

Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Innehållsförteckning

1	Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget.....	3
1.1	Omfattning	3
1.2	Resultatredovisning.....	3
1.2.1	Pensionernas tillräcklighet.....	4
1.2.2	Uttag av allmän pension och arbetslivets längd.....	9
1.2.3	Inkomstpensionssystemet.....	12
1.2.4	Premiepensionssystemet.....	14
1.2.5	Administrations- och förvaltningskostnader.....	16
1.3	Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden.....	17

1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

1.1 Omfattning

Redovisningen av den allmänna pensionen är uppdelad i två avsnitt. Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom innehåller en redovisning av de skattefinansierade grundskyddsförmånerna till pensionärer, förmåner till vuxna efterlevande samt inkomstpensionstillägg. I detta avsnitt redovisas den allmänna inkomstgrundade pensionen, som omfattar de avgiftsfinansierade inkomst- och premiepensionssystemen. Dessa två system är finansiellt skilda från statens budget och bär därmed sina egna inkomster och utgifter. Det innebär att även vissa administrationskostnader hos ett antal myndigheter finansieras inom respektive system.

Tabell 1.1 Utgiftsutveckling för ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Miljoner kronor

	Utfall 2024	Beräknat 2025	Beräknat 2026	Beräknat 2027	Beräknat 2028
AP-fonderna, pensionsutgifter	363 694	381 886	390 169	405 589	421 796
Administrationskostnader	2 888	3 009	3 044	3 114	3 155
Totalt	366 582	384 895	393 213	408 703	424 951

Anm.: Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget avser i denna redovisning utgifter och administrationskostnader för inkomst- och tilläggspension. Denna del av den inkomstgrundade ålderspensionen ingår i utgifterna under utgiftstaket.

Tabell 1.2 Utgiftsutveckling för premiepensionssystemet

Miljoner kronor

	Utfall 2024	Beräknat 2025	Beräknat 2026	Beräknat 2027	Beräknat 2028
Premiepensionssystemet	27 350	36 158	38 941	42 948	47 384

1.2 Resultatredovisning

Avgiften till den allmänna inkomstgrundade pensionen är 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Av den totala avgiften går 16 procentenheter till inkomstpensionssystemet och 2,5 procentenheter till premiepensionssystemet.

Inkomstpensionssystemet är ett fördelningssystem, vilket innebär att de pensionsavgifter som betalas in av de förvärvsarbetande under ett år används för att betala de utgående allmänna inkomstpensionerna under samma år. När inbetalningarna till inkomstpensionssystemet är större än vad utbetalningarna är, sparas överskottet i de allmänna pensionsfonderna (AP-fonderna). På motsvarande sätt används medel i AP-fonderna för att täcka eventuella underskott för det fall att utbetalningarna ett år är större än vad inbetalningarna är under det året. AP-fondernas främsta syfte är således att vara en buffert i inkomstpensionssystemet, samt att bidra med kapitalavkastning till inkomstpensionssystemets långsiktiga finansiering.

Premiepensionssystemet är ett helt fonderat system, vilket innebär att de pensionsavgifter som betalas in placeras i fonder för varje pensionssparares räkning. Premiepensionssystemet är utformat som en fondförsäkring, där varje pensionssparare har möjlighet att själv välja i vilka fonder premierna ska placeras. Premierna för de

pensionssparare som inte gör något eget fondval placeras i den åldersanpassade fondportföljen AP7 Såfa, som förvaltas av Sjunde AP-fonden.

Det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet är finansiellt hållbart och rustat för att kunna ta höjd för såväl ekonomiska som demografiska förändringar i samhället. Det har sin grund i att utbetalningen av allmän inkomstpension är bunden till utvecklingen av både den genomsnittliga livslängden och samhällsekonomin. Att systemet är konstruerat på detta sätt är en garanti för att eventuella underskott som uppstår i systemet inte skjuts på framtida generationer, utan hanteras inom systemet. Systemets finansiella ställning och värdeutveckling redovisas i resultatredovisningen.

Att det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet är konstruerat för att vara finansiellt hållbart innebär att pensionernas tillräcklighet inte är garanterad. De utgående allmänna inkomstgrundade pensionerna kan t.ex. påverkas negativt vid ekonomiska kriser. Att nivån på de utgående pensionerna är tillräckliga är dock ett grundläggande och självklart syfte för ett pensionssystem och dess legitimitet. Resultatredovisningen innehåller därför beskrivningar av pensionärsers ekonomiska situation. Andra inkomster än allmän pension ingår också i resultatredovisningen eftersom de flesta pensionärer har sådana inkomster. Tjänstepension är oftast den viktigaste inkomstkällan vid sidan av den allmänna pensionen, men även andra inkomster såsom privat pension, lön och kapitalinkomster beaktas i resultatredovisningen eftersom dessa har betydelse för pensionärsers ekonomiska situation.

