

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 utgiftsområdet.....	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.	10
2.6.3	Det finns en målkonflikt mellan grundskydd och höga marginaleffekter.....	15
2.7	Regeringens bedömning av måluppfyllelsen	17
2.8	Politikens inriktning	18
2.9	Budgetförslag.....	19
2.9.1	1:1 Garantipension till ålderspension.....	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 2025 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 2025 inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom enligt tabell 1.1.

Tabell 1.1 Anslagsbelopp

Tusental kronor

Anslag	
1:1 Garantipension till ålderspension	32 273 200
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	7 753 500
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	14 409 300
1:4 Äldreförsörjningsstöd	1 530 000
1:5 Inkomstpensionstillägg	6 093 000
2:1 Pensionsmyndigheten	831 360
Summa anslag inom utgiftsområdet	62 890 360

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 2023	Budget 2024 ¹	Prognos 2024	Förslag 2025	Beräknat 2026	Beräknat 2027
Ersättning vid ålderdom	55 663	63 531	62 983	62 059	58 008	56 936
1:1 Garantipension till ålderspension	26 150	34 060	33 253	32 273	28 770	28 009
1:2 Efterlevandepensioner till vuxna	8 597	8 175	8 134	7 754	7 315	6 875
1:3 Bostadstillägg till pensionärer	13 628	13 809	14 147	14 409	14 481	14 549
1:4 Äldreförsörjningsstöd	1 237	1 408	1 400	1 530	1 558	1 584
1:5 Inkomstpensionstillägg	6 051	6 079	6 050	6 093	5 884	5 919
Myndigheter	764	722	724	831	827	774
2:1 Pensionsmyndigheten	764	722	724	831	827	774
Totalt för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom	56 427	64 253	63 707	62 890	58 835	57 710

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Tabell 2.2 Förändringar av utgiftsramen 2025–2027 för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹	60 310	60 310	60 310
Pris- och löneomräkning ²	29	47	60
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	615	78	-566
<i>varav BP25³</i>	<i>61</i>	<i>62</i>	<i>15</i>
Makroekonomisk utveckling	626	-555	-1 713
Volym	1 310	-1 044	-381
Överföring till/från andra utgiftsområden			
Övrigt			
Ny utgiftsram	62 890	58 835	57 710

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2024. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2026–2027 är preliminär.

³ Exklusive pris- och löneomräkning.

Tabell 2.3 Utgiftsram 2025 realekonomiskt fördelad för utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	2025
Transfereringar ¹	62 059
Verksamhetsutgifter ²	798
Investeringar ³	34
Summa utgiftsram	62 890

Anm.: Den realekonomiska fördelningen baseras på utfall 2023 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 2024 (skr. 2023/24:98). Nedan redovisas de skatteutgifter som är att hänföra till utgiftsområde 11.

Tabell 2.4 Skatteutgifter inom utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom

Miljoner kronor

	2024	2025
Beskattning av tjänstepensionsinkomst (A5)	-	-
Beskattning av privat pensionsförsäkring och individuellt pensionssparande (A7)	-	-
Förhöjt grundavdrag för äldre (A43)	55 680	58 240
Nedsatt avkastningsskatt på pensionsmedel (C8)	19 030	19 980

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 2024 (skr. 2023/24:98).

2.4 Mål för utgiftsområdet

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. Av dessa är det ca 71 procent som får någon av utgiftsområdets förmåner. För de flesta av förmånerna gäller att en person behöver vara 66 år eller äldre för att kunna ha rätt till förmånen. Omställningspension och viss del av änkepension kan dock endast ges till personer som är yngre än 66 år, och förmånstagarna är få till antal.

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 personer väljer att ta ut sin pension ökat.

Utgångspunkt 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, korrigerat 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

Tabell 2.5 Antal personer som får utgiftsområdets förmåner samt genomsnittliga belopp

Antal personer och genomsnittliga belopp 2023

Förmån	Antal personer			Medelbelopp per månad		
	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga
Garantipension	759 214	278 020	1 037 234	2 091	1 930	2 048
Bostadstillägg	215 705	88 439	304 144	3 635	3 533	3 605
Äldreförsörjningsstöd	13 674	10 586	24 260	4 433	3 562	4 053
Inkomstpensionstillägg	757 233	461 685	1 218 918	434	364	407
Änkepension	187 060			3 411		
Omställningspension	4 171	1 683	5 854	9 121	9 085	9 111

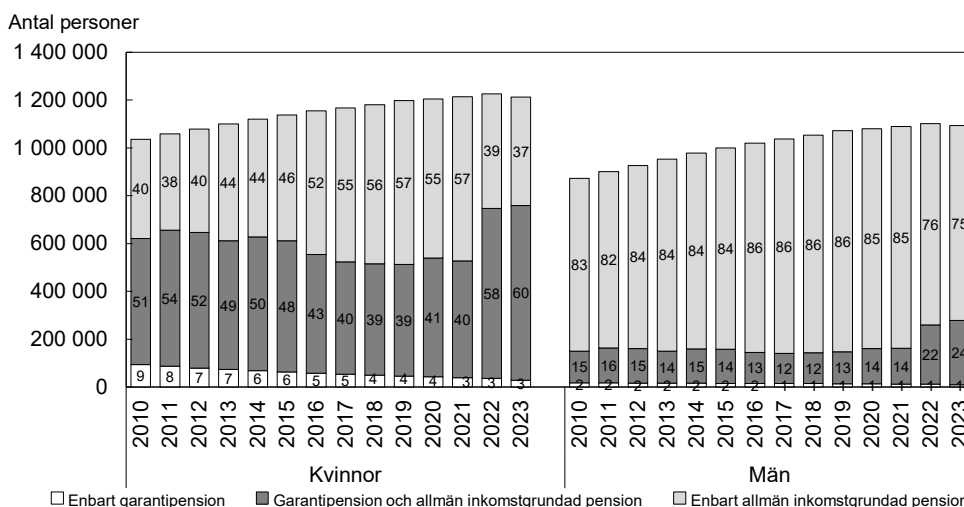
Anm.: Omställningspension redovisas inklusive förlängd omställningspension. Antal personer och genomsnittliga belopp avser december 2023. Eftersom samma person kan ha flera förmåner blir summan av antalet med förmåner inte detsamma som summan av antalet personer med någon förmån.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Utgiftsområdet består av de s.k. grundskyddsförmånerna garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd samt inkomstpensionstillägg, som är ett tillägg till 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 miljon pensionärer som fick garantipension 2023 och drygt 1,2 miljoner pensionärer som fick inkomstpensionstillägg. Drygt 300 000 pensionärer fick bostadstillägg och drygt 185 000 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 efterlevandeförmåner och inkomstpensionstillägg.

Diagram 2.1 Antal och andel pensionärer med allmän inkomstgrundad pension eller garantipension eller båda



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

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 två senaste åren för både kvinnor och män. Att garantipensionen har ökat de senaste åren har medfört att även pensionärer med medelhög allmän inkomstgrundad pension får del av garantipensionen. Sammantaget fick 45 procent av pensionärerna garantipension 2023. Bland kvinnorna fick 60 procent garantipension kombinerat med allmän inkomstgrundad pension 2023, vilket var en ökning med 20 procentenheter sedan 2021. Motsvarande andel för männen var 24 procent vilket var en ökning med 10 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.

Den påtagliga ökningen av andelen pensionärer som får garantipension beror främst på två faktorer. Den första är att garantipensionens grundnivå höjdes med 1 000 kronor per månad från augusti 2022 (prop. 2021/22:269, bet. 2021/22:FiU49, rskr. 2021/22:463). Den andra faktorn är de förhållandevis höga uppskrivningarna av prisbasbeloppet till följd av den kraftiga inflationsutvecklingen i samhället. Det har sammantaget inneburit att ca 350 000 fler personer fick garantipension 2023 jämfört med 2021. Årsskiftet 2023/24 ökade prisbasbeloppet med 9,1 procent, vilket har medfört att antalet personer som får garantipension ökade ytterligare.

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 äldre pensionärer, vilket innebär att yngre pensionärer har fått mindre grundskydd. Denna utveckling har hängt samman med ett längre yrkesliv och därmed ett högre intjänande till den allmänna inkomstgrundade pensionen. En annan förklaring har varit att de pensionsgrundande inkomsterna ökade i reala termer, vilket innebar att nybeviljade garantipensionärer 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

Procent

		2022	2023
Kvinnor	Inrikes födda	61	68
	Utrikes födda	74	79
Män	Inrikes födda	19	25
	Utrikes födda	52	57

Anm.: Siffrorna i tabellen avser folkbokförda i Sverige.

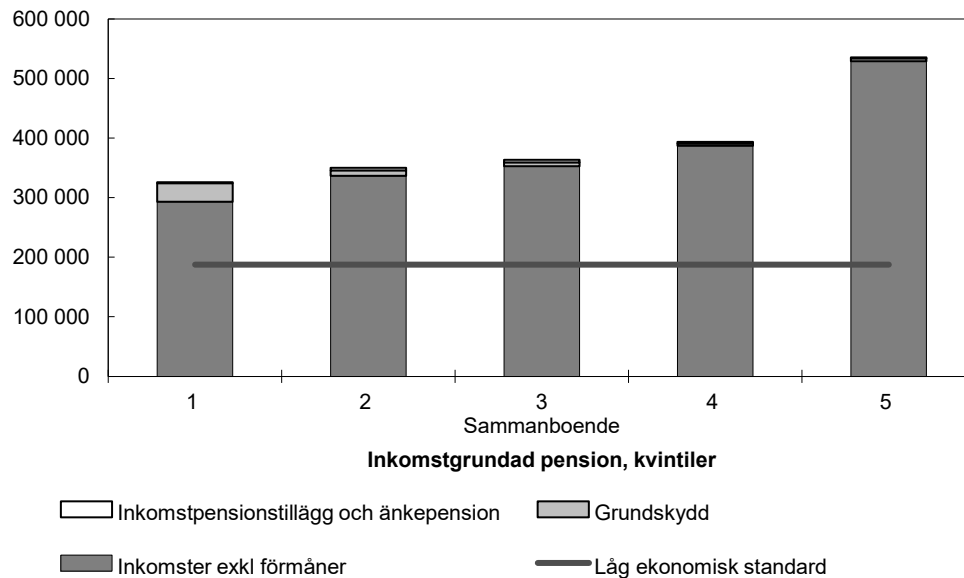
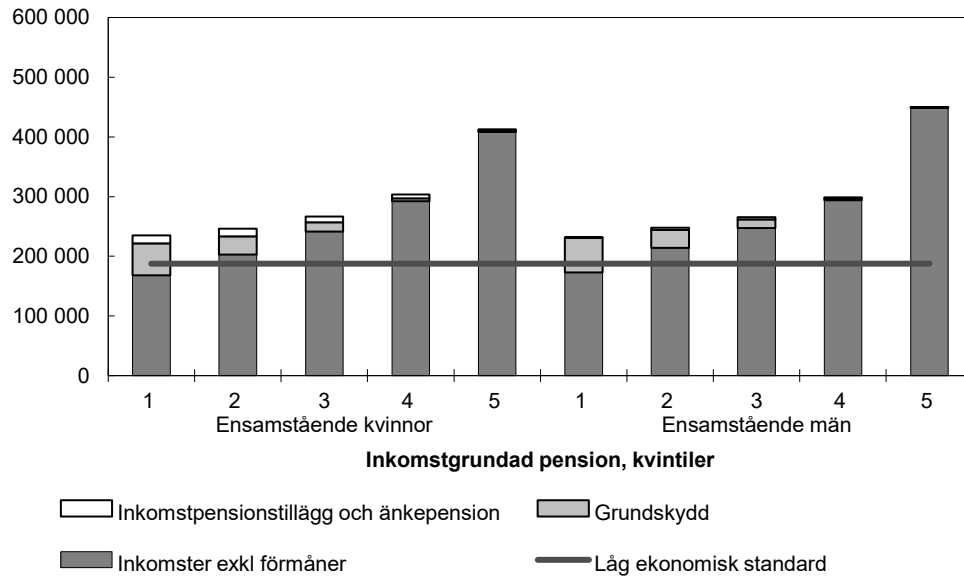
Källa: Pensionsmyndigheten.

Tabell 2.6 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 personer 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 57 procent garantipension 2023 jämfört med 25 procent bland inrikes födda män. För utrikes och inrikes födda kvinnor var andelen högre än för männen – 79 procent respektive 68 procent.

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

Diagram 2.2 Ekonomisk standard för pensionärer samt gränsen för låg ekonomisk standard, fördelat på allmän inkomstgrundad pension, prognos 2023

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.

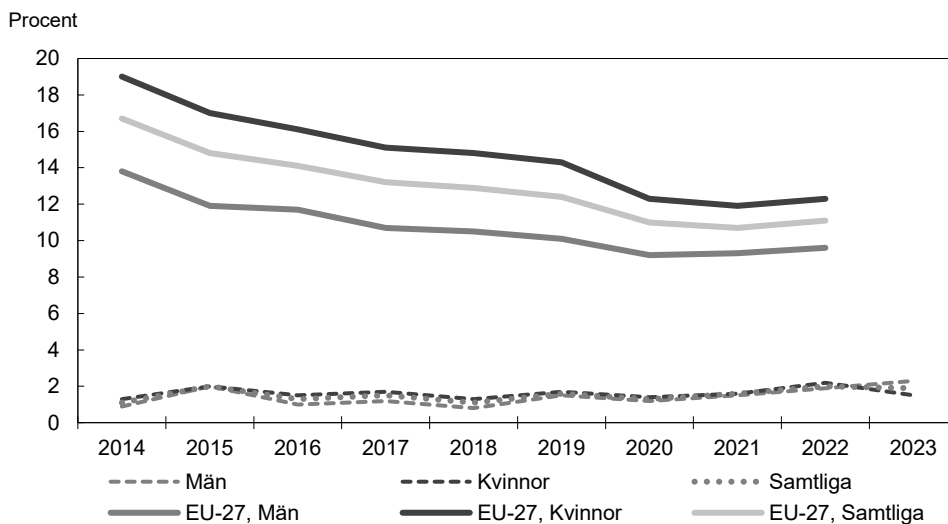
Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2022.

Diagram 2.2 visar hur mycket utgiftsområdets förmåner för pensionärer under 2023 bidrog till en genomsnittlig förbättring av den ekonomiska standarden för olika kvintiler, fördelade utifrån nivån på den allmänna inkomstgrundade pensionen. Sett till den kvintil av pensionärerna med lägst allmän inkomstgrundad pension (kvintil 1) framgår att utgiftsområdets förmåner 2023 bidrog till att i genomsnitt öka den ekonomiska standarden med ca 67 000 kronor per år för ensamstående kvinnor och ca 59 000 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, men även 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 bland ensamstående kvinnor och män.

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 sett högt över gränsen för låg ekonomisk standard även utan utgiftsområdets förmåner. 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 kvintil 2.

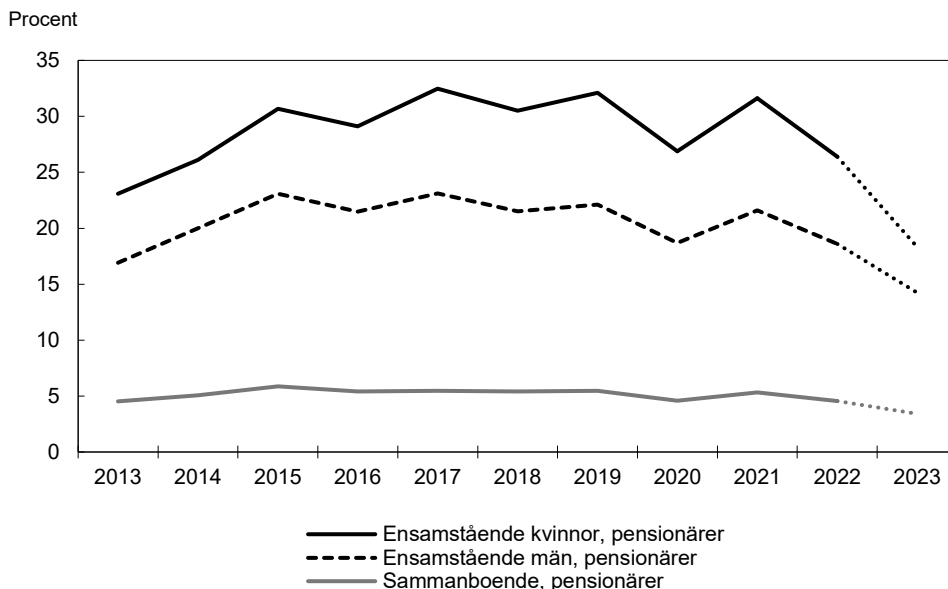
Diagram 2.3 Andel kvinnor och män samt samtliga 65 år eller äldre som lever i materiell och social fattigdom i Sverige och i EU-27



Anm.: Indikatorn materiell och social fattigdom ersätter den i tidigare budgetpropositioner använda indikatorn materiell fattigdom. Risk för 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. På hushållsnivå är definitionen möjligheten att: möta oväntade utgifter, betala en veckas semester per år, amortera på skulder, äta kött, kyckling, fisk eller vegetarisk motsvarighet varannan dag, ha tillräcklig uppvärmning i bostaden, ha tillgång till bil, kunna byta ut utnötta möbler. På individnivå är definitionen att: ha en internetuppkoppling, kunna byta ut utslitna kläder, inneha två par ordentligt passande skor (allvädersskor), spendera en mindre mängd pengar på sig själv varje vecka, ha regelbundna fritidsaktiviteter, träffa vänner eller familjemedlemmar för dryck eller ett mål mat minst en gång per månad. För EU-27 finns det ingen data för 2023.

Källa: Eurostat, EU-SILC.

Andelen personer som lever i, eller som riskerar att leva i, materiell och social fattigdom är låg i Sverige. Diagram 2.3 visar att 1,5 procent av kvinnorna och 2,3 procent av männen med allmän pension levde i materiell och social fattigdom 2023. Jämfört med övriga medlemsstater i EU är andelen kvinnor och män som lever i materiell och social fattigdom generellt sett mycket låg i Sverige, och 2022 var det endast Luxemburg som hade en lägre andel. År 2022 var det 12,3 procent av kvinnorna och 9,6 procent av männen i EU-27 som levde i materiell och social fattigdom. Skillnaden mellan kvinnor och män är även mindre i Sverige, medan det i övriga EU är en betydligt större andel bland kvinnorna än bland männen som lever i materiell och social fattigdom.

Diagram 2.4 Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard

Anm.: Prognos 2023.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2022.

Diagram 2.4 visar andelen pensionärer med låg ekonomisk standard. Sett över hela den redovisade tidsperioden 2013–2023 har denna andel, sett till samtliga pensionärer, legat stabilt mellan 11 och 15 procent. Det är dock stora skillnader mellan sammanboende och ensamstående, där ensamstående oftare har haft en lägre ekonomisk standard än sammanboende, och i synnerhet ensamstående kvinnor. Andelen med låg ekonomisk standard bland ensamstående kvinnor respektive män beräknas vara 18 procent respektive 14 procent 2023. För sammanboende är motsvarande andel 3 procent. Sett till samtliga pensionärer beräknas andelen bli 9 procent.

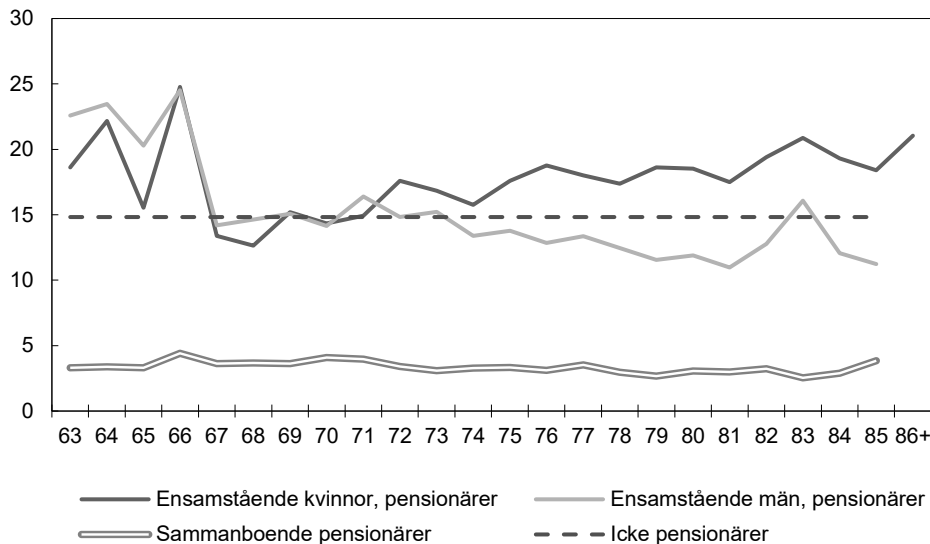
Som framgår av diagrammet har andelen med låg ekonomisk standard sjunkit påtagligt sedan 2021. Mellan 2021 och 2022 minskade andelen med låg ekonomisk standard från 14 procent till 12 procent. Minskningen var större bland ensamstående kvinnor och män, 6 procentenheter respektive 3 procentenheter. Att andelen pensionärer med låg ekonomisk standard minskade 2022 beror till stor del på att garantipensionen och bostadstillägget höjdes i augusti 2022. Effekten 2022 var dock endast en delårseffekt. Under 2023 beräknas andelen ensamstående kvinnor med låg ekonomisk standard ha minskat med ytterligare åtta procentenheter på grund av höjningen av garantipensionen i kombination med den relativt höga uppräknings av garantipensionen. Bland ensamstående män beräknas motsvarande andel ha minskat med 5 procentenheter. 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, både 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. Se vidare avsnitt 2.6.1.

Diagram 2.5 Andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärer jämfört med icke-pensionärer, prognos 2023

Andel, procent

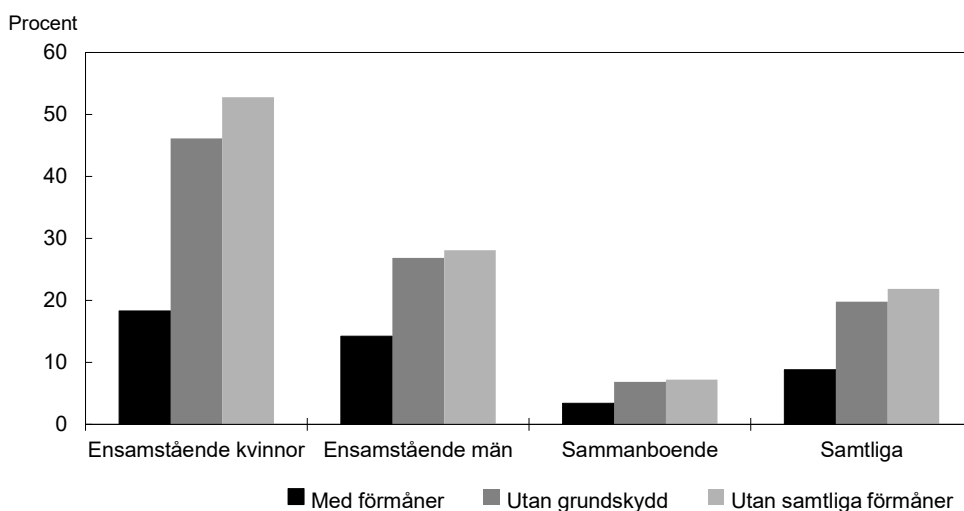


Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2022.

Andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärerna är lägre än bland icke-pensionärerna. Snittet för icke-pensionärer beräknas vara 15 procent medan snittet för pensionärerna beräknas till 9 procent 2023. Som visas i diagram 2.5 är det sammanboende pensionärer som har en lägre andel med låg ekonomisk standard i alla åldrar. Risker 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 2.6 Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard med och utan utgiftsområdets förmåner, prognos 2023



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

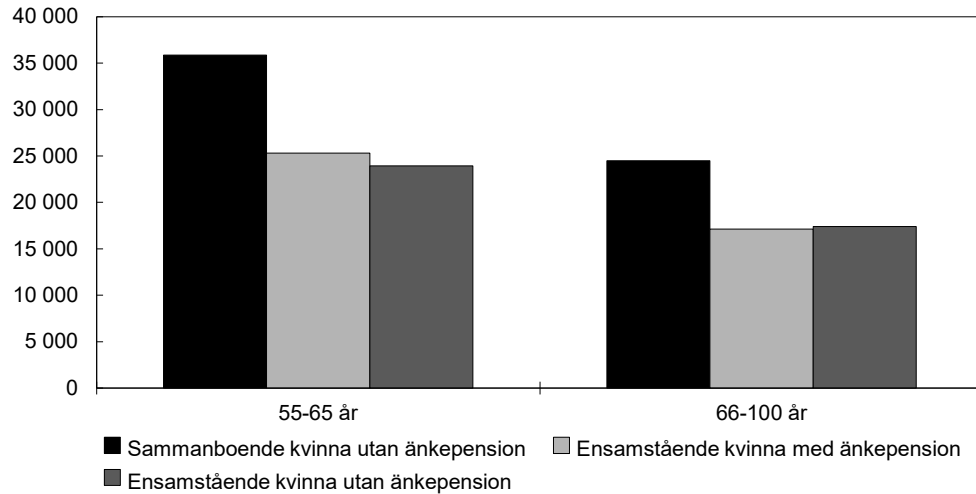
Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2022.

Diagram 2.6 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 46 procent om de inte hade fått grundskyddsförmånerna. Motsvarande andel för ensamstående män beräknas att bli 28 procent respektive 27 procent. Med hela utgiftsområdets förmåner beräknas andelen med låg ekonomisk standard bland ensamstående kvinnor bli 18 procent 2023, 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 7 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 – 22 procent jämfört med 9 procent.

Diagram 2.7 Ekonomisk standard för kvinnor med änkepension jämfört med övriga kvinnor, median 2022

Kronor per månad



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

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2022.

Diagram 2.7 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 år har ensamstående kvinnor med änkepension en högre ekonomisk standard än andra ensamstående kvinnor, men i den äldre åldersgruppen har ensamstående kvinnor med änkepension en lägre ekonomisk standard.

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 Det finns en målkonflikt mellan grundskydd och höga marginaleffekter

Tabell 2.7 Disponibel inkomst och respektavstånd för några olika typfall födda 1957 med rätt till bostadstillägg, 2024

Kronor per månad

Jämförelse med	Lön	Kollektivavtalad tjänstepension	Disponibel inkomst	Respektavstånd
Maximalt grundskydd	0	-	17 420	
Undersköterska	27 600	KAP-KL	20 232	2 812
Medianlön kvinnor	34 200	IPT 2	20 366	2 942
Medianlön män	36 800	SAF-LO	20 257	2 837
Högavlönad	50 000	PA16 (Avd 2)	29 748	12 328

Anm.: Personer som är födda 1957 var den sista årskullen som kunde få pensionssystemets grundskydd vid 65 år.

Källa: Pensionärernas levnadsstandard då och nu (Ds 2024:12).

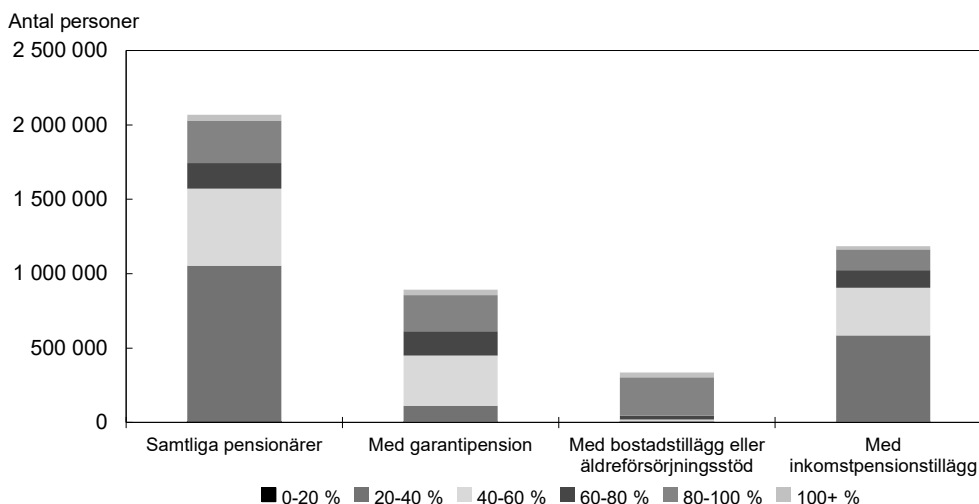
I det allmänna pensionssystemet finns en inneboende målkonflikt mellan principen att den allmänna pensionen ska grunda sig på förvärvsinkomster under livet och grundskyddet. Det ska med andra ord finnas en tydlig koppling mellan livsinkomsten och den allmänna inkomstgrundade pensionen, samtidigt som det är nödvändigt att skydda äldre från ekonomisk utsatthet vid ålderdom. Ett sätt att bedöma hur

skillnader i inkomster under arbetslivet även ger motsvarande skillnader i pensioner är att studera det s.k. respektavståndet. Respektavståndet mäter skillnaden i disponibel inkomst mellan en person som får fullt grundskydd och som inte har arbetat och en person som har arbetat heltid under ett helt arbetsliv.

I tabell 2.7 visas fyra typfall, födda 1957, som började arbeta vid 20 års ålder och som pensionerade sig vid 65 år, vilka jämförs med ett typfall som inte har arbetat. Tabellen visar att det är relativt små skillnader i disponibel inkomst vid pensionstillfället i förhållande till tidigare skillnad i lön mellan typfallet som inte har arbetat och typfallen för kvinnor och män med medianlön. Detta är resultatet av att grundskydds-förmånerna och inkomstpensionstillägget på olika sätt reduceras av inkomster i form av allmän inkomstgrundad pension och tjänstepension upp till relativt höga nivåer, vilket påverkar lönsamheten av förvärvsarbete i pensionshänseende. Skillnaden i disponibel inkomst efter pensionsinträdet är också relativt liten även för två personer som båda har jobbat heltid men som har haft relativt stora skillnader i inkomst under yrkeslivet. Typfallet man med medianlön har en månadslön som är drygt 9 000 kronor högre än typfallet undersköterskans månadslön. Skillnaden i disponibel månadsinkomst mellan typfallen vid pensioneringstillfället är 25 kronor. Den huvudsakliga förklaringen till att skillnaden är liten i disponibel inkomst efter pensioneringen för dessa typfall är att de i beräkningen får bostadstillägg, vilket jämnar ut inkomstskillnaderna.

Ett annat sätt att studera hur den disponibla inkomsten efter pensionering påverkas av förändringar i inkomster är att beräkna margineffekter. Med margineffekter avses här hur stor andel av en ökad inkomstgrundad pension som faller bort i ökad skatt och minskat grundskydd. I förlängningen visar alltså margineffekter i det här fallet hur lönsamt det har varit att arbeta ur ett pensionsperspektiv. En margineffekt på 70 procent innebär i det här fallet att om den inkomstgrundade pensionen ökar med en krona så ökar den disponibla inkomsten med 30 öre, medan 70 öre går till skatt och minskat grundskydd.

Diagram 2.8 Margineffekter i procent för samtliga pensionärer samt per förmån, 2022



Källa: Pensionärernas levnadsstandard då och nu (Ds 2024:12).

Diagram 2.8 visar hur olika nivåer på margineffekter fördelar sig på olika grupper av pensionärer. Pensionärerna är indelade i olika grupper utifrån vilka förmåner de har. Eftersom det är möjligt att ha flera förmåner förekommer vissa personer i flera grupper. Som framgår av diagrammet är den vanligaste margineffekten för pensionärer mellan 20 och 40 procent. Bland samtliga pensionärer har 24 procent

marginaleffekter på 60 procent eller mer. Bland samtliga pensionärer är det ca 5 procent vars disponibla inkomst inte ökar, eller till och med minskar, av en extra krona intjänad inkomstgrundad pension (allmän inkomstgrundad pension och tjänstepension). Det är grundskyddet och inkomstpensionstillägget som ger upphov till de högre marginaleffekterna. Hälften av dem som får garantipension har marginaleffekter som är 60 procent eller mer. Motsvarande andel bland dem som får bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är 94 procent.

För pensionärer som får grundskydd innebär högre inkomstgrundad pension att garantipension och bostadstillägg minskar, vilket i sin tur innebär att det i mindre utsträckning har lönat sig att arbeta. Utöver grundskyddet bidrar såväl nedtrappningen i inkomstpensionstillägget som inkomstskatt till ökade marginaleffekter. I diagram 2.8 framgår det att när marginaleffekten från de olika förmånerna och systemen läggs samman ger det i många fall höga marginaleffekter, som ibland når över 100 procent. Det innebär således att vissa personer får en lägre disponibel inkomst vid pensionering på grund av att den har arbetat mer. Detta är en konsekvens av hur de olika delarna av grundskyddet och inkomstpensionstillägget i pensionssystemet är konstruerade.

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 som i dag 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 ger också vid handen 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 således näst efter Luxemburg 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 2020–2023 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. Kvinnor har även i genomsnitt lägre lön 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.

Förstärkning av kontroll och civilt försvar

Pensionsmyndighetens arbete med att stärka kontrollverksamheten och arbeta ned ärendebalanserna av ansöknings- och ändringsärenden i bostadstillägget har fått till följd att antalet återkravsärenden ökat. Stora ärendebalanser av återkravsärenden innebär både längre handläggningstider som drabbar enskilda, och att felaktigt utbetalda ersättningar inte återförs till statens budget. Regeringen tillför därför Pensionsmyndigheten tillfälliga medel för att arbeta av ärendebalanser inom återkrav av bostadstillägg och allmän pension. Sektorn Ekonomisk säkerhet förstärks också genom en tilldelning av medel till beredskapsmyndigheterna för att kunna fullgöra sitt ansvar inom civilt försvar.

En del i regeringens arbete med att förhindra bidragsbrott och stoppa felaktiga utbetalningar är att ge välfärdsmyndigheterna förutsättningar att förhindra att förmåner och ersättningar betalas ut till andra än dem som har rätt till ersättning. En betydande risk för felaktiga utbetalningar kan kopplas till felaktiga uppgifter om bosättning. Därför avser regeringen att stärka Pensionsmyndighetens

kontrollverksamhet och ge myndigheten ett uppdrag om att särskilt granska att äldre försörjningsstödet inte betalas ut till personer som bor utomlands.

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 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. Individen bör också ha en större möjlighet att påverka sin egen pension. För att stärka pensionärernas ekonomi sänkte regeringen skatten för pensionärer 2024 genom en förstärkning av det förhöjda grundavdraget. För att fortsätta stärka pensionärernas ekonomi lämnar regeringen nu förslag om att ytterligare förstärka det förhöjda grundavdraget, samtidigt som avtrappningen i jobbskatteavdraget för äldre föreslås att slopas och avtrappningen i det förhöjda grundavdraget tas bort. Regeringen har även föreslagit flexibla regler för uttag av tjänstepension (prop. 2023/24:159), vilket ger individen möjlighet att under de första fem utbetalningsåren av tjänstepensionen pausa utbetalningar och förlänga utbetalningstiden.

2.9 Budgetförslag

2.9.1 1:1 Garantipension till ålderspension

Tabell 2.8 Anslagsutveckling 1:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

2023	Utfall	26 149 931	Anslagssparande	-807 605
2024	Anslag	34 059 900 ¹	Utgiftsprognos	33 252 700
2025	Förslag	32 273 200		
2026	Beräknat	28 769 700		
2027	Beräknat	28 009 100		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 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 2025–2027 för 1:1 Garantipension till ålderspension

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹	30 228 900	30 228 900	30 228 900
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	446 000	147 000	-153 000
Makroekonomisk utveckling	-181 900	-1 558 800	-2 878 800
Volymer	1 780 200	-47 400	812 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	32 273 200	28 769 700	28 009 100

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Jämfört med 2024 beräknas utgifterna för garantipension minska varje år till 2027. Anledningen till att utgifterna beräknas sjunka är att antalet personer med garantipension förväntas minska och att följsamhetsindexeringen beräknas öka mer än prisindexeringen under perioden.

Nya ålderspensionärer har allmän inkomstgrundad pension i högre utsträckning än äldre pensionärer, vilket gör att en lägre andel av de nya ålderspensionärerna har garantipension. Samtidigt 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 2023 hade 1 037 200 personer garantipension, varav 759 200 kvinnor och 278 000 män. Antalet garantipensionärer ökar 2024 men därefter förväntas antalet minska fram till 2027. År 2027 beräknas antalet personer med garantipension uppgå till 1 055 900.

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 32 273 200 000 kronor anvisas under anslaget 1:1 *Garantipension till ålderspension* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 28 769 700 000 kronor respektive 28 009 100 000 kronor.

2.9.2 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tabell 2.10 Anslagsutveckling 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

2023	Utfall	8 596 605	Anslagssparande	-346 715
2024	Anslag	8 175 200 ¹	Utgiftsprognos	8 134 300
2025	Förslag	7 753 500		
2026	Beräknat	7 315 300		
2027	Beräknat	6 875 400		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 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 2025–2027 för 1:2 Efterlevandepensioner till vuxna

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹	8 175 200	8 175 200	8 175 200
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	3 000	98 000	149 000
Makroekonomisk utveckling	231 300	419 400	592 000
Volym	-656 000	-1 377 300	-2 040 800
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	7 753 500	7 315 300	6 875 400

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Änkepension är dominerande vad gäller antal förmånstagare i förhållande till omställningspension, och svarar för ungefär 91 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 medan änkepensionen ofta är livsvarig, varför utgifterna för förmånen är avsevärt lägre än för änkepension.

Antalet kvinnor med änkepension var ca 187 100 i december 2023. För 2024–2027 beräknas antalet kvinnor med änkepension att minska med knappt 11 000 personer per år. Antalet kvinnor och män med omställningspension var ca 4 200 respektive 1 700 i december 2023. Prognosen för åren framöver är att antalet kvinnor och män med omställningspension kommer att öka något eftersom åldersgränsen för hur länge omställningspension kan fås höjs 2026. Sammantaget innebär detta att utgifterna på anslaget beräknas minska med mellan 5 och 6 procent per år.

Regeringen föreslår att 7 753 500 000 kronor anvisas under anslaget 1:2 *Efterlevandepensioner till vuxna* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 7 315 300 000 kronor respektive 6 875 400 000 kronor.

2.9.3 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tabell 2.12 Anslagsutveckling 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

2023	Utfall	13 627 955	Anslagssparande	-179 855
2024	Anslag	13 809 000 ¹	Utgiftsprognos	14 146 700
2025	Förslag	14 409 300		
2026	Beräknat	14 480 700		
2027	Beräknat	14 549 200		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 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 2025–2027 för 1:3 Bostadstillägg till pensionärer

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹	13 809 000	13 809 000	13 809 000
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	35 000	-230 000	-509 000
Makroekonomisk utveckling	514 300	498 600	458 900
Volymer	51 000	403 100	790 300
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	14 409 300	14 480 700	14 549 200

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Utgifterna för anslaget beräknas öka 2025–2027 jämfört med 2024. De huvudsakliga förklaringarna till att utgifterna ökar är att bostadskostnaderna väntas att stiga, vilket bl.a. ökar de utbetalda beloppen för bostadstillägg, samt medför att fler personer får bostadstillägg. Boendekostnaderna förväntas öka med 5,1 procent 2024 och knappt 4 procent 2025. Pensionärers benägenhet att ansöka om förmånen påverkar även anslagets kostnadsutveckling. Även pensionärernas inkomster och förmögenheter påverkar statens utgifter för bostadstillägg.

En generell trend under de senaste åren har varit att antalet ålderspensionärer har ökat, vilket har inneburit att antalet pensionärer som får bostadstillägg också har ökat. Andelen av pensionärerna som får bostadstillägg har dock minskat under en tid. Det var drygt 304 100 pensionärer som fick bostadstillägg i december 2023, 215 700 kvinnor och 88 400 män. Antalet pensionärer som får bostadstillägg förväntas öka något till 2025 för att därefter minska 2026 och 2027 då det beräknas vara ca 307 900 pensionärer som får bostadstillägg.

Regeringen föreslår att 14 409 300 000 kronor anvisas under anslaget 1:3 *Bostadstillägg till pensionärer* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 14 480 700 000 kronor respektive 14 549 200 000 kronor.

2.9.4 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tabell 2.14 Anslagsutveckling 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

2023	Utfall	1 236 839	Anslagssparande	-8 494
2024	Anslag	1 408 200 ¹	Utgiftsprognos	1 399 500
2025	Förslag	1 530 000		
2026	Beräknat	1 558 200		
2027	Beräknat	1 583 500		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för äldreförsörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.15 Förändringar av anslagsnivån 2025–2027 för 1:4 Äldreförsörjningsstöd

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹	1 298 200	1 298 200	1 298 200
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	49 000	2 000	-47 000
Makroekonomisk utveckling	62 400	85 600	114 600
Volym	120 400	172 400	217 700
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	1 530 000	1 558 200	1 583 500

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FiU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

Anslaget beräknas öka 2025–2027 jämfört med 2024. Äldreförsörjningsstöd garanterar en lägsta ekonomisk standard för personer som är 66 år eller äldre. Stödet är inkomstprövat och avräknas mot alla andra inkomster. I praktiken innebär det att äldreförsörjningsstöd lämnas till personer som är över 66 år och 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 2023 fick knappt 24 300 personer äldreförsörjningsstöd, varav 13 700 kvinnor och 10 600 män. Antalet pensionärer som får äldreförsörjningsstöd beräknas öka 2024 – 2027. Det beräknas vara 28 000 personer som får äldreförsörjningsstöd 2027.

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. Den 25 juni 2024 beslutade EU:s ministerråd att förlänga aktiveringen av massflyktsdirektivet med ytterligare ett år t.o.m. den 4 mars 2026 (EU 2024/1836). Beslutet medför att en stor andel av de personer som har uppehållstillstånd med

tillfälligt skydd enligt massflyktsdirektivet kan komma att folkbokföras i Sverige och få rätt till bl.a. äldreförsörjningsstöd.

Regeringen föreslår att 1 530 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:4 *Äldreförsörjningsstöd* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 1 558 200 000 kronor respektive 1 583 500 000 kronor.

2.9.5 1:5 Inkomstpensionstillägg

Tabell 2.16 Anslagsutveckling 1:5 Inkomstpensionstillägg

Tusental kronor

2023	Utfall	6 051 342	Anslagssparande	-182 608
2024	Anslag	6 079 000 ¹	Utgiftsprognos	6 050 000
2025	Förslag	6 093 000		
2026	Beräknat	5 884 000		
2027	Beräknat	5 919 000		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

Ändamål

Anslaget får användas för utgifter för inkomstpensionstillägg enligt socialförsäkringsbalken.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.17 Förändringar av anslagsnivån 2025–2027 för 1:5 Inkomstpensionstillägg

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹	6 079 000	6 079 000	6 079 000
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder			
Makroekonomisk utveckling			
Volym	14 000	-195 000	-160 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	6 093 000	5 884 000	5 919 000

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24: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 om justerade åldersgränser i pensionssystemet har en dämpande effekt på volymen.

I december 2023 fick drygt 1 218 900 personer inkomstpensionstillägg, varav 757 200 kvinnor och 461 700 män. Antalet personer som får inkomstpensionstillägg beräknas öka 2024 och 2025. Antalet beräknas minska 2026 på grund av att åldersgränsen för att få inkomstpensionstillägg höjs från 66 till 67 år. För 2027 beräknas antalet åter öka något. Eftersom inkomstpensionstillägget inte indexeras så påverkas utgiftsutvecklingen främst av antalet pensionärer som är berättigade till förmånen. Det medför att utgiftsutvecklingen fram till 2027 följer samma utveckling som antalet pensionärer som får inkomstpensionstillägg.

Regeringen föreslår att 6 093 000 000 kronor anvisas under anslaget 1:5 *Inkomstpensionstillägg* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 5 884 000 000 kronor respektive 5 919 000 000 kronor.

2.9.6 2:1 Pensionsmyndigheten

Tabell 2.18 Anslagsutveckling 2:1 Pensionsmyndigheten

Tusental kronor

2023	Utfall	764 474	Anslagssparande	7 198
2024	Anslag	721 783 ¹	Utgiftsprognos	724 126
2025	Förslag	831 360		
2026	Beräknat	827 457 ²		
2027	Beräknat	774 049 ³		

¹ Inklusive beslut om ändringar i statens budget 2024 och förslag till ändringar i samband med denna proposition.

² Motsvarar 808 871 tkr i 2025 års prisnivå.

³ Motsvarar 743 861 tkr i 2025 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.

Skälen för regeringens förslag

Tabell 2.19 Förändringar av anslagsnivån 2025–2027 för 2:1 Pensionsmyndigheten

Tusental kronor

	2025	2026	2027
Anvisat 2024¹	720 183	720 183	720 183
Pris- och löneomräkning ²	29 477	46 703	59 901
Beslutade, föreslagna och aviserade åtgärder	81 700	60 571	-6 035
varav BP25 ³	60 700	61 700	14 500
– Medel till Utbetalningsmyndigheten för bankavgifter			-13 000
– Medel till UBM för avgifter till tekniska leverantörer			-500
– Återkrav bostadstillägg till pensionärer och allmän pension	35 700	35 700	
– Civilt försvar: beredskapsmyndighet, Pensionsmyndigheten	5 000	6 000	8 000
– Stärkt kontroll äldreförsörjningsstöd	20 000	20 000	20 000
Överföring till/från andra anslag			
Övrigt			
Förslag/beräknat anslag	831 360	827 457	774 049

¹ Statens budget enligt riksdagens beslut i december 2023 (bet. 2023/24:FIU10). Beloppet är således exklusive beslut om ändringar i statens budget.

² Pris- och löneomräkningen baseras på anvisade medel 2024. Övriga förändringskomponenter redovisas i löpande priser och inkluderar därmed en pris- och löneomräkning. Pris- och löneomräkningen för 2026–2027 är preliminär.

³ Exklusive pris- och löneomräkning.

Fr.o.m. den 1 januari 2027 kommer Utbetalningsmyndigheten att administrera utbetalningar via systemet med transaktionskonto. Anslaget beräknas minska med 13 500 000 kronor fr.o.m. 2027 för att finansiera kostnader för bankavgifter och avgifter för tekniska leverantörer. Anslaget 1:18 *Utbetalningsmyndigheten* inom utgiftsområde 2 Samhällsekonomi och finansförvaltning ökas med motsvarande belopp.

För att stärka Pensionsmyndighetens handläggning av återkravsärenden och därigenom minska ärendebalanserna föreslår regeringen att myndigheten tilldelas mer resurser under två år. Anslaget föreslås därför att öka med 35,7 miljoner kronor per år 2025 och 2026, varav 34 miljoner kronor avser återkrav av bostadstillägg till pensionärer och 1,7 miljoner kronor avser återkrav av allmän pension.

Sektorn Ekonomisk säkerhet förstärks genom en tilldelning av medel till beredskapsmyndigheterna för att kunna fullgöra sitt ansvar inom civilt försvar. Regeringen föreslår därför att anslaget ökar med 5 miljoner kronor 2025, 6 miljoner kronor 2026 och 8 miljoner kronor 2027. Fr.o.m. 2028 föreslår regeringen att anslaget permanent höjs med 10 miljoner kronor för detta ändamål.

För att stärka Pensionsmyndighetens arbete med att förhindra bidragsbrott och stoppa felaktiga utbetalningar inom äldreförsörjningsstöd föreslår regeringen att myndigheten tilldelas mer resurser. Regeringen föreslår därför att anslaget permanent ökar med 20 miljoner kronor fr.o.m. 2025.

Regeringen föreslår att 831 360 000 kronor anvisas under anslaget 2:1 *Pensionsmyndigheten* för 2025. För 2026 och 2027 beräknas anslaget till 827 457 000 kronor respektive 774 049 000 kronor.

Bemyndigande om särskild kredit

Regeringens förslag: Regeringen bemyndigas att för 2025 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 föranleds främst 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 konton och tidsmässig koncentration av fondbyten. Under 2024 har Fondtorgsnämnden genomfört den första upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg. Det innebär att en omfattande förflyttning av kapital kan antas ske fr.o.m. 2024, vilket föranleder ett behov av en hög kredit. Regeringen bör därför bemyndigas att för 2025 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. En sådan kredit kan beslutas med stöd av 7 kap. 6 § budgetlagen (2011:203).

Tabell 2.20 Övriga kontokrediter i statens verksamhet

Tusental kronor

Utgifts- område	Ändamål	Beslutad kreditram 2023 ¹	Maximalt nyttjande 2023	Beslutad kreditram 2024 ¹	Begärd kreditram 2025
11	Pensionsmyndighetens behov av likviditet vid handel med fondandelar	12 000 000	7 150 904	20 000 000	20 000 000
Summa		12 000 000	7 150 904	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 administrationen av ålderspensionssystemet vid Kronofogdemyndigheten, 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, 2024 års priser

Verksamhet	Ack. Resultat t.o.m. 2023	Resultat 2024	Verksam- hetens intäkter 2025 (prognos)	Kostnader som ska täckas 2025 (prognos)	Resultat 2025 (prognos)	Ack. Resultat utgående 2024 (prognos)
Verksamhet där intäkterna disponeras						
Offentligrättslig verksamhet						
Avgiftsuttag AP-fonderna	-26 574	36 942	641 632	652 000	-10 368	0
Avgiftsuttag premiepensionssystemet	58 754	-50 048	500 294	509 000	-8 706	0
- varav Pensionsmyndigheten	58 754	-50 048	500 294	509 000	-8 706	0
- varav Fondtorgsnämnden	0	0	0	0	0	0
Anbudsvgift	-353	-1 300	1 800	3 500	-1 700	-3 353
Årlig avgift	-98 780	-66 000	19 000	72 500	-53 500	-218 280
Administration av ansökan från fondförvaltare, samt granskning av fondförvaltare och fonder	6 921	1 200	7 600	9 400	-1 800	6 321
- varav Pensionsmyndigheten	0	-	-	-	-	-
- varav Fondtorgsnämnden	6 921	1 200	7 600	9 400	-1 800	6 321
Totalt	-92 212	-79 206	1 170 326	1 246 400	-76 074	-21 531

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

	2024	2025	2026	2027
Förvaltningsanslag (förslag/beräknat)	720 183	831 360	827 457	774 049
Avgiftsinkomster AP-fonderna	688 942	667 894 ¹	683 241 ¹	694 999 ¹
Avgiftsinkomster premiepensionssystemet	458 952	520 771 ¹	532 737 ¹	541 905 ¹
Summa	1 867 627	2 020 025	2 043 435	2 010 953

¹Prognos.

Källa: Pensionsmyndigheten.