320 000

¹ Utfall

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

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

Inkomstpensionssystemet

Ändamål

Inkomstgrundad ålderspension finansieras genom en allmän pensionsavgift, en arbetsgivaravgift, en egenavgift och en statlig ålderspensionsavgift. Den allmänna pensionsavgiften förs helt till AP-fonderna medan de andra tre avgifterna fördelas mellan AP-fonderna och premiepensionssystemet. Den del av arbetsgivaravgiften och egenavgiften som avser inkomster över taket får staten. Inkomst- och tilläggspension betalas från AP-fonderna.

Inkomstpension och tilläggspension för ett år finansieras i princip från detta års avgifter. Om det behövs skjuter AP-fonderna till medel.

Inkomstpensionssystemet är således ett fördelningssystem med en buffertfond.

För inkomstpensionssystemet görs varje år ett bokslut där tillgångar och skulder med mera redovisas. För inkomstpensionssystemet beräknas också ett så kallat balanstal. Balanstalet för ett år visar relationen mellan inkomstpensionssystemets tillgångar och skulder två år innan. Tillgångarna består av en så kallad avgiftstillgång samt AP-fondernas fondkapital. Avgiftstillgången beräknas som produkten mellan de avgifter som förs till AP-fonderna under ett år och den så kallade omsättningstiden som visar hur lång tid som förflyter i genomsnitt från det en pensionsrätt intjänas tills dess motsvarande pensionsrätt ger upphov till en pensionsutbetalning. Pensionsskulden består av två delar: pensionsskuld för dem som är i förvärvsaktiv ålder och pensionsskuld för pensionärer.

Från och med 2017 finns också ett dämpat balanstal som används vid beräkning av balansindex om det är balansering. Tidigare användes balanstalet vid beräkning av balansindex. Det dämpade balanstalet medför att bara en tredjedel av balanstalets avvikelse från 1,0 används vid beräkning av balansindex.

Så länge balanseringen inte är aktiverad indexeras intjänade pensionsrätter för inkomstpension med inkomstindex. Pensionsutbetalningarna följsamhetsindexeras vilket innebär att de räknas om vid varje årsskifte med hjälp av inkomstindex med ett avdrag på 1,6 procentenheter. Om balanseringen är aktiverad används balansindex istället för inkomstindex. Det balansindex som används ett år baseras på det dämpade balanstal som beräknades från utfallet två år innan. Balansindex används vid indexeringen tills inkomstpensionssystemet åter är i balans och balansindex har blivit lika med inkomstindex.

De som är födda 1937 eller tidigare kan ha rätt till tilläggspension. Den baseras på intjänade pensionspoäng enligt reglerna i det tidigare ATP-systemet. Tilläggspensionen består i princip av ATP och ett belopp motsvarande den tidigare folkpensionen.

Inkomstpension kan utges till pensionärer som är födda 1938 eller senare. För personer födda 1938–1953 utges en del av pensionen i form av inkomstpension (och premiepension) och en del av pensionen i form av tilläggspension. Ju tidigare i perioden personen är född desto större är andelen tilläggspension.

Personer som har intjänade pensionsrätter har rätt till att ta ut inkomstgrundad ålderspension från och med den månad de uppnår pensionsålder. De som är födda 1958 eller tidigare har kunnat ta ut pension från 61 års ålder. I och med pensionsåldershöjningen så har lägsta pensionsålder höjts till 62 år för de som är födda 1959 eller senare. Fler höjningar av pensionsåldern är aviserade men ännu inte beslutade.

En försäkrad kan själv välja från och med vilken månad pensionen ska börja utges. Pensionären kan välja mellan att ta ut hela sin pension eller att göra partiellt uttag. Partiellt uttag av pension kan göras i nivåerna tre fjärdedelar, hälften eller en fjärdedel. Relativt få väljer att ta göra partiellt uttag av sin

pension och av dessa väljer en klar majoritet att få halva månadsutbetalningen.

Inkomstpensionen är avgiftsbaserad. En persons inbetalda pensionsavgifter registreras som pensionsrätter på ett individuellt pensionskonto. Pensionsrätterna ackumuleras till ett fiktivt pensionskapital, pensionsbehållningen. När en person väljer att ta ut sin pension beräknas årsbeloppet genom att pensionsbehållningen divideras med ett delningstal som bestäms utifrån personens födelseår och ålder vid pensionstillfället. Inkomstpensionen följsamhetsindexeras vid varje årsskifte.

Pensionsmyndigheten anser

Pensionsmyndigheten anser att utgifterna för inkomst- och tilläggspension inte ska redovisas under utgiftstaket. Inkomstpension och tilläggspension finansieras genom specialdestinerade avgifter och en buffertfond. Därtill finns en balanseringsmekanism. Systemet är utformat så att inga andra medel ska behöva tas i anspråk för att finansiera pensionerna. De särskilda avgifterna, balanseringsmekanismen och ålderspensionssystemets autonomi kan sammantaget ses som en garanti för att det kommer att finnas medel för att betala ut ålderspensioner även i framtiden.

Att inkomstpensionerna och tilläggspensionerna redovisas under utgiftstaket kan skapa osäkerhet om vilket regelverk som är överordnat. Därmed finns risken att ålderspensionssystemet inte uppfattas som autonomt vilket kan rubba förtroendet för systemet.

De argument som anförts om ålderspensionerna skulle också kunna anföras när det gäller andra statligt finansierade förmåner som grundas på rättighetslagstiftning. Om till exempel kreditgränsen överskrids för en anslagsfinansierad förmån och inga nya medel erhålls blir det en konflikt mellan rättighetslagstiftningen och budgetlagstiftningen. Dessa förmåner ingår dock i statsbudgeten och inte i något autonomt system där inkomster och utgifter balanseras.

Analys av 2019

År 2019 utbetalades 314 724 miljoner kronor från AP-fonderna, varav tilläggspension 162 584 miljoner kronor och inkomstpension 152 140 miljoner kronor. Utgifterna för inkomstpension och tilläggspension ökade med 11,6 procent respektive minskade med 3,3 procent jämfört med föregående år. Det gjordes inga överföringar av värdet av pensionsrätter från AP-fonderna till Europeiska gemenskaperna under 2019.

AP-fondernas förvaltningskostnader och kostnadsersättningar uppgick år 2019 till 2 902 miljoner kronor.

Medeltalet pensionärer med tilläggspension var 2 027 000 och medeltalet med inkomstpension var 1 758 000 under 2019. Antalet tilläggspensioner minskade med 1,6 procent medan antalet inkomstpensioner ökade med 5,1 procent. Den kraftiga ökningstakten för inkomstpension förklaras av två saker: dels får alla nyblivna pensionärer inkomstpension om de intjänat pensionsrätt, dels är de äldsta pensionärer som får inkomstpension

fortfarande relativt unga. Tilläggs pensionen minskar då få nyblivna pensionärer är gamla nog att omfattas av förmånen.

Andelen som tar ut pension före 65 års ålder fortsatte öka under 2019. I december 2019 hade knappt 21 procent av alla mellan 61 och 64 (personer födda 1955–1958) med intjänade pensionsrätter tagit ut pension. Motsvarande siffra för december 2018 var knappt 20 procent.

Det var knappt 74 procent av 65-åringarna som hade inkomstpension i december 2019, en minskning på cirka en procentenhet jämfört med december 2018.

Under 2019 uppgick den genomsnittliga årsutbetalningen till 80 200 kronor för tilläggs pension och 86 400 kronor för inkomstpension.

Något som var utmärkande för året är att dödligheten var ovanligt låg för 2019. Ovanligt få pensionärer avled under året. Detta kan ställas i kontrast till dödligheten under 2018 som i stället var ovanligt hög. Det här mönstret kan troligen förklaras av en form av överlevnadseffekt; en andel av de som i annat fall skulle ha dött under 2019 hade redan avlidit året innan. Effektens exakta påverkan på utgifterna är också svår att prognosticera då man också måste ta hänsyn till beloppsnivåerna bland de drabbade.

Ett annat utmärkande drag för året var att andelen som valde att ta ut pension i lägre åldrar ökade relativt kraftigt. Prognosen som lämnades i början av förra året antog att pensioneringen i lägre åldrar skulle hålla sig ungefär i nivå med föregående år under 2019.

Ovanstående två effekter bidrog till att utfallet för 2019 avvek ovanligt mycket från prognos.

Premiepensionssystemet

Ändamål

Premiepensionssystemet är ett premiereservsystem. Premiepension kan utges till personer som är födda 1938 eller senare. För personer i den så kallade mellangenerationen, födda 1938–1953, utges en del av pensionen i form av inkomstpension och premiepension och en del av pensionen i form av tilläggs pension. Ju tidigare i perioden personen är född desto större är andelen tilläggs pension.

Premiepensionen är liksom inkomstpensionen avgiftsbaserad, men till skillnad från inkomstpensionen är pensionskapitalet reellt och placerat i olika fonder som den försäkrade själv väljer. Personen kan välja att ha mellan 1–5 fonder i sin premiepensionsportfölj. Om inget val av fonder görs placeras medlen hos den Sjunde AP-fonden, i statens årskullsförvaltningsalternativ (Såfa). Såfa är en generationsfond; andelen räntor ökar och andelen aktier minskar i takt med att en årskull åldras.

För att ha rätt att ta ut premiepension måste personen ha uppnått pensionsålder och ha ett positivt premiepensionskapital. Ju senare pensionsuttaget påbörjas desto högre blir premiepensionen i och med att utbetalningarna beräknas räcka under färre år. Den försäkrade kan själv

välja från och med vilken månad pensionen ska börja betalas ut, oberoende av eventuellt uttag av inkomstpension. Likt för inkomstpension (och tilläggspension) kan premiepension betalas ut med hela beloppet eller med partiellt uttag. Vid uttagstillfället kan den försäkrade välja att stanna kvar i fondförsäkring, alltså att själv fortsätta att förvalta sitt kapital och ha kvar sitt fondval, eller att övergå till en så kallad traditionell försäkring. I traditionell försäkring garanteras den försäkrade en nivå på utbetalningarna och förvaltningen sköts i stället av Pensionsmyndigheten. Det garanterade beloppet är lägre än en motsvarande utbetalning med fondförsäkring.

När den försäkrade börjar ta ut premiepension kan han eller hon välja att lägga till efterlevandeskydd för sin maka/make eller registrerad partner. Med ett efterlevandeskydd menas att pensionen efter dödsfall i stället betalas ut till den försäkrades partner. I gengäld blir pensionsbeloppet som betalas ut lägre än vad det skulle ha varit utan efterlevandeskydd eftersom pensionskapitalet beräknas räcka under ännu fler år.

Intjänade premiepensionsrätter kan överföras mellan makar och registrerade partners. En sådan överföring medför att premiepensionsrätten reduceras med för närvarande 6 procent som går till arvsvinst till alla i premiepensionssystemet.

Analys av 2019

Under 2019 betalades det ut 11 715 miljoner kronor från premiepensionssystemet. I detta belopp ingår utbetalningar inom efterlevandeskyddet vilket uppgick till 100 miljoner kronor. Det gjordes inga överföringar från premiepensionssystemet till Europeiska gemenskaperna detta år.

Vid 2019-12-31 uppgick värdet i fondförsäkringen till 1 458 miljarder kronor. Värdet för den traditionella försäkringen var 46,4 miljarder kronor.

Totalt var det 112 988 som ansökte om premiepension under 2019. Ungefär 18,6 procent valde att ha efterlevandeskydd till sin premiepension, en minskning på ungefär 0,3 procentenhet jämfört med 2018.

Antalet premiepensionärer (ej efterlevande) var 1 624 000 i medeltal vilket motsvarar en ökning på 5,4 procent jämfört med föregående år. Medelbeloppet för den egna premiepensionen var 7 100 kronor. Därtill var det knappt 26 000 mottagare av utbetalningar inom efterlevandeskyddet som i genomsnitt fick 3 800 kronor. Majoriteten av de som får utbetalningar till efterlevande har också utbetalningar från sin egen premiepension.

Utmärkande för året var den starka utvecklingen på aktiemarknaden vilket ökade utgifterna för premiepensionen mer än vad vi först prognosticerat. Nyblivna pensionärer fick ta del av uppgångarna då pensionsutbetalningarna räknades fram utifrån deras premiepensionskapital.

Prognos för inkomstgrundad ålderspension

Antaganden

De antaganden som används vid beräkningen är inkomstindex, balansindex, inkomstbasbelopp, KPI-förändring och timlöneutveckling.

Analys av 2020–2023

Utgifterna för inkomstpension och tilläggspension beräknas öka med 11,8 miljarder kronor från 2019 till 2020. Under 2021 beräknar vi att utgifterna ökar med 6,2 miljarder och under 2022 och 2023 med 9,1 respektive 10,0 miljarder. Variationen förklaras i huvudsak av indexeringen av pensionerna. Pensionerna har indexerats upp med 2,1 procent för 2020. Enligt prognosen av inkomstindex kommer pensionerna indexerats upp med 0,3 procent för 2021, följt av 0,9 och 1,2 procent för 2022 respektive 2023. Till 2020 kommer utgifterna för premiepension öka med 3,5 miljarder till följd av de kraftiga uppgångarna på aktiemarknaden under förra året. Under 2021–2023 beräknas utgifterna öka med mellan 2,6 och 3,2 miljarder per år.

Antalet pensionärer med ålderspension (inklusive de med enbart garantipension eller premiepension) beräknas öka från 2 201 000 i december 2019 till 2 330 000 i december 2023. Det beror främst på att antalet personer i befolkningen som är över 65 år ökar. Ett ökat antal utomlandsbosatta som har tjänat in pensionsrätter i Sverige är en annan orsak till ökningen.

Antalet tilläggspensioner beräknas minska från 2 001 000 i december 2019 till 1 701 000 i december 2023. De som är födda 1954 eller senare får inte tilläggspension utan bara pension från det nya pensionssystemet – inkomstpension och premiepension. Under 2020 är det endast de som fyller 67 år eller som är äldre som kommer att få delar av tilläggspension när de tar ut sin pension. Eftersom det är få som tar ut pension så pass sent i livet så kommer antalet tilläggspensioner minska kraftigt framöver.

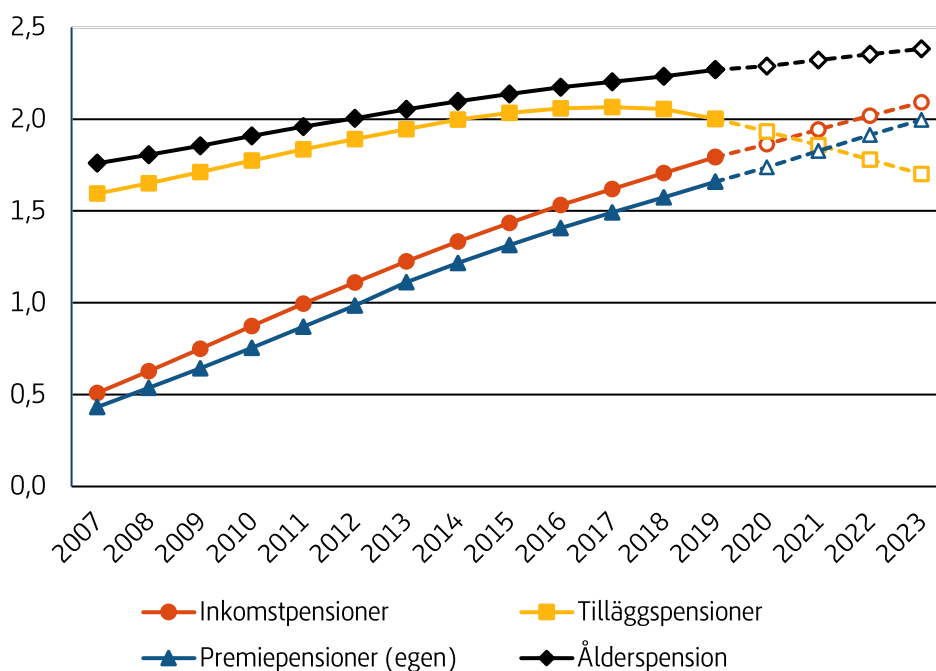
Antalet inkomstpensioner beräknas öka från 1 793 000 i december 2019 till 2 091 000 i december år 2023. Orsaken till den kraftiga ökningen är att alla nya pensionärer med pensionsrätter får inkomstpension samtidigt som majoriteten av dessa pensionärer fortfarande är relativt unga.

Antalet premiepensioner är färre än antalet inkomstpensioner trots att ungefär 4900 personer endast har premiepension. De flesta av dem som endast tar ut premiepension är yngre än 65 år.

Knappt 129 000 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 1 659 000 i december 2019 och beräknas vara 1 996 000 i december 2023. Det var drygt 27 000 efterlevande som fick premiepension i december 2019 och dessa beräknas stiga till knappt 45 000 till december 2023. Den stora ökningen beror på att antalet pensionärer med premiepension ökar och att befintliga pensionärer blir allt äldre.

Diagrammet nedan visar hur antalet ålderspensioner (inklusive personer med endast garantipension) har utvecklats sedan 2007 och hur antalet beräknas fortsätta att öka. Dessutom redovisas utvecklingen för de olika inkomstgrundade ålderspensionerna.

Figur 13. Antal ålderspensioner, tilläggs pensioner, inkomstpensioner och premiepensioner i december, miljoner

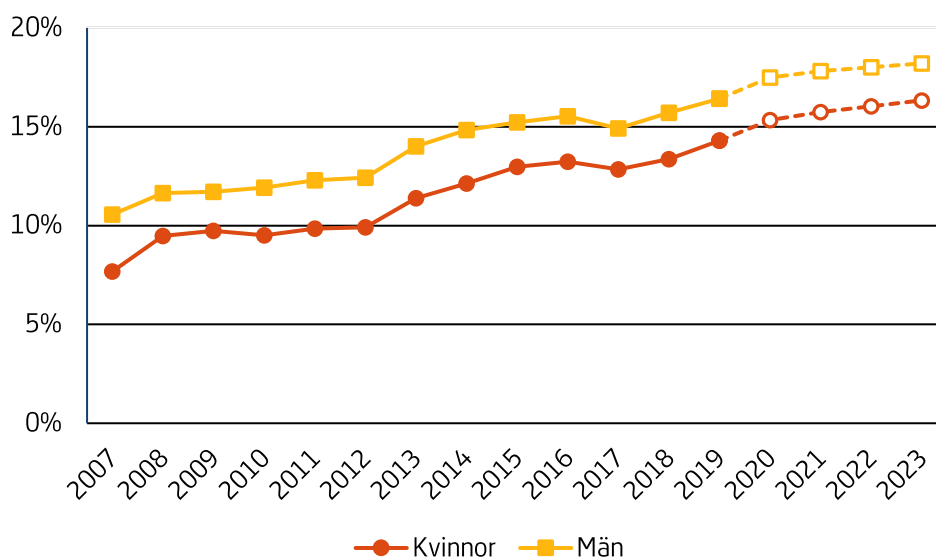


Pensionsåret 2019 utmärkte sig med relativt markant ökning av andelen som valde att ta ut pension i yngre åldrar. Den långsiktiga trenden pekar mot att en ökande andel av de med intjänade pensionsrätter väljer att ta ut pension innan 65 års ålder. Samtidigt pekar trender på att det också är allt vanligare att ta ut pension även efter 65 års ålder. Prognosen antar att detta pensionsmönster kommer att fortsätta in i framtiden och att en ökande andel kommer att ta ut pension i åldrarna 62–64, en minskande andel i åldern 65 och en ökande andel i högre åldrar.

Från och med 2020 är den lägsta pensionsåldern 62 år. För de som är födda 1958 (fyller 62 år under 2020) finns en speciell övergångsregel som tillåter pensionering även innan 62 års ålder. Av detta skäl, samt en fortsatt stort medialt fokus kring pensionsåldern, antar vi i prognosen att pensionsmönstret för de som fyller 62 under 2020 kommer utveckla sig enligt samma mönster som för tidigare år. Under 2021–2023 kommer 62 vara den lägsta pensioneringsåldern. För dessa år antar vi en svagt ökande pensioneringstakt.

Diagrammet som följer visar hur stor andel av alla 62-åringar som tjänat in pensionsrätter som var pensionärer i december, per år. Till följd av den relativt höga andel som tog ut inkomstpension vid 61 års ålder under 2019 så ökar andelen mer 2020 än den gör för efterföljande år.

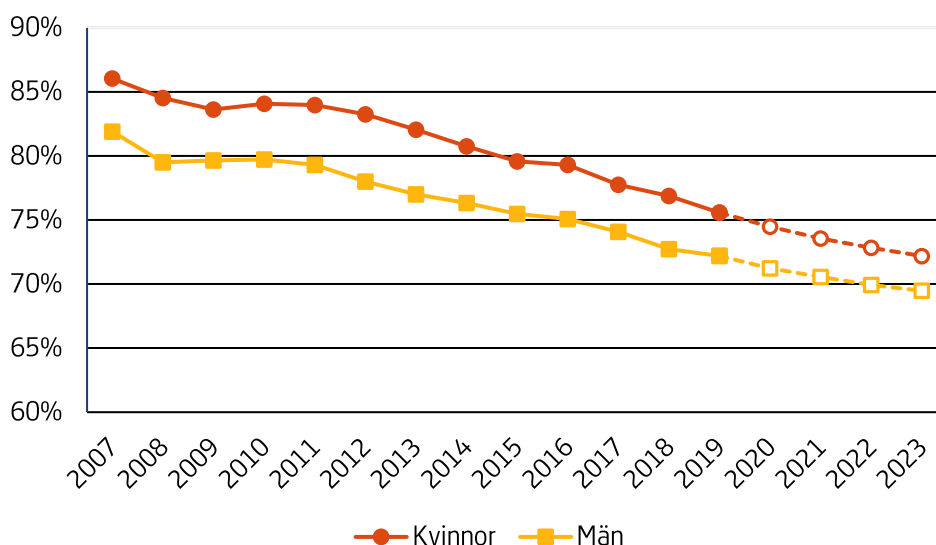
Figur 14. Andel 62-åringar med intjänade pensionsrätter som hade inkomstpension i december, procent



Eftersom det finns många olika orsaker att ta ut sin ålderspension tidigt är det svårt att bedöma utvecklingen på längre sikt. Pensioneringsbeteendet kan till exempel påverkas av konjunkturförändringar, eventuell balansering av inkomstpensionerna och regeländringar inom till exempel skattelagstiftningen, sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen. En konjunkturedgång kan påverka pensioneringsbeteendet på olika sätt. Medialt fokus och ökat utrymme i den offentliga debatten om pensioner och pensionsålder påverkar troligtvis också till viss del när man väljer att ta ut pension.

Diagrammet som följer visar hur stor andel av alla 65-åringar som tjänat in pensionsrätter som hade inkomstpension i december, per år.

Figur 15. Andel 65-åringar med intjänade pensionsrätter som hade inkomstpension i december, procent



Samtidigt som många väljer att ta ut pension tidigt så väntar även allt fler med att ta ut sin pension efter 65 års ålder. En ökande andel av de som tjänat in pensionsrätter i det svenska pensionssystemet är bosatta utomlands och har låga pensionsbehållningar. Sannolikt kommer en andel av dessa aldrig ta ut sin svenska pension. Utvecklingen styrs därför inte enbart av att fler som har tjänat in sin huvudsakliga pension i det svenska pensionssystemet går i pension senare.

Prognosen antar att det långsiktiga mönstret kommer att fortsätta ungefär i linje med utvecklingen under det senaste decenniet. Skillnaden mellan kvinnors och mäns uttag av pension beräknas minska på lång sikt.

Medelbeloppet för tilläggspension beräknas minska. Varje tillkommande årskull får en allt lägre tilläggspension som en följd av den så kallade tjugondelsinfasningen av de nya pensionsförmånerna. År 2020 beräknas medelbeloppet för tilläggspension bli 80 200 kronor och minska till knappt 77 300 kronor till år 2023.

Medelbeloppet för inkomstpension beräknas öka varje år. Detta beror främst på tjugondelsinfasningen och följsamhetsindexeringen av inkomstpensionen. År 2020 beräknas medelbeloppet bli knappt 92 000 kronor och öka till drygt 105 400 kronor till år 2023.

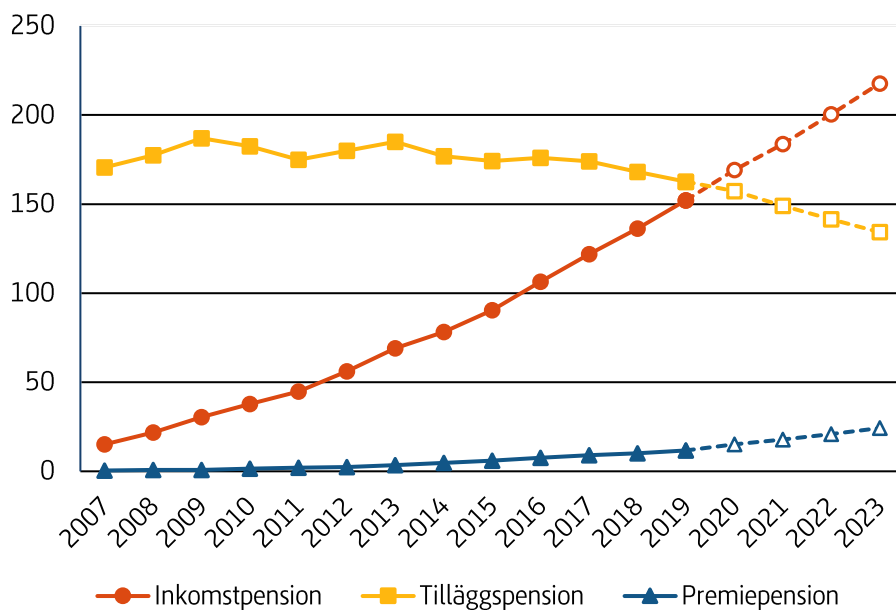
AP-fondernas utbetalningar beräknas bli 326 566 miljoner kronor för år 2020. De beräknas öka till 351 920 miljoner kronor år 2023.

Premiepensionssystemets utbetalningar beräknas bli 15 203 miljoner kronor år 2020 och öka till 24 075 miljoner kronor år 2023. Dessa belopp inkluderar efterlevandeskyddet. Beloppen måste betraktas som mycket osäkra. Utgifterna påverkas bland annat av vid vilken ålder uttaget av premiepensionen påbörjas och hur kursutvecklingen blir i de olika fonder där den försäkrades premiepensionsmedel är placerade. Utgifterna för

efterlevandeskyddet beräknas bli 136 miljoner kronor år 2020 och öka till 265 miljoner kronor till 2023.

År 2020 beräknas 46,0 procent av utbetalningarna utgöras av tilläggspension, 49,5 procent av inkomstpension och 4,5 procent av premiepension. Detta blir första året då utgifterna för inkomstpension överstiger dem för tilläggspension. År 2023 beräknas tilläggspensionens andel ha minskat ner till 35,7 procent. Inkomstpension beräknas då utgöra 57,9 procent av utbetalningarna och premiepension 6,4 procent.

Figur 16. Utgifter för inkomstgrundade pensionsförmåner, miljarder kronor



Överföringar av pensionsrätter till europeiska gemenskaperna antas bli 7 miljoner per år från AP-fonderna och knappt 2 miljoner kronor per år från premiepensionssystemet. Storleken på överföringarna varierar dock kraftigt mellan åren. Dessa variationer går inte att förutse.

AP-fondernas administrationsutgifter och kostnadsersättningar beräknas bli 3 029 miljoner kronor år 2020 och öka till 3 318 miljoner kronor till år 2023.

I bilaga 4 finns en jämförelse med den prognos som lämnades till regeringen i oktober 2019.

Känslighetsanalys

Denna känslighetsanalys avser endast utbetalningarna av inkomstpension och tilläggspension från AP-fonderna. Utgifterna för premiepension och AP-fondernas förvaltningskostnader kan betraktas som relativt små i detta sammanhang.

AP-fondernas utbetalningar beräknas bli 332 767 miljoner kronor år 2021. Om inkomstindex för år 2021 blir en procent högre beräknas utgifterna öka med 3 325 miljoner kronor.

Om antalet tilläggspensionärer är 1 000 fler än enligt beräkningen ökar utgifterna för tilläggspension med 79 miljoner kronor. Om medelbeloppet för tilläggspension skulle avvika från det prognosticerade medelbeloppet med 100 kronor påverkas utgifterna med 189 miljoner kronor.

Om antalet inkomstpensioner är 1 000 fler än enligt beräkningen ökar utgifterna för inkomstpension med 96 miljoner kronor. Om medelbeloppets årsnivå för inkomstpension skulle avvika från det beräknade medelbeloppet med 100 kronor påverkas utgifterna med 191 miljoner kronor.

I ett längre perspektiv är utvecklingen av den inkomstgrundade ålderspensionen osäker; den påverkas av konjunktur och utvecklingen på arbetsmarknaden. Det finns dock en tröghet i systemet; antalet nytillkommande ålderspensioner ett visst år är relativt få jämfört med mängden pensionärer som är kvar i systemet sedan tidigare.

En stor osäkerhetsfaktor är förändringar av pensioneringsmönstret. Även om det finns trender för i vilken ålder man väljer att ta ut pension så kan dessa ändras fort vid exempelvis konjunkturförändringar. Vidare så har många trender i pensioneringsbeteende inte uppmätts i så många fler år än vad prognoshorizonten omfattar. Utöver detta så kan det vara stor variation mellan åren i hur människor väljer att ta ut pension. Pensioneringstakten kan vara hög ett år för att gå mot trenden och sjunka något nästa år.

En annan osäkerhetsfaktor som var aktuell för 2018 och 2019 är förändringar i dödlighet. Under 2018 avled ovanligt många medan ovanligt få avled under 2019. Det går inte att förutse om avvikelser som denna och det är samtidigt svårt att exakt avgöra hur det kan påverka de totala utgifterna.

Sett som andel av de totala utgifterna inom ålderspensionen är ovanstående variationer små. Stora förändringar i utvecklingen av inkomstindex kan dock ha betydande påverkan då det både påverkar indexeringen för befintliga pensionärer och pensionsbehållningen hos framtida pensionärer.

Ny prognosmodell

Från och med denna prognos så använder vi en ny prognosmodell för utgifter inom ålderspensionssystemet. Detta medför bland annat att prognosen nu beaktar statistik över pensionsbehållningar och intjänande, och att måtten för medeltal pensionärer, utbetalda belopp och retroaktiva utbetalningar har definierats om. Förändringarna jämfört med föregående prognos omfattar därmed även nya data utöver ändrade antaganden av pensioneringsmönster. Nedan följer en kort redogörelse över antagandena i den nya prognosmodellen.

Prognosen antar drygt 5 000 fler inkomstpensioner i december 2023 och drygt 5 000 färre tilläggspensioner, jämfört med föregående prognos. Pensioneringen i yngre åldrar antas vara högre samtidigt som dödligheten i högre åldrar har räknats om. Utgifterna för tilläggspension beräknas bli cirka 320 miljoner kronor lägre och utgifterna för inkomstpension cirka 1,5 miljarder högre 2023, jämfört med föregående prognos. Om man bortser från att inkomstindex har höjts för denna prognos så innebär de nya

antagandena en minskning på omkring 750 miljoner respektive en ökning på drygt 1 miljard för 2023.

Bytet av prognosmodell medför att prognosen av premiepension nu bland annat beaktar statistik över premiepensionskapital samt hur stor andel som valt traditionell försäkring. Avkastningsantagandena för premiepensionen under utbetalningstiden har även justerats. Prognosen antar att pensionärer med fondförsäkring kommer att få omkring 3,5 procent nominell uppräknings av sin pension per år, och inom traditionell försäkring en ökning på omkring 3 procent. Kapitalet för pensions sparare nära pensionsålder antas få en avkastning på 4,7 procent.

AP-fondernas inkomster och utgifter

Inkomst pension och tilläggspension finansieras via AP-fonderna, dock inte den sjunde AP-fonden som är knuten till premiepensionssystemet. Med begreppet ”AP-fonderna” i detta avsnitt avses 1–4 samt 6:e AP-fonden.

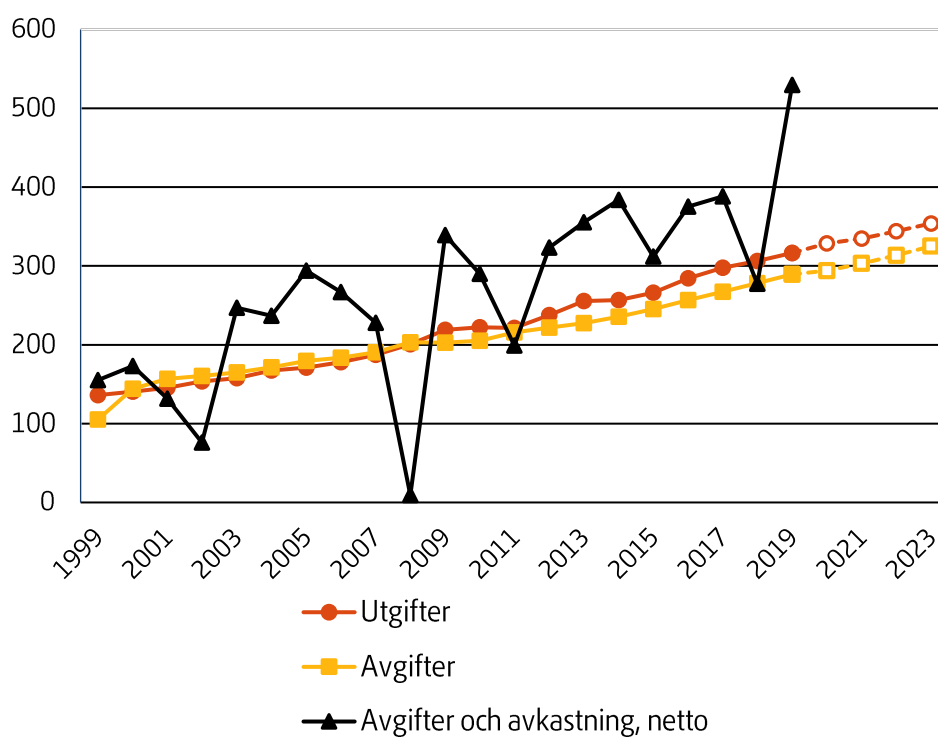
AP-fondernas inkomster består av en socialavgift som betalas av arbetsgivare och egenföretagare, en allmän pensionsavgift som betalas av alla förvärvsaktiva och statliga ålderspensionsavgifter som betalas från olika anslag i statsbudgeten. Till detta kommer avkastning på placerade medel.

Den allmänna pensionsavgiften är 7,0 procent och socialavgiften 10,21 procent. Nivån för statliga ålderspensionsavgifter som avser ”transfereringar” är i huvudsak 10,21 procent av utbetald förmån. För övriga pensionsgrundande belopp som till exempel pensionsrätt för barnår, är nivån 18,5 procent. Socialavgiften (arbetsgivaravgift och egenavgift) fördelas mellan AP-fonderna, statsbudgeten och premiepensionssystemet. De statliga ålderspensionsavgifterna fördelas mellan AP-fonderna och premiepensionssystemet medan den allmänna pensionsavgiften i sin helhet förs till AP-fonderna.

Det diagram som följer visar AP-fondernas utgifter och avgiftsinkomster mellan 1999 och 2019 samt en prognos till och med 2023. Dessutom redovisas de totala inkomsterna (inklusive fondavkastningen, netto) till och med 2019. År 1999 var avgiftsinkomsterna lägre än utgifterna men efter en avgiftshöjning år 2000 blev de högre. Från och med år 2009 har avgiftsinkomsterna varit lägre än utgifterna och detta beräknas också gälla för alla prognosår.

Om fondavkastningen inkluderas samt att avdrag görs för eventuella realisationsförluster med mera i begreppet ”inkomster” har dessa varit högre än utgifterna för de flesta åren sedan 1999. Inkomsterna var dock lägre än utgifterna 2001, 2002, 2008, 2011 och 2018. Framförallt utmärker sig år 2008 då realisationsförlusterna var i samma storleksordning som avgiftsinkomsterna. Hur stor fondavkastningen kommer att bli för åren framöver är mycket osäkert. Det kommer troligen att variera kraftigt mellan åren. Därför redovisas ingen prognos för detta i diagrammet.

Figur 15. AP-fondernas inkomster och utgifter, miljarder kronor



I december år 2019 uppgick fondkapitalet hos AP-fonderna preliminärt till 1 596 miljarder kronor.

Frivillig pension

Den frivilliga pensionsförsäkringen tillkom vid den allmänna folkpensioneringens införande 1914. Försäkringens uppgift var att tjäna som ett komplement till de obligatoriska försäkringarna. Möjligheten att göra inbetalningar till försäkringen togs dock bort den 1 januari 1981.

Försäkringen regleras av förordningen (1962:521) om frivillig pensionsförsäkring hos Pensionsmyndigheten och av de bestämmelser som tidigare fanns i 22 kap lagen om allmän försäkring. Sedan 1 februari 2018 ansvarar Pensionsmyndigheten för försäkringens försäkringstekniska grunder, dessa fastställdes tidigare av regeringen. Grunderna reglerar bland annat beräkningen av de kapitalbelopp som måste avsättas för framtida förpliktelser (premiereserv) och för bestridande av framtida omkostnader (omkostnadsreserv).

Den frivilliga pensionsförsäkringen är självbärande och försäkringstekniskt uppbyggd. Den finansieras genom premier och fondavkastning. De försäkringstekniska grunderna bygger på antaganden om ränte-, dödlighets- och omkostnadsutveckling.

Förmånerna höjs i takt med att överskott uppkommer på försäkringsrörelsen. Överskottet utgör skillnaden mellan den frivilliga pensionsförsäkringens totala fond och dess premiereserv d.v.s. den beräknade framtida skulden till de försäkrade.

Försäkringen bildar fem olika fonder, som har en gemensam förvaltning av kapitalet. Anledningen till att försäkringen har delats upp på fem delfonder är att de försäkringstekniska grunderna ändrats i anslutning till förändringar i det allmänna ränteläget och nedgången av befolkningsdödligheten.

För försäkringen upprättas särskilda försäkringstekniska sammanställningar.

www.pensionsmyndigheten.se