1.2.1 Pensionernas tillräcklighet

I dag får ca 2,3 miljoner personer allmän pension utbetald. För att kunna få en heltäckande bild av pensionärsers ekonomiska situation behöver pensionernas tillräcklighet analyseras ur flera perspektiv. Ett sätt är att analysera den ekonomiska standarden bland olika grupper av pensionärer.¹ Ett annat sätt är att undersöka kompensationsgraden, dvs. pensionsnivån i förhållande till inkomsten precis före pensioneringstidpunkten.

I analysen och beräkningarna 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 specifik ålder beror främst på att det inte finns någon fast pensionsålder i pensionssystemet, dvs. det finns ingen åldersgräns för när en person måste ta ut sin allmänna pension. De åldersgränser som finns styr endast när den inkomstgrundade pensionen respektive grundskyddsförmånerna tidigast kan tas ut. Därtill har även spridningen om när personer väljer att ta ut sin allmänna pension ökat över tid. Samtidigt pågår sedan 2020 en reform att höja alla pensionsrelaterade åldersgränser. Det innebär att det är bättre att göra analyser om pensionärer utifrån när pensionen tas ut snarare än en specifik ålder.

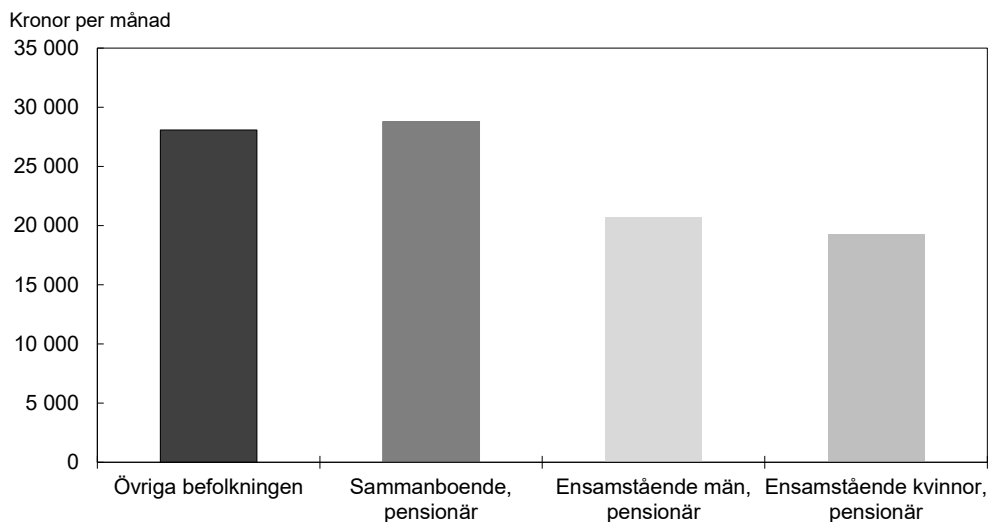
Stora skillnader i ekonomisk standard mellan olika pensionärer

Pensionernas tillräcklighet kan analyseras genom att mäta den ekonomiska standarden bland pensionärer. Diagram 1.1 visar den genomsnittliga ekonomiska standarden hos sammanboende och ensamstående pensionärer och hos den övriga befolkningen. Med gruppen övriga befolkningen avses alla i befolkningen, oavsett ålder, som ännu inte har tagit ut någon allmän pension. Sammanboende pensionärer är den grupp bland

¹ Ekonomisk standard definieras som den disponibla inkomsten justerat för försörjningsbörda. Detta innebär att alla personer i hushållet tilldelas samma ekonomiska standard, vilken beräknas som hushållets disponibla inkomst justerat för hushållets sammansättning. Justeringen görs för att kunna jämföra disponibla inkomster mellan hushåll med olika sammansättning, dvs. hur många vuxna och barn som ska försörjas av inkomsten.

pensionärerna som generellt sett har högst ekonomisk standard. Sammanboende pensionärer beräknas ha en högre ekonomisk standard än den övriga befolkningen 2024. Här bör dock tilläggas att variationen i hushållens sammansättning är betydligt större i den övriga befolkningen och därmed även spridningen i ekonomisