

Utgiftsområde 11

Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Utgiftsområde 11 – Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	5
2.1	Utgiftsområdets omfattning.....	5
2.2	Utgiftsutveckling.....	5
2.3	Skatteutgifter	6
2.4	Mål för utgiftsområde	6
2.5	Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder.....	6
2.6	Resultatredovisning.....	7
2.6.1	Fler kvinnor än män tar del av utgiftsområdets förmåner.....	7
2.6.2	Grundskyddsförmånerna höjer den ekonomiska standarden för pensionärer med låg eller ingen allmän inkomstgrundad pension...	9
2.6.3	Målkonflikten mellan grundskydd och drivkrafter till arbete	15
2.7	Regeringens bedömning av måluppfyllelsen	16
2.8	Politikens inriktning	16
2.9	Budgetförslag.....	19
2.9.1	1:1 Garantipension	19
2.9.2	1:2 Efterlevandepensioner till vuxna.....	21
2.9.3	1:3 Bostadstillägg till pensionärer.....	22
2.9.4	1:4 Äldreförsörjningsstöd.....	23
2.9.5	1:5 Inkomstpensionstillägg	24
2.9.6	2:1 Pensionsmyndigheten.....	25

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen bemyndigar regeringen att för 2026 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 20 000 000 000 kronor (avsnitt 2.9.6).
2. Riksdagen anvisar anslagen för budgetåret 2026 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt tabell 1.1.

Tabell 1.1 Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag

1:1 Garantipension till ålderspension	29 757 600
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	7 446 600
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	13 855 700
1:4 Äldreförsörjningsstöd	1 625 800
1:5 Inkomstpensionstillägg	5 795 000
2:1 Pensionsmyndigheten	841 091
Summa anslag inom utgiftsområdet	59 321 791

2 Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

2.1 Utgiftsområdets omfattning

Redovisningen av den allmänna pensionen är uppdelad i två avsnitt. Den allmänna inkomstgrundade pensionen redovisas under avsnittet Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget. I utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom redovisas de skattefinansierade förmånerna för pensionärer och förmåner till efterlevande. Utgiftsområdet omfattar garantipension, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd, inkomstpensionstillägg och efterlevandepensioner till vuxna. Utgiftsområdet omfattar även Pensionsmyndigheten.

2.2 Utgiftsutveckling

Tabell 2.1 Utgiftsutveckling inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	Utfall 2024	Budget 2025 ¹	Prognos 2025	Förslag 2026	Beräknat 2027	Beräknat 2028
Ersättning vid ålderdom	62 829	62 059	61 570	58 481	55 808	56 131
1:1 Garantipension till ålderspension	33 255	32 273	32 368	29 758	27 482	27 678
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	8 131	7 754	7 888	7 447	7 065	6 616
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	14 109	14 409	13 753	13 856	13 811	14 324
1:4 Äldreförsörjningsstöd	1 375	1 530	1 569	1 626	1 669	1 743
1:5 Inkomstpensionstillägg	5 960	6 093	5 992	5 795	5 782	5 770
Myndigheter	735	831	825	841	824	809
2:1 Pensionsmyndigheten	735	831	825	841	824	809
Totalt för utgiftsområde 11						
Ekonomisk trygghet vid ålderdom	63 565	62 890	62 395	59 322	56 632	56 941

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2025 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Tabell 2.2 Förändringar av utgiftsramen 2026–2028 för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	2026	2027	2028
Anvisat 2025¹	62 890	62 890	62 890
Pris- och löneomräkning ²	17	29	45
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	-524	-1 161	-1 273
<i>varav BP26³</i>	15	22	-91
Makroekonomisk utveckling	-1 860	-4 523	-4 270
Volym	-1 203	-604	-452
Överföring till/från andra utgiftsområden			
Övrigt			
Ny utgiftsram	59 322	56 632	56 941

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2024 (bet. 2024/25:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2025. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2027–2028 är preliminär.

³ Exklusive pris- och löneomräkning.

**Tabell 2.3 Utgiftsram 2026 realekonomiskt fördelad för utgiftsområde 11
Ekonomisk trygghet vid ålderdom**

Miljoner kronor

	2026
Transfereringar ¹	58 481
Verksamhetsutgifter ²	797
Investeringar ³	44
Summa utgiftsram	59 322

Anm.: Den realekonomiska fördelningen baseras på utfall 2024 samt kända förändringar av anslagens användning.

¹ Med transfereringar avses inkomstöverföringar, dvs. utbetalningar av bidrag från staten till exempelvis hushåll, företag eller kommuner utan att staten får någon direkt motprestation.² Med verksamhetsutgifter avses resurser som statliga myndigheter använder i verksamheten, t.ex. utgifter för löner, hyror och inköp av varor och tjänster.³ Med investeringar avses utgifter för anskaffning av varaktiga tillgångar såsom byggnader, maskiner, immateriella tillgångar och finansiella tillgångar.

2.3 Skatteutgifter

Vid sidan av stöd till företag och hushåll på budgetens utgiftssida finns det även stöd på budgetens inkomstsida i form av avvikelser från en enhetlig beskattning, s.k. skatteutgifter. Innebörden av skatteutgifter beskrivs närmare i Förslag till statens budget, finansplan m.m., avsnittet om skattefrågor. Den samlade redovisningen finns i regeringens skrivelse Redovisning av skatteutgifter 2025 (skr. 2024/25:98). Nedan redovisas de skatteutgifter som är att hänföra till utgiftsområde 11.

Tabell 2.4 Skatteutgifter inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	2025	2026
Beskattning av tjänstepensionsinkomst (A5)	-	-
Beskattning av privat pensionsförsäkring och individuellt pensionssparande (A7)	-	-
Förhöjt grundavdrag för äldre (A41)	61 640	63 280
Nedsatt avkastningsskatt på pensionsmedel (C8)	21 080	24 260

Anm.: Inom parentes anges den beteckning för respektive skatteutgift som används i regeringens skrivelse. Skatteutgifter som inte har beräknats anges med "-".

Källa: Regeringens skrivelse Redovisning av skatteutgifter 2025 (skr. 2024/25:98).

2.4 Mål för utgiftsområde

Målet för utgiftsområdet är att förmånerna ska bidra till en god ekonomisk standard för kvinnor och män, såväl ensamstående som sammanboende, med låg eller ingen inkomstgrundad pension (prop. 2022/23:1 utg.omr. 11, bet. 2022/23:SfU2, rskr. 2022/23:92).

2.5 Resultatindikatorer och andra bedömningsgrunder

De centrala indikatorer som används för att redovisa resultaten inom utgiftsområdet är följande:

- Ekonomisk standard och låg ekonomisk standard för pensionärer, fördelat på allmän inkomstgrundad pension
- Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard
- Andelen kvinnor och män 65 år eller äldre som lever i materiell och social fattigdom

- Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard med och utan förmåner
- Ekonomisk standard för kvinnor med änkepension i förhållande till andra kvinnor.

2.6 Resultatredovisning

I dag får ca 2,3 miljoner personer allmän pension utbetalad. För de ålderspensionsrelaterade förmånerna behöver en person vara 66 år eller äldre för att kunna ha rätt till förmånen. Omställningspension och viss del av änkepensionen kan dock endast ges till personer som är yngre än 66 år, och förmånstagarna är få till antalet.

I redovisningen definieras en pensionär som någon som har tagit ut allmän pension till någon del eller som får äldreförsörjningsstöd. Att begreppet pensionär definieras på detta sätt och inte utifrån en viss ålder beror främst på att det inte finns någon specifik pensionsålder i det allmänna pensionssystemet, dvs. det finns ingen åldersgräns för när en person måste ta ut sin allmänna pension. Därtill har också spridningen i fråga om när en person väljer att ta ut sin pension ökat.

Utgångspunkten för analysen av utgiftsområdet är den ekonomiska standarden bland pensionärerna. Efterlevandepension för personer som inte har tagit ut allmän pension ingår inte i analysen förutom i de fall analysen berör just efterlevandepension. Med ekonomisk standard avses hushållets sammanlagda disponibla inkomst, korigerat för hushållets sammansättning. I analysen beräknas även andelen personer med låg ekonomisk standard, dvs. den andel av befolkningen vars ekonomiska standard understiger 60 procent av medianinkomsten för hela befolkningen.

2.6.1 Fler kvinnor än män tar del av utgiftsområdets förmåner

Utgiftsområdet består av de s.k. grundskyddsförmånerna garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd samt inkomstpensionstillägg, som är ett tillägg baserat på storleken av den allmänna inkomstgrundade pensionen. Därutöver ingår också förmåner till vuxna efterlevande i form av änkepension och omställningspension. Som tabell 2.5 visar var det drygt 1,2 miljoner pensionärer som fick garantipension i december 2024 och drygt 1,2 miljoner pensionärer som fick inkomstpensionstillägg. Drygt 300 000 pensionärer fick bostadstillägg och drygt 175 000 pensionärer fick änkepension. Det är vanligt att en pensionär får fler än en förmån, exempelvis garantipension och bostadstillägg. Majoriteten av pensionärerna hade även allmän inkomstgrundad pension. Som framgår av tabellen var det genomgående fler kvinnor än män som fick del av såväl grundskyddsförmånerna som inkomstpensionstillägg och efterlevandeförmåner.

Tabell 2.5 Antal personer som får utgiftsområdets förmåner samt genomsnittliga belopp

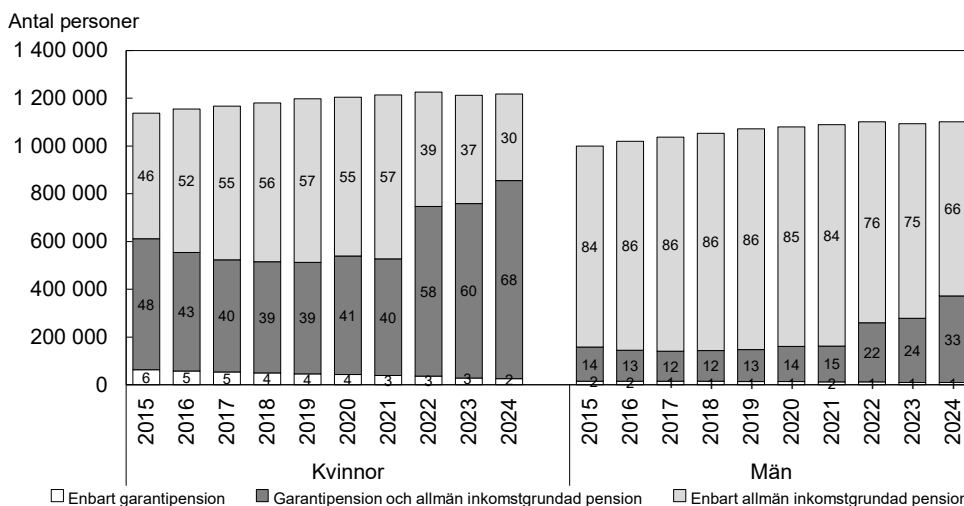
Antal personer och genomsnittliga belopp 2024

Förmån	Antal personer			Medelbelopp, per månad		
	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga
Garantipension	854 773	372 264	1 227 037	2 359	1 969	2 241
Bostadstillägg	214 988	91 564	306 552	3 764	3 655	3 732
Äldreförsörjningsstöd	14 871	11 189	26 060	4 835	3 848	4 411
Inkomstpensionstillägg	765 816	456 172	1 221 988	433	362	406
Änkepension	175 728			3 368		
Omställningspension	4 036	1 658	5 694	9 723	9 801	9 746

Anm.: Omställningspension redovisas inklusive förlängd omställningspension. Antal personer och genomsnittliga belopp avser december 2024. Eftersom samma person kan ha flera förmåner blir summan av antalet med förmåner inte detsamma som summan av antalet personer med någon förmån.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Garantipension är ett komplement för personer som saknar eller har en låg allmän inkomstgrundad pension. Som framgår av diagram 2.1 har andelen personer som får garantipension ökat under de senaste tre åren för både kvinnor och män. Att garantipensionen har ökat under de senaste åren har medfört att även pensionärer med medelhög allmän inkomstgrundad pension får del av garantipensionen. Sammantaget fick 53 procent av pensionärerna garantipension 2024. Bland kvinnorna fick 68 procent garantipension kombinerat med allmän inkomstgrundad pension 2024, vilket är en ökning med 28 procentenheter sedan 2021. Motsvarande andel för männen var 33 procent vilket var en ökning med 19 procentenheter sedan 2021. Det är fler kvinnor än män som enbart får garantipension och inte får någon allmän inkomstgrundad pension, men andelen har minskat över tid för både kvinnor och män.

Diagram 2.1 Antal och andel pensionärer med allmän inkomstgrundad pension eller garantipension eller båda, 2015–2024

Anm.: Siffrorna i staplarna avser andelen av pensionärerna i procent. Diagrammet visar data för december månad för vart och ett av åren.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Den påtagliga ökningen av andelen pensionärer som får garantipension beror främst på två faktorer. Den första faktorn är att garantipensionens grundnivå höjdes med 1 000 kronor per månad från augusti 2022. Den andra faktorn är de förhållandevis höga uppskrivningarna av prisbasbeloppet till följd av den kraftiga inflationsutvecklingen i samhället. Det har sammantaget inneburit att knappt 540 000 fler pensionärer fick garantipension 2024 jämfört med 2021.

Andelen pensionärer med garantipension har tidigare successivt minskat över tid. En förklaring till minskningen är att den allmänna inkomstgrundade pensionen generellt sett är högre för yngre pensionärer än för äldre pensionärer, vilket innebär att yngre pensionärer har fått mindre grundskydd. Denna utveckling har hängt samman med ett längre arbetsliv och därmed ett högre intjänande till den inkomstgrundade pensionen. En annan förklaring har varit att de pensionsgrundande inkomsterna ökade i reala termer, vilket innebär att de som nybeviljades garantipension fick en allt lägre garantipensionsnivå i förhållande till intjänad allmän inkomstgrundad pension. Det beror på att garantipension reduceras av allmän inkomstgrundad pension.

Tabell 2.6 Andelen personer, inrikes respektive utrikes födda, med garantipension visar att andelen pensionärer med garantipension är högre bland utrikes födda personer än bland inrikes födda personer. Det beror bl.a. på att utrikes födda pensionärer i genomsnitt har arbetat färre år i Sverige, vilket medför en lägre intjänad allmän inkomstgrundad pension. Skillnaden är större mellan utrikes och inrikes födda män än mellan utrikes och inrikes födda kvinnor. Av tabellen framgår att bland utrikes födda män hade 65 procent garantipension 2024 jämfört med 34 procent bland inrikes födda män. För utrikes och inrikes födda kvinnor var andelen högre än för männen – 76 procent respektive 85 procent.

Tabell 2.6 Andelen personer, inrikes respektive utrikes födda, med garantipension

Procent

		2023	2024
Kvinnor	Inrikes födda	68	76
	Utrikes födda	79	85
Män	Inrikes födda	25	34
	Utrikes födda	57	65

Anm.: Siffrorna i tabellen avser folkbokförda i Sverige.

Källa: Pensionsmyndigheten.

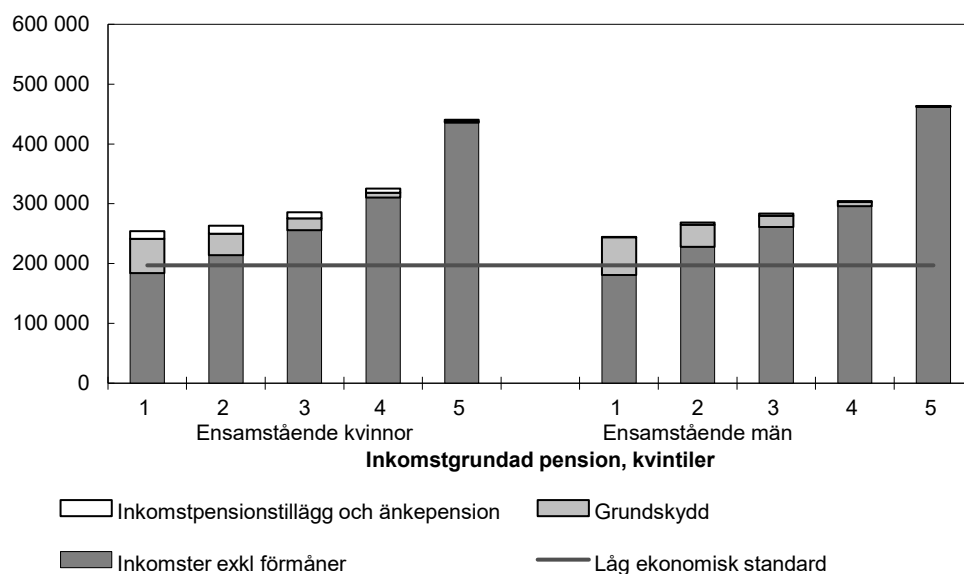
2.6.2 Grundskyddsförmånerna höjer den ekonomiska standarden för pensionärer med låg eller ingen allmän inkomstgrundad pension

Diagram 2.2 och diagram 2.3 visar hur mycket utgiftsområdets förmåner bidrog till en genomsnittlig förbättring av den ekonomiska standarden för pensionärer under 2024. I diagrammen är pensionärerna indelade i kvintiler som är fördelade utifrån nivån på den allmänna inkomstgrundade pensionen.

Av diagram 2.2 framgår att för den kvintil av pensionärerna som har lägst allmän inkomstgrundad pension (kvintil 1) bidrog utgiftsområdets förmåner 2024 till att i genomsnitt öka den ekonomiska standarden med ca 70 000 kronor för ensamstående kvinnor och knappt 64 000 kronor för ensamstående män. För ensamstående kvinnor och män var det framför allt grundskyddsförmånerna som bidrog till att öka den genomsnittliga ekonomiska standarden. Grundskyddet bidrog till att den genomsnittliga ensamstående pensionären i kvintil 1 fick en ekonomisk standard som var över gränsen för låg ekonomisk standard. För ensamstående kvinnor bidrog också änkepensionen och inkomstpensionstillägget till att förbättra den ekonomiska standarden. Även i kvintil 2, med något högre allmän inkomstgrundad pension, var grundskyddsförmånernas bidrag betydande för att öka den genomsnittliga ekonomiska standarden för ensamstående kvinnor och män.

Diagram 2.2 Ekonomisk standard för ensamstående pensionärer samt gränsen för låg ekonomisk standard, indelat i kvintiler, prognos 2024

Kronor per år



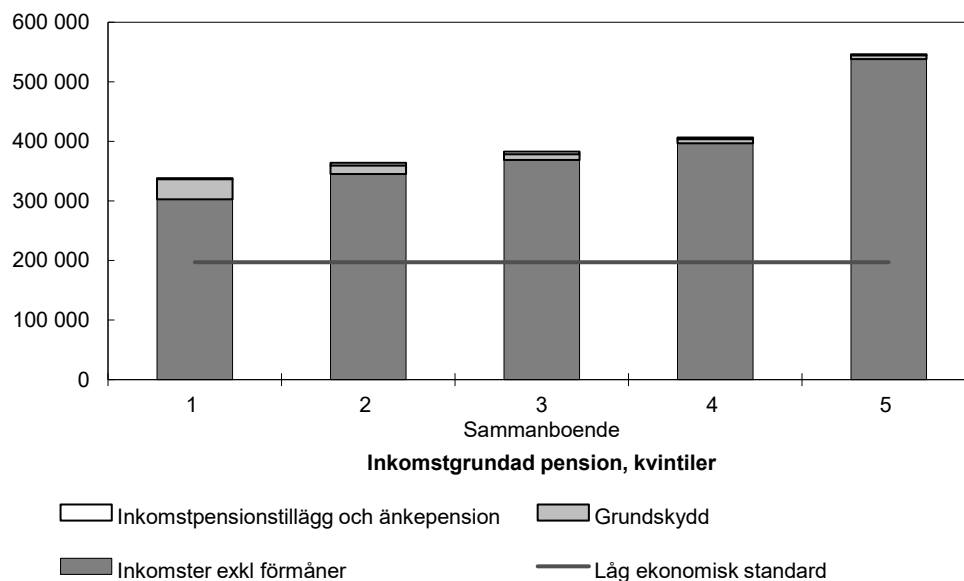
Anm.: Alla inkomster är nettoinkomster, dvs. beräknade efter skatt. I inkomster exkl. förmåner ingår inkomster som inte utbetalas från utgiftsområdet såsom inkomstgrundad pension, såväl allmän inkomstgrundad pension som tjänstepension liksom kapitalinkomster och arbetsinkomster m.m. Individerna är rangordnade efter inkomstgrundad pension och därefter grupperade i fem kvintiler, där kvintil 1 innehåller de 20 procent av individerna med lägst inkomstgrundad pension och kvintil 5 består av de 20 procent med högst inkomstgrundad pension osv.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2023.

Sammanboende hade generellt sett en högre ekonomisk standard än ensamstående. Genomsnittet i ekonomisk standard för gruppen med den lägsta allmänna inkomstgrundade pensionen (kvintil 1) låg relativt högt över gränsen för låg ekonomisk standard även utan utgiftsområdets förmåner, vilket framgår av diagram 2.3. Samtidigt bidrog framför allt grundskyddet till att det, sett till kronor per år, inte var särskilt stor skillnad mellan de två kvintilerna med lägst allmän inkomstgrundad pension, dvs. kvintil 1 och 2.

Diagram 2.3 Ekonomisk standard för sammanboende pensionärer samt gränsen för låg ekonomisk standard, indelat i kvintiler, prognos 2024

Kronor per år



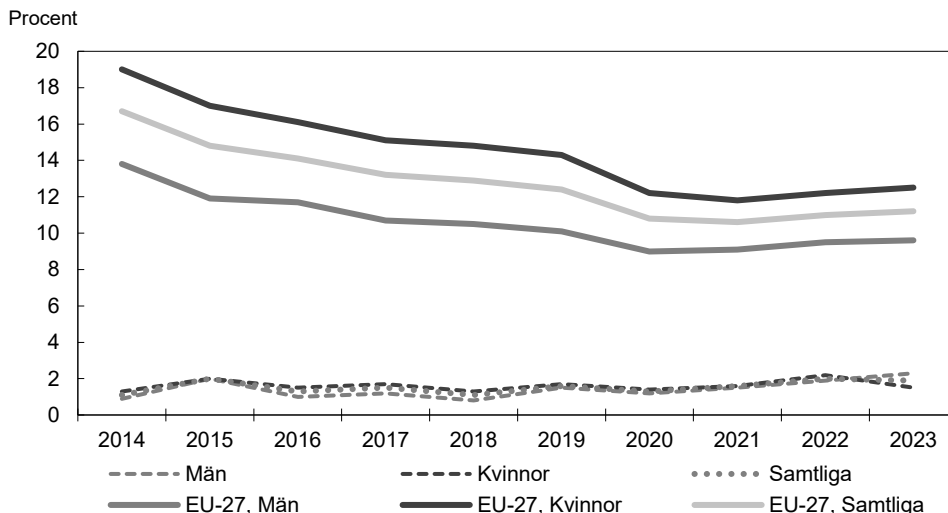
Anm.: Se anmärkning i diagram 1.2.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2023.

Få pensionärer lever i materiell och social fattigdom

Andelen personer som lever eller som riskerar att leva i materiell och social fattigdom är låg i Sverige. Diagram 2.4 visar att 1,5 procent av kvinnorna och 2,3 procent av männen 65 år eller äldre¹ levde i materiell och social fattigdom 2023.

Diagram 2.4 Andel kvinnor och män samt samtliga 65 år eller äldre som lever i materiell och social fattigdom i Sverige och i EU-27



Anm.: Risk för låg materiell och social fattigdom definieras som att inte ha råd med ett antal varor, tjänster eller sociala aktiviteter. Avsaknad av sju av tretton kategorier på hushållsnivå, eller sex av tretton på individnivå, definieras som risk för materiell och social fattigdom.

Källa: Eurostat, EU-SILC.

Jämfört med övriga medlemsstater i EU är andelen kvinnor och män som lever i materiell och social fattigdom generellt sett mycket låg i Sverige. År 2023 var det 12,5 procent av kvinnorna och 9,6 procent av männen i EU-27 (de 27 medlemsländerna i Europeiska unionen) som levde i materiell och social fattigdom. Sverige var det land i EU som hade lägst andel kvinnor och män 65 år och äldre som levde i materiell och social fattigdom under 2023. Skillnaden mellan kvinnor och män är även mindre i Sverige. I övriga EU är det en betydligt större andel bland kvinnorna än bland männen som lever i materiell och social fattigdom.

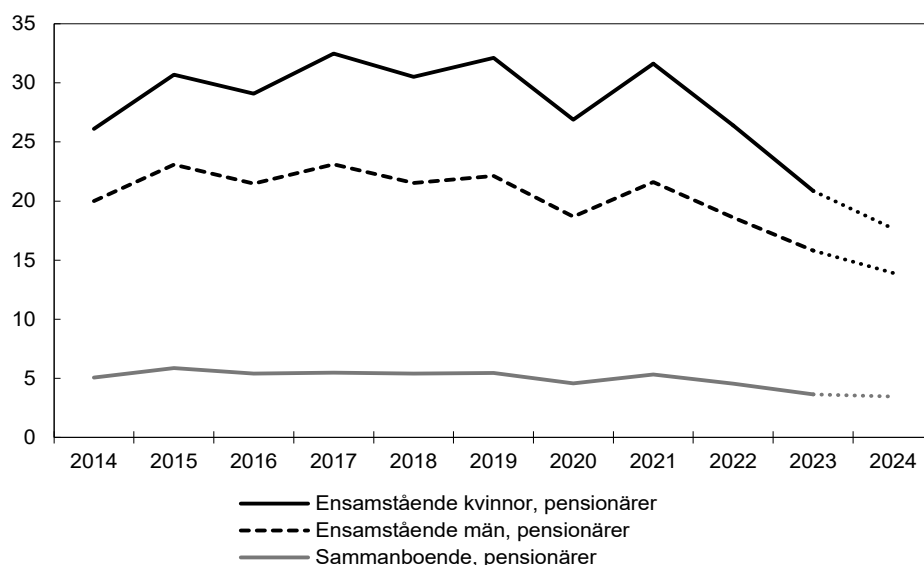
Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard har minskat

Sett till samtliga pensionärer har andelen med låg ekonomisk standard legat relativt stabilt mellan 12 och 15 procent under perioden 2014–2022 för att sedan sjunka till lägre nivåer under 2023 och 2024. Som framgår av diagram 2.5 är det dock stora skillnader mellan sammanboende och ensamstående, där ensamstående oftare har en lägre ekonomisk standard än sammanboende, och i synnerhet ensamstående kvinnor. Andelen med låg ekonomisk standard bland ensamstående kvinnor respektive män beräknas vara 18 respektive 14 procent 2024. Motsvarande andel för sammanboende pensionärer beräknas vara 3 procent.

¹ Mättet materiell och social fattigdom redovisas inte för pensionärer utan utifrån åldern 65 år eller äldre. Därför används denna definition här.

Diagram 2.5 Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard

Procent

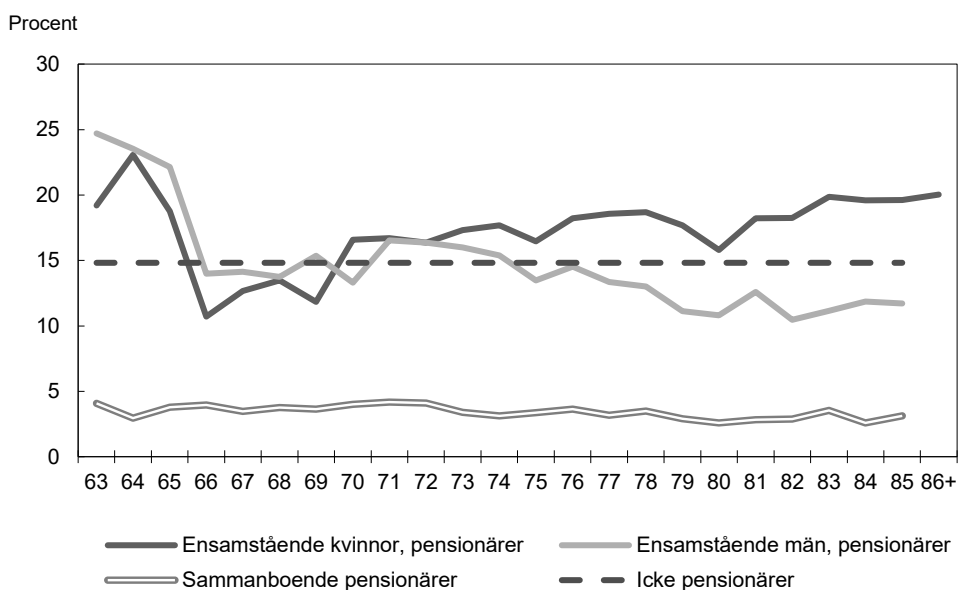


Anm.: Prognos 2024.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2023.

Som framgår av diagram 2.5 har andelen med låg ekonomisk standard sjunkit påtagligt sedan 2021. Mellan 2021 och 2024 beräknas andelen med låg ekonomisk standard bland ensamstående kvinnor minska med 14 procentenheter och med 8 procentenheter bland ensamstående män. Att andelen pensionärer med låg ekonomisk standard har minskat beror dels på att garantipensionen och bostadstillägget höjdes i augusti 2022, dels på de relativt höga uppräkningsarna av garantipensionen 2023 och 2024. Uppräkningen av prisbasbeloppet innebär en relativt stor höjning av bl.a. garantipension jämfört med den allmänna löneutvecklingen, och därmed medianinkomsten, som styr gränsen för låg ekonomisk standard. Detta leder till att andelen pensionärer med låg ekonomisk standard minskar. Eftersom måttet låg ekonomisk standard är ett relativt mått som innebär att pensionärernas ekonomi relateras till hela befolkningen påverkas andelen pensionärer med låg ekonomisk standard också av inkomstutvecklingen för andra grupper i samhället. Eftersom inkomstutvecklingen i andra grupper har varit lägre än inkomstutvecklingen för framför allt pensionärer med grundskydd har även det bidragit till att andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärerna har minskat.

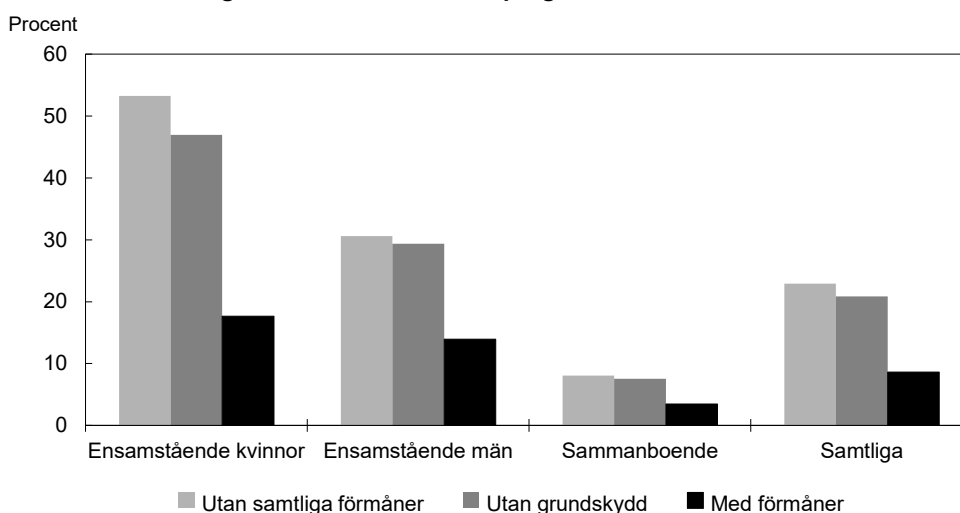
Att fler pensionärer med låg ekonomisk standard är kvinnor är delvis en konsekvens av att kvinnor i genomsnitt har en lägre allmän inkomstgrundad pension än vad män har. Det beror på att kvinnor tidigare förvärvsarbetade i en mindre utsträckning och i genomsnitt hade en lägre lön, jämfört med kvinnor i dag och jämfört med män. Ytterligare en orsak är att kvinnor i genomsnitt lever längre än vad män gör och därmed i större utsträckning blir ensamstående.

Diagram 2.6 Andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärerna jämfört med icke-pensionärer, prognos 2024

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2023.

Andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärerna är lägre än bland icke-pensionärerna (icke-pensionär definieras som alla i befolkningen som inte tar ut allmän pension). Snittet för icke-pensionärer beräknas vara 15 procent medan snittet för pensionärerna beräknas till 9 procent 2024. Som visas i diagram 2.6 är det sammanboende pensionärer som har en lägre andel med låg ekonomisk standard i alla åldrar. Risken för låg ekonomisk standard är högst för de ensamstående som tar ut allmän pension före den ålder som de har rätt till pensionssystemets grundskydd.

Andelen med låg ekonomisk standard är högre för ensamstående äldre kvinnor än icke-pensionärer, samtidigt som det motsatta gäller för ensamstående män. Även om andelen med låg ekonomisk standard är högre för kvinnor i högre ålder är antalet betydligt lägre eftersom det är färre personer som lever vid högre åldrar.

Diagram 2.7 Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard med och utan utgiftsområdets förmåner, prognos 2024

Anm.: Till grundskyddsförmånerna hör garantipension, bostadstillägg och åldreförsörjningsstöd. Med samtliga förmåner avses grundskyddsförmånerna, inkomstpensionstillägg, omställningspension och änkepension.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2023.

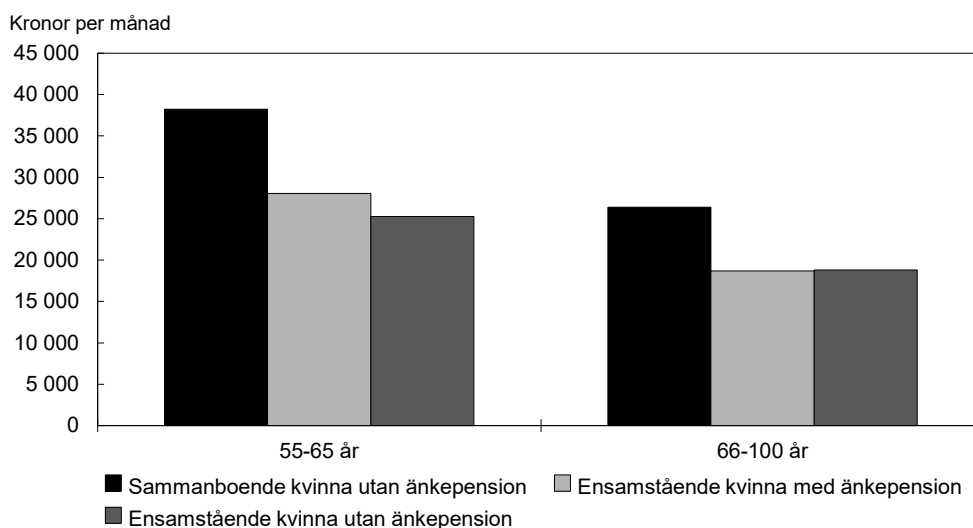
Diagram 2.7 visar hur stor andelen pensionärer med låg ekonomisk standard hade varit om pensionärerna inte hade fått del av utgiftsområdets förmåner (uppdelat på grundskyddets olika förmåner och samtliga förmåner). Det framgår av diagrammet att utgiftsområdet i stor utsträckning bidrar till att minska andelen pensionärer med låg ekonomisk standard, i synnerhet för ensamstående pensionärer. Bland ensamstående kvinnor med allmän pension hade andelen med låg ekonomisk standard varit 53 procent om de inte hade fått del av utgiftsområdets förmåner, och 47 procent om de inte hade fått grundskyddsförmånerna. Motsvarande andel för ensamstående män beräknas att bli 31 procent respektive 29 procent. Med hela utgiftsområdets förmåner beräknas andelen med låg ekonomisk standard bland ensamstående kvinnor bli 18 procent 2024, vilket kan jämföras med 14 procent för ensamstående män.

Utgiftsområdets förmåner bidrar även till att hålla nere andelen med låg ekonomisk standard bland gruppen sammanboende pensionärer, om än i en mindre utsträckning. Utan att få ta del av förmånerna skulle andelen ha uppgått till 8 procent i stället för 3 procent. Om hela pensionärskollektivet betraktas hade andelen pensionärer med låg ekonomisk standard varit mer än dubbelt så stor utan utgiftsområdets förmåner – 23 procent jämfört med 9 procent.

Änkepension bidrar till högre ekonomisk standard

Diagram 2.8 visar den ekonomiska standarden i olika åldersgrupper för sammanboende kvinnor jämfört med ensamstående kvinnor som får änkepension respektive inte får änkepension. Sammanboende kvinnor har en högre ekonomisk standard än ensamstående kvinnor, oavsett om den ensamstående kvinnan får änkepension. I åldersgruppen 55–65 har ensamstående kvinnor med änkepension en högre ekonomisk standard än andra ensamstående kvinnor, men i den äldre åldersgruppen är den ekonomiska standarden ungefär densamma i båda grupperna.

Diagram 2.8 Ekonomisk standard för kvinnor med änkepension jämfört med övriga kvinnor, median 2023



Anm.: Beräkningen är åldersstandardiserad eftersom änkor har en annan åldersstruktur än övriga kvinnor.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2023.

Kvinnor med änkepension som är födda 1953 eller tidigare har i regel haft högre ekonomisk standard än ensamstående kvinnor utan änkepension. Änkepension för kvinnor som är födda 1954 eller senare är generellt sett lägre. Det beror på att yngre änkor ofta har ett större intjänande av allmän inkomstgrundad pension, vilket sänker eller helt reducerar eventuell änkepension vid uttag av ålderspension.

2.6.3 Målkonflikten mellan grundskydd och drivkrafter till arbete

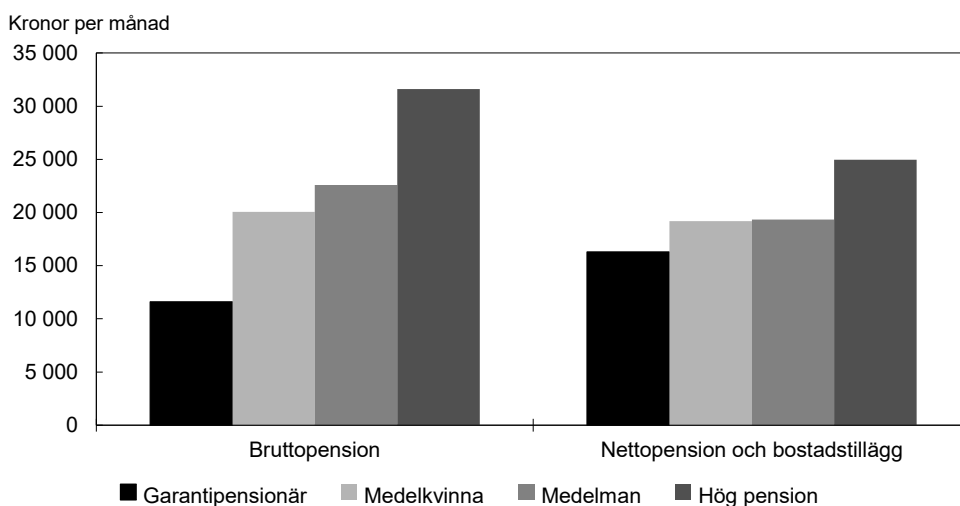
Det finns starka fördelningspolitiska skäl för ett grundskydd i ett allmänt pensionssystem och det är en förutsättning för att minska risken för låg ekonomisk standard bland pensionärer. Samtidigt ska grundskyddet vara just en grund och det ska i möjligaste mån löna sig att arbeta även för personer med låga inkomster. Om grundskyddet ger höga ersättningsnivåer blir drivkrafterna till arbete sämre. Det finns med andra ord en målkonflikt mellan ett högt grundskydd och drivkrafter till arbete.

Diagram 2.9 visar den totala bruttopensionen, dvs. den allmänna ålderspensionen, tjänstepension och privat pension, respektive den totala pensionen efter skatt och med bostadstillägg, för fyra olika typfall (73 år), alla ogifta. Typfallen utgörs av en pensionär med enbart garantipension, en kvinna med medelpension, en man med medelpension samt en pensionär med hög pension.

Som framgår av diagrammet är skillnaden mellan dem med lägst och högst pension ca 20 000 kronor per månad före skatt 2024. Skatten har en tydligt utjämnande effekt mellan olika inkomstnivåer. Utöver effekten av skatten kommer typfallens inkomster också närmare varandra till följd av bostadstillägget. Skillnaden mellan typfallet med lägst och högst pension minskar till knappt 8 700 kronor per månad efter skatt och bostadstillägg.

Skillnaden mellan medelkvinnan och medelmannen minskar från drygt 2 500 kronor per månad före skatt till drygt 130 kronor efter skatt och bostadstillägg. Även här beror det på att både skatten och bostadstillägget minskar skillnaderna. I typfallsberäkningen får både medelkvinnan och medelmannen bostadstillägg, men medelkvinnan får ett högre belopp.

Diagram 2.9 Total bruttopension respektive totala pensionen efter skatt och med bostadstillägg för fyra typfall



Källa: Pensionsmyndigheten.

Det är tydligt att grundskyddets nivå och utformning tillsammans med skattens utjämnande effekt gör att skillnaden i total pension efter skatt är relativt liten mellan dem med relativt låg pension och dem med medelpensioner, men framför allt är det tydligt hur det nästan helt raderar skillnaden mellan medelkvinnans och medelmannens pensionsinkomster. Här bör tilläggas att detta är typfallsberäkningar beräknade utifrån vissa ingångsvärden. Det innebär att alla typfall utom typfallet med hög pension, utifrån ingångsvärdena i beräkningarna får bostadstillägg, men när faktiska data undersöks är det endast ca 13 procent av pensionärerna som får

bostadstillägg. Det innebär således att i verkligheten får den utjämnande effekten av bostadstillägget inte lika stort genomslag.

2.7 Regeringens bedömning av måluppfyllelsen

Målet för utgiftsområdet är att förmånerna ska bidra till en god ekonomisk standard för kvinnor och män, såväl ensamstående som sammanboende, med låg eller ingen inkomstgrundad pension. Sett till den ekonomiska standarden för gruppen pensionärer visar resultatredovisningen att förmånerna bidrar till att förbättra den ekonomiska situationen för pensionärer med låg eller ingen allmän inkomstgrundad pension. Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard hade varit mer än dubbelt så stor om dessa pensionärer inte hade fått del av utgiftsområdets förmåner. Bland ensamstående kvinnor och män med de lägsta allmänna inkomstgrundade pensionerna utgörs den totala inkomsten till relativt stor del av förmånerna inom utgiftsområdet. Sett även till inkomstsammansättningen för sammanboende med de lägsta allmänna inkomstgrundade pensionerna utgör förmånerna en inte oväsentlig del, om än i mindre utsträckning än för ensamstående pensionärer.

Resultatredovisningen visar också att den materiella och sociala fattigdomen bland svenska pensionärer är mycket låg och, följaktligen, att pensionärer i Sverige relativt sett lever under goda ekonomiska förhållanden jämfört med pensionärer i andra medlemsstater i EU. I EU har Sverige lägst andel pensionärer som lever i materiell och social fattigdom.

Resultatredovisningen visar även genomgående att gruppen ensamstående kvinnor i genomsnitt har lägst ekonomisk standard, och att denna grupp även är störst sett till andelen med låg ekonomisk standard samt i störst utsträckning tar del av grundskyddet. Sett över tid och även till pensionärskollektivet som helhet befinner sig dock andelen pensionärer med låg ekonomisk standard på en förhållandevis låg och stabil nivå. Under 2020–2024 var andelen pensionärer med låg ekonomisk standard till och med lägre än bland befolkningen i övrigt, vilket bl.a. beror på att grundskyddet har förstärkts under den perioden.

Regeringen är medveten om att den ekonomiska situationen skiljer sig åt mellan olika grupper av pensionärer, samt mellan kvinnor och män, och att det finns pensionärer som av olika anledningar lever under knappa ekonomiska förhållanden. Regeringen konstaterar dock att utgiftsområdets förmåner på ett påtagligt sätt bidrar till att minska andelen pensionärer som är ekonomiskt utsatta. Sammantaget kan regeringen också konstatera att förmånerna som omfattas av utgiftsområdet tydligt bidrar till en ökad och god ekonomisk standard för pensionärer med små marginaler. Regeringens samlade bedömning är därför att målet för utgiftsområdet är uppfyllt.

2.8 Politikens inriktning

Regeringen värnar livsinkomstprincipen

Alla pensionärer, såväl kvinnor som män, ska kunna känna en ekonomisk trygghet när de lämnar arbetslivet och se fram emot en ekonomiskt trygg ålderdom. För att dagens och framtidens pensionärer ska få en god ekonomisk tillvaro även på sikt är det avgörande att alla som kan arbeta också gör det, och de som har arbetat ett helt arbetsliv bör få pensioner som återspeglar detta. Likaså är det viktigt att det finns en grundnivå som möjliggör en god ekonomisk standard även för dem som av olika anledningar inte har kunnat arbeta alls eller inte har kunnat arbeta i tillräcklig omfattning för att tjäna in till en tillräcklig inkomstgrundad pension. Den bärande principen i det allmänna pensionssystemet, livsinkomstprincipen, grundar sig på arbete

och att det ska finnas en tydlig koppling mellan förvärvsinkomster under livet och den allmänna inkomstgrundade pensionen. Det ska löna sig att arbeta och att ha arbetat. Att personer som kan arbeta faktiskt arbetar är även centralt för att klara finansieringen av den allmänna välfärden, särskilt i ljuset av en åldrande befolkning.

För att de allmänna inkomstgrundade pensionerna ska bli mer jämställda är det viktigt att kvinnor ökar sitt arbetskraftsdeltagande och därmed sin livsinkomst. Såväl en mer jämställd arbetsmarknad med exempelvis mindre skillnader mellan kvinnors och mäns löner som ett mer jämställt samhälle i stort är en förutsättning för mer jämställda pensioner. En anledning till att kvinnor i genomsnitt har lägre pensioner än vad män har och i större utsträckning tar del av grundskyddet är att kvinnors arbetskraftsdeltagande har varit lägre än mäns under arbetslivet. En förklaring till det är att kvinnors inträde och utträde på arbetsmarknaden sker senare respektive tidigare än mäns. En annan är minskat arbetsutbud som följd av ett ojämnt uttag av föräldraförsäkring. Kvinnor har även i genomsnitt lägre löner än vad män har och arbetar i större utsträckning deltid. Dessa skillnader förklaras till del av olikheter i yrkesval mellan kvinnor och män, samtidigt som den så kallade oförklarade löneskillnaden alltjämt är en faktor. Ett ojämnt arbetsliv återspeglas senare i en ojämnt pension eftersom pensionen i hög grad grundar sig på inkomsterna under arbetslivet. Regeringen har ett särskilt fokus på att följa och analysera hur skillnaden i kvinnors och mäns pension utvecklas och kommer långsiktigt att arbeta vidare för mer jämställda pensioner.

Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet

Pensionsgruppen är överens och regeringen har för avsikt att lämna förslag om att det införs regler om automatisk utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet, en s.k. gas, som förstärker pensioner och pensionsrätter om balanstalet, dvs. tillgångarna i förhållande till skulderna, överstiger nivån 1,15.

Utdelning av överskott i fördelningssystemet leder till att utbetalningarna av allmän inkomstgrundad pension ökar. Tabell 2.7 Effekt på de offentliga finanserna av överskottsutdelning 2027 och 2028 visar den samlade effekten på de offentliga finanserna 2027 och 2028 av en överskottsutdelning. Utbetalningarna för garanti-pension och bostadstillägg till pensionärer minskar. Dessutom ökar skatteintäkterna för såväl staten som kommunerna. Sammantaget beräknas reformen försvaga den offentliga sektorns finansiella sparande med ca 85 miljoner kronor 2027 och 366 miljoner kronor 2028, en försvagning som med nuvarande prognoser av balanstalet kommer att öka på längre sikt, då det blir ytterligare överskottsutdelningar.

Tabell 2.7 Effekt på de offentliga finanserna av överskottsutdelning 2027 och 2028

Miljoner kronor

	Ålderspensionssystemet	Staten	Kommunsektorn	Offentlig sektor
2027	-105	20	0	-85
2028	-442	76	0	-366

Anm.: De kommunala konsumtionsutgifterna bedöms öka lika mycket som sektorns skatteinkomster bedöms öka.

Källa: Egna beräkningar.

Utöver överenskommelsen om automatisk utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet har pensionsgruppen också slutit en överenskommelse om att den återstående skuld som inkomstpensionssystemet enligt den tidigare överenskommelsen har haft till staten ska skrivas av och därmed vara slutreglerad (se Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget avsnitt 1.3).

Motverka felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

Det är en prioriterad fråga för regeringen att motverka bidragsbrott och att de felaktiga utbetalningarna från socialförsäkringen ska minska. Regeringen har därför tidigare tagit initiativ för att stärka arbetet mot felaktiga utbetalningar bland annat genom flera uppdrag till Pensionsmyndigheten. Det handlar om att stärka kontrollerna av äldreförsörjningsstöd, garantipension och bostadstillägg, att beslut om ersättning ska bli korrekta från början och att se över möjligheterna att öka digitaliseringen inom socialförsäkringen med syftet att motverka bidragsbrott och förebygga felaktiga utbetalningar.

Regeringens arbete med att motverka bidragsbrott och felaktiga utbetalningar inom socialförsäkringen fortsätter. Regeringen föreslår därför att Pensionsmyndigheten tilldelas ytterligare resurser för kontroller, återkrav och robusta handläggningssystem, så att Pensionsmyndighetens kontrollarbete kan förstärkas, bl.a. genom att kunna omhänderta underrättelser från Utbetalningsmyndigheten, och så att myndigheten kan fortsätta stärka handläggningen av återkrav. Ärendebalanserna inom återkrav väntas också minska till följd av tillskottet. Myndigheten föreslås även tilldelas medel för it-utveckling, vilket kan leda till mer effektiv handläggning, ökad automatisering och bättre möjligheter för enskild att göra rätt från början.

Regeringen avser vidare att lämna förslag om administrativa sanktioner i socialförsäkringen med ledning av förslagen i promemorian Administrativa sanktioner i socialförsäkringen (Ds 2025:8). Promemorians förslag innebär att en sanktionsavgift ska kunna ges till dem vars felaktiga ersättning krävs tillbaka och att personer kan stängas av från en socialförsäkringsförmån under en viss tid. Syftet är att bidra till att samhällets reaktion kommer snabbare och i fler fall än i dag när någon tillskansar sig ersättning felaktigt, att skydda socialförsäkringen genom att stärka dess legitimitet och att stärka förutsättningarna att förebygga brott och felaktiga utbetalningar. Regeringen föreslår därför att Pensionsmyndigheten får ytterligare medel för arbetet med administrativa sanktioner. Regeringen föreslår även andra åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen (utg.omr. 2, avsnitt 8).

Kvalificering till socialförsäkringsförmåner

Kraven som ställs för att kvalificera sig till den svenska välfärden behöver höjas för personer som bosätter sig i Sverige. Regeringen avser därför att föreslå en modell för kvalificering till vissa av de bosättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringen. Förslagen påverkar förmånerna bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd inom detta utgiftsområde. Se vidare avsnitt 3.8 Politikens inriktning i utgiftsområde 10.

Ett längre arbetsliv ger högre pensioner

Välfärdssystem bör vara utformade med tydliga drivkrafter till arbete eftersom det bidrar till det gemensamma välbefindandet. De reformer som genomfördes under 2022, vid sidan av Pensionsgruppens överenskommelse, har tillsammans med relativt höga uppräknings av garantipensionen medfört att antalet garantipensionärer har ökat kraftigt. Detta har inneburit att livsinkomstprincipen urholkats och att kopplingen mellan arbete och pensionsnivå har blivit mindre tydlig. Det är problematiskt både för dagens och framtida pensionärer eftersom det inkomstgrundade pensionssystemet och utbetalningarna bygger på att alla som kan arbeta också arbetar och betalar in till systemet.

För de flesta pensionärer utgör den inkomstgrundade pensionen den huvudsakliga delen av den allmänna pensionen, och det som främst kan leda till en högre pension är

ett större intjänande till pensionen genom ett längre arbetsliv kombinerat med ett senare uttag av pension. Inriktningen för regeringens arbete framöver kommer därför att vara att stärka kopplingen mellan arbete och pension och öka det s.k. respektavståndet, dvs. skillnaden i pension mellan den som har arbetat ett helt yrkesliv och den som har arbetat lite eller inte alls. Individen bör också ha en större möjlighet att påverka sin egen pension. För att stärka pensionärernas ekonomi sänkte regeringen skatten för pensionärer 2024 och 2025. För att fortsätta stärka ekonomin och för att pensionärerna ska få motsvarande ekonomiska förbättring som heltidsarbetande avser regeringen att föreslå sänkt skatt för pensionärer 2026.

Grundskyddet ses över

Det nuvarande grundskyddet för pensionärer består av garantipension som en bas och därutöver finns fyra kompletterande förmåner, bostadstillägg, särskilt bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och inkomstpensionstillägg. De olika förmånerna har införts vid olika tillfällen och prövas mot inkomst på olika sätt, vilket gör helheten komplex och svår att överblicka. Regeringen har därför med stöd av Pensionsgruppen beslutat om att genomföra en översyn av grundskyddet i det allmänna pensionssystemet. Målet med översynen är att reformera och förenkla grundskyddet så att det blir enklare att förstå och ger ekonomisk trygghet för Sveriges pensionärer.

2.9 Budgetförslag

2.9.1 1:1 Garantipension

Tabell 2.8 Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

2024	Utfall	33 254 882	Anslagssparande	-2 587
2025	Anslag	32 273 200 ¹	Utgiftsprognos	32 368 200
2026	Förslag	29 757 600		
2027	Beräknat	27 482 000		
2028	Beräknat	27 678 400		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2025 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för garantipension till ålderspension samt särskilt pensionstillägg enligt socialförsäkringsbalken och lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.9 Förändringar av anslagsnivån 2026–2028 för 1:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

	2026	2027	2028
Anvisat 2025¹	32 273 200	32 273 200	32 273 200
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	-299 000	-614 000	-658 000
varav BP26		-15 000	-59 000
– Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet		-15 000	-59 000
Makroekonomisk utveckling	-2 256 000	-5 064 900	-5 535 000
Volym	39 400	887 700	1 598 200
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	29 757 600	27 482 000	27 678 400

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2024 (bet. 2024/25:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen avser att återkomma med förslag om utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet. Som en följd av förslagen minskar utgifterna för garantipension. Anslaget beräknas minska med 15 000 000 kronor 2027 och 59 000 000 kronor fr.om. 2028. I de fall det blir överskottsutdelning framöver kommer anslaget också påverkas de åren.

Jämfört med 2025 beräknas utgifterna för garantipension minska till 2028.

Anledningen till att utgifterna beräknas sjunka är i huvudsak att följsamhetsindexeringen beräknas öka mer än prisindexeringen under perioden vilket också medför att antalet personer med garantipension förväntas minska.

Nya ålderspensionärer har allmän inkomstgrundad pension i högre utsträckning än äldre pensionärer, vilket gör att en lägre andel av de nya ålderspensionärerna har garantipension. Dessutom höjs 2026 den lägsta åldersgränsen för att få garantipension från 66 till 67 år vilket har en sänkande effekt på antalet personer med garantipension. I december 2024 hade 1 227 000 personer garantipension, varav 854 700 kvinnor och 372 300 män. Antalet garantipensionärer förväntas minska fram till 2028. År 2028 beräknas antalet personer med garantipension uppgå till 1 036 000.

Anledningen till att antalet personer med garantipension minskar när följsamhetsindexeringen ökar i snabbare takt än prisindexeringen är att inkomstgränsen för att kunna få garantipension ökar långsammare än inkomstpensionerna. Det är alltså färre personer som får garantipension då uppräkningsgraden av inkomstpensionen är högre än prisutvecklingen.

Regeringen föreslår att 29 757 600 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Garantipension till ålderspension* för 2026. För 2027 och 2028 beräknas anslaget till 27 482 000 000 kronor respektive 27 678 400 000 kronor.

2.9.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tabell 2.10 Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

2024	Utfall	8 131 290	Anslagssparande	-302 805
2025	Anslag	7 753 500 ¹	Utgiftsprognos	7 887 900
2026	Förslag	7 446 600		
2027	Beräknat	7 064 500		
2028	Beräknat	6 615 700		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2025 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för omställningspension, förlängd omställningspension, särskild efterlevandepension och änkepension samt för utgifter för garantipension till dessa förmåner enligt socialförsäkringsbalken och lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.11 Förändringar av anslagsnivån 2026–2028 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

	2026	2027	2028
Anvisat 2025¹	7 753 500	7 753 500	7 753 500
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	95 000	146 000	146 000
Makroekonomisk utveckling	277 900	506 600	714 000
Volym	-679 800	-1 341 600	-1 997 800
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	7 446 600	7 064 500	6 615 700

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2024 (bet. 2024/25:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Änkepensionen är dominerande vad gäller antal förmånstagare i förhållande till omställningspension, och svarar för ungefär 90 procent av de totala utgifterna inom anslaget. Änkepensionen avskaffades 1990 och ersattes då av den tidsbegränsade och könsneutrala omställningspensionen. Övergångsbestämmelserna till reformen innebär dock att änkepensionen kommer att finnas kvar under decennier, och nya änkepensioner beviljas fortfarande enligt det äldre systemet. Omställningspensionen är tidsbegränsad till i normalfallet ett år och betalas endast ut till efterlevande som är yngre än 66 år (åldersgränsen höjs till 67 år från 2026) medan änkepensionen ofta är livsvarig, varför utgifterna för förmånen är avsevärt lägre än för änkepension.

Antalet kvinnor med änkepensionen var ca 175 700 i december 2024. För 2025–2028 beräknas antalet kvinnor med änkepension att minska med ca 11 000 personer per år. Antalet kvinnor och män med omställningspension var ca 4 000 respektive 1 700 i december 2024. Prognosen för åren framöver är att antalet kvinnor och män med omställningspension kommer att öka något eftersom åldersgränsen för hur länge omställningspensionen kan fås höjs 2026. Sammantaget innebär detta att utgifterna på anslaget beräknas minska med mellan 5 och 6 procent per år.

Regeringen föreslår att 7 446 600 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Efterlevandepensioner till vuxna* för 2026. För 2027 och 2028 beräknas anslaget till 7 064 500 000 kronor respektive 6 615 700 000 kronor.

2.9.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tabell 2.12 Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

2024	Utfall	14 108 833	Anslagssparande	-479 688
2025	Anslag	14 409 300 ¹	Utgiftsprognos	13 752 900
2026	Förslag	13 855 700		
2027	Beräknat	13 810 500		
2028	Beräknat	14 324 000		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2025 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för bostadstillägg till pensionärer och särskilt bostadstillägg till pensionärer enligt socialförsäkringsbalken och lagen (2010:111) om införande av socialförsäkringsbalken.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.13 Förändringar av anslagsnivån 2026–2028 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

	2026	2027	2028
Anvisat 2025¹	14 409 300	14 409 300	14 409 300
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	-265 000	-550 100	-564 400
<i>varav BP26</i>		-6 100	-20 400
– Kvalificering till välfärden		-3 100	-9 400
– Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet		-3 000	-11 000
Makroekonomisk utveckling	87 200	-20 700	447 400
Volym	-375 800	-28 000	31 700
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	13 855 700	13 810 500	14 324 000

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2024 (bet. 2024/25:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen avser att lämna förslag om krav på kvalificering till vissa av de bosättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringen. Detta innebär minskade utgifter för bostadstillägg till pensionärer. Anslaget beräknas minska med 3 100 000 kronor 2027, 9 400 000 kronor 2028, 15 600 000 kronor 2029, 21 900 000 kronor 2030, 28 200 000 kronor 2031 och 31 300 000 kronor fr.om. 2032.

Regeringen avser att återkomma med förslag om utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet. Anslaget beräknas minska med 3 000 000 kronor 2027 och 11 000 000 kronor fr.om. 2028. I de fall det blir överskottsutdelning framöver kommer anslaget också påverkas de åren.

Utgifterna för anslaget beräknas vara relativt oförändrade 2025–2027 för att sedan öka något 2028. Antalet ålderspensionärer prognosticeras öka vilket har en höjande effekt

på antalet personer med bostadstillägg. Det motverkas dock av att nyblivna pensionärer i genomsnitt har en högre pension och därmed får bostadstillägg i lägre utsträckning. Statens utgifter för bostadstillägg påverkas av pensionärernas inkomster och förmögenhet samt av bostadskostnaderna. Pensionärers benägenhet att ansöka om förmånen påverkar även anslagets kostnadsutveckling.

Det var ca 306 600 pensionärer som fick bostadstillägg i december 2024, 215 000 kvinnor och 91 600 män. Antalet ålderspensionärer som får bostadstillägg beräknas under prognosperioden att vara ungefär oförändrat. 2028 det beräknas vara ca 304 800 pensionärer som får bostadstillägg.

Regeringen föreslår att 13 855 700 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* för 2026. För 2027 och 2028 beräknas anslaget till 13 810 500 000 kronor respektive 14 324 000 000 kronor.

2.9.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tabell 2.14 Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

2024	Utfall	1 374 801	Anslagssparande	24 905
2025	Anslag	1 530 000 ¹	Utgiftsprognos	1 569 100
2026	Förslag	1 625 800		
2027	Beräknat	1 668 500		
2028	Beräknat	1 743 300		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2025 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken.

Skäl för regeringens förslag

Tabell 2.15 Förändringar av anslagsnivån 2026–2028 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

	2026	2027	2028
Anvisat 2025¹	1 530 000	1 530 000	1 530 000
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	-47 000	-106 800	-129 200
<i>varav BP26</i>		-10 800	-33 200
<i>– Kvalificering till välfärden</i>		-10 800	-33 200
Makroekonomisk utveckling	31 300	56 200	103 900
Volym	111 500	189 100	238 600
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	1 625 800	1 668 500	1 743 300

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2024 (bet. 2024/25:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Regeringen avser att lämna förslag om krav på kvalificering till vissa av de bostättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringen. Detta innebär minskade utgifter för äldreförsörjningsstöd. Anslaget beräknas minska med 10 800 000 kronor 2027, 33 200 000 kronor 2028, 56 400 000 kronor 2029, 80 500 000 kronor 2030, 105 600 000 kronor 2031 och 119 700 000 kronor fr.om. 2032.

Anslaget beräknas öka 2026–2028 jämfört med 2025. Äldreförsörjningsstöd garanterar en lägsta ekonomisk standard för personer som är 66 år eller äldre. Från 2026 ges stödet till personer som är 67 år eller äldre. Stödet är inkomstprövat och avräknas mot alla andra inkomster. I praktiken innebär det att äldreförsörjningsstöd lämnas till personer som inte har en tillräcklig pension, vilket oftast är personer som har bosatt sig i Sverige i ett relativt sent skede i livet.

I december 2024 fick ca 26 100 personer äldreförsörjningsstöd, varav 14 900 kvinnor och 11 200 män. Antalet pensionärer som får äldreförsörjningsstöd beräknas öka 2025–2028. Det beräknas vara 29 600 personer som får äldreförsörjningsstöd 2028.

Anledningen till den långsiktiga trenden att antalet personer som får äldreförsörjningsstöd ökar är att en större andel av dem som är födda 1938 eller senare är berättigade till förmånen jämfört med dem som är födda 1937 eller tidigare. Därutöver tillkommer även de personer från Ukraina som har haft uppehålls-tillstånd med tillfälligt skydd i minst två år och som nu kan folkbokföras i Sverige och även ha rätt till bosättningsbaserade förmåner.

Regeringen föreslår att 1 625 800 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Äldreförsörjningsstöd* för 2026. För 2027 och 2028 beräknas anslaget till 1 668 500 000 kronor respektive 1 743 300 000 kronor.

2.9.5 1:5 Inkomstpensionstillägg

Tabell 2.16 Anslagsutveckling 1:5 Inkomstpensionstillägg

Tusental kronor

2024	Utfall	5 959 649	Anslagssparande	-63 257
2025	Anslag	6 093 000 ¹	Utgiftsprognos	5 992 000
2026	Förslag	5 795 000		
2027	Beräknat	5 782 000		
2028	Beräknat	5 770 000		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2025 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för inkomstpensionstillägg enligt socialförsäkringsbalken.

Skäl för regeringens förslag

Tabell 2.17 Förändringar av anslagsnivån 2026–2028 för 1:5 Inkomstpensionstillägg

Tusental kronor

	2026	2027	2028
Anvisat 2025¹	6 093 000	6 093 000	6 093 000
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder			
Makroekonomisk utveckling			
Volym	-298 000	-311 000	-323 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	5 795 000	5 782 000	5 770 000

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2024 (bet. 2024/25:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Inkomstpensionstillägg påverkas av storleken på ålderspensionärernas allmänna inkomstgrundade ålderspension och antalet år med pensionsgrundande inkomst. Eftersom förmånsbeloppet inte indexeras så påverkas anslaget över tid av volymutvecklingen. Reformen av justerade åldersgränser i pensionssystemet har en dämpande effekt på volymen.

I december 2024 fick knappt 1 222 000 personer inkomstpensionstillägg, varav 765 800 kvinnor och 456 200 män. Antalet personer som får inkomstpensionstillägg beräknas minska mellan 2025 och 2026 för att därefter vara oförändrat. Antalet beräknas minska 2026 på grund av att åldersgränsen för att få inkomstpensionstillägg höjs från 66 till 67 år. Eftersom inkomstpensionstillägget inte indexeras så påverkas utgiftsutvecklingen främst av antalet pensionärer som är berättigade till förmånen. Det medför att utgiftsutvecklingen fram till 2028 följer samma utveckling som antalet pensionärer som får inkomstpensionstillägg.

Regeringen föreslår att 5 795 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:5 *Inkomstpensionstillägg* för 2026. För 2027 och 2028 beräknas anslaget till 5 782 000 000 kronor respektive 5 770 000 000 kronor.

2.9.6 2:1 Pensionsmyndigheten

Tabell 2.18 Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten

Tusental kronor

2024	Utfall	735 237	Anslagssparande	-6 256
2025	Anslag	831 360 ¹	Utgiftsprognos	825 209
2026	Förslag	841 091		
2027	Beräknat	824 427 ²		
2028	Beräknat	809 332 ³		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2025 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

² Motsvarar 813 022 tkr i 2026 års prisnivå.

³ Motsvarar 783 775 tkr i 2026 års prisnivå.

Ändamål

Anslaget får användas för Pensionsmyndighetens förvaltningsutgifter. Anslaget får även användas för utgifter för den verksamhet som bedrivs av Min Pension i Sverige AB.

Skäl för regeringens förslag

Tabell 2.19 Förändringar av anslagsnivån 2026–2028 för 2:1 Pensionsmyndigheten

Tusental kronor

	2026	2027	2028
Anvisat 2025¹	831 360	831 360	831 360
Pris- och löneomräkning ²	17 494	29 402	45 173
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	-7 763	-36 335	-67 201
<i>varav BP26³</i>	<i>15 200</i>	<i>54 200</i>	<i>22 000</i>
– Kvalificering till välfärden	3 000	2 000	2 000
– Månadsuppgifter i bostadsbidraget	2 000	2 000	2 000
– Administrativa sanktioner i socialförsäkringen	2 200	4 200	4 500
– Kontroller, återkrav och robusta handläggningssystem	19 500	69 000	48 000
– Anpassning av förvaltningsanslag	-11 500	-23 000	-34 500
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	841 091	824 427	809 332

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2024 (bet. 2024/25:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2025. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2027–2028 är preliminär.

³ Exklusive pris- och löneomräkning.

Regeringen avser att lämna förslag om krav på kvalificering till vissa av de bosättningsbaserade förmånerna i socialförsäkringen. Detta innebär ökad administration för Pensionsmyndigheten. Anslaget ökas med 3 000 000 kronor för 2026. Anslaget beräknas öka med 2 000 000 kronor fr.om. 2027.

Regeringen avser att återkomma med förslag om att bostadsbidrag ska beräknas utifrån inkomstuppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen. Det ökar kostnaderna för Pensionsmyndigheten eftersom samordning med både bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet behövs. Anslaget ökas med 2 000 000 kronor fr.o.m. 2026.

Regeringen avser att lämna förslag om administrativa sanktioner i socialförsäkringen. För arbetet med detta ökas anslaget med 2 200 000 kronor för 2026. Anslaget beräknas öka med 4 200 000 kronor 2027 och 4 500 000 kronor fr.om. 2028.

Regeringen föreslår att Pensionsmyndigheten tilldelas ytterligare resurser för kontroller, återkrav och robusta handläggningssystem. Anslaget ökas därför med 19 500 000 kronor för 2026. Anslaget beräknas öka med 69 000 000 kronor 2027, 48 000 000 kronor 2028 och 55 000 000 kronor fr.om. 2029.

Pensionsmyndighetens förvaltningsanslag behöver justeras med anledning av tidigare beslut avseende ersättning till Pensionsmyndigheten för förberedelser av de höjda pensionsåldrarna. Anslaget minskas med 11 500 000 kronor för 2026. Anslaget beräknas minska med 23 000 000 kronor 2027, 34 500 000 kronor 2028 och 46 000 000 kronor fr.om. 2029.

Regeringen föreslår att 841 091 000 kronor anvisas under anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* för 2026. För 2027 och 2028 beräknas anslaget till 824 427 000 kronor respektive 809 332 000 kronor.

Övrig kontokredit vid handel med fondandelar

Regeringens förslag

Regeringen bemyndigas att för 2026 besluta om en kredit i Riksgäldskontoret för att tillgodose Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar som inklusive tidigare utnyttjad kredit uppgår till högst 20 000 000 000 kronor.

Skälen för regeringens förslag

Pensionsmyndigheten har en särskild kredit som ska användas för att finansiera likviditetsbehov i samband med fondhandel inom ramen för premiepensionssystemet. Behovet av krediten är främst en följd av det underskott som uppstår på grund av samtida köp- och säljtransaktioner med olika likviddaggar för fonder samt behovet av ett handelslager i syfte att effektivisera handeln. De faktorer som framför allt har betydelse för utvecklingen av behovet av krediten är antalet fondbyten, värdet av pensionsspararnas fondtorg och tidsmässig koncentration av fondbyten.

Tabell 2.20 Övriga kontokrediter i statens verksamhet

Tusental kronor

Utgifts- område	Ändamål	Beslutad kreditram 2024 ¹	Maximalt nyttjande 2024	Beslutad kreditram 2025 ¹	Begärd kreditram 2026
11	Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar	20 000 000	9 133 207	20 000 000	20 000 000
Summa		20 000 000	9 133 207	20 000 000	20 000 000

¹ Av riksdagen beslutad övrig kontokredit exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Budget för avgiftsbelagd verksamhet

Utgifterna för Pensionsmyndighetens administration av den inkomstgrundade ålderspensionen täcks av avgifter som tas från de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna) och premiepensionssystemet. Även kostnader för administration av ålderspensionssystemet vid Kronofogden, Skatteverket, Statens servicecenter och Fondtorgsnämnden hanteras inom detta avgiftsuttag. Några kostnader för administration av ålderspensionssystemet avseende Fondtorgsnämndens verksamhet har dock ännu inte uppkommit.

Pensionsmyndigheten är värmyndighet för Fondtorgsnämnden. Fondtorgsnämnden inledde sin verksamhet den 20 juni 2022 och övertog då ansvaret för förvaltningen av premiepensionens fondtorg. Fondtorgsnämnden ska enligt lagen (2022:759) om Fondtorgsnämnden ta ut en avgift från de fondförvaltare som ger in en anbudsansökan eller ett anbud i en upphandling för att täcka myndighetens kostnader för att granska och pröva anbudsansökan eller anbudet. Vidare ska Fondtorgsnämnden ta ut årliga avgifter från de fondförvaltare som Fondtorgsnämnden har ingått fondavtal med för att täcka sina kostnader. Därutöver tar Fondtorgsnämnden under en övergångsperiod ut fondavgifter från nuvarande anslutna fonder.

Tabell 2.21 Avgiftsfinansierad verksamhet vid Pensionsmyndigheten och Fondtorgsnämnden

Tusental kronor, 2025 års priser

Verksamhet	Ack. Resultat t.o.m. 2024	Resultat 2025	Verksamhetens intäkter 2026 (prognos)	Kostnader som ska täckas 2026 (prognos)	Resultat 2026 (prognos)	Ack. Resultat utgående 2025 (prognos)
Verksamhet där intäkterna disponeras						
Offentligrättslig verksamhet						
Avgiftsuttag AP-fonderna	-12 989	24 425	677 564	689 000	-11 436	0
Avgiftsuttag premiepensionssystemet	46 108	-50 080	539 972	563 000	3 972	0
– varav <i>Pensionsmyndigheten</i>	46 108	-50 080	539 972	563 000	3 972	0
– varav <i>Fondtorgsnämnden</i>	0	0	0	0	0	0
Anbudsvgift	-4 860	-3 768	7 000	-7 000	0	-8 628
Årlig avgift	-158 958	-61 300	78 000	-74 800	3 200	-217 058
Administration av ansökan från fondförvaltare, samt granskning av fondförvaltare och fonder						
	9 120	-1 840	3 650	-7 200	-3 570	3 710
– varav <i>Pensionsmyndigheten</i>	0	-	-	-	-	-
– varav <i>Fondtorgsnämnden</i>	9 120	-1 840	3 650	-7 200	-3 570	3 710
Totalt	-121 579	-92 563	1 306 186	1 163 000	-7 834	-221 976

Källa: Pensionsmyndigheten.

Totala förvaltningsmedel

Pensionsmyndighetens verksamhet finansieras av anslag på statens budget, av AP-fonderna och av premiepensionssystemet. Förvaltningsanslaget används för administration av garantipension, efterlevandepension till vuxna, bostadstillägg till pensionärer, äldreförsörjningsstöd och inkomstpensionstillägg.

Tabell 2.22 Finansiering av Pensionsmyndighetens administration

Tusental kronor

	2025	2026	2027	2028
Förvaltningsanslag förslag/beräknat	831 360	825 891	770 014	786 122
Avgiftsinkomster AP-fonderna	733 425	705 251 ¹	715 145 ¹	728 248 ¹
Avgiftsinkomster premiepensionssystemet	499 920	562 037 ¹	569 921 ¹	580 363 ¹
Summa	2 064 705	2 093 179	2 055 080	2 094 733

¹Prognos.

Källa: Pensionsmyndigheten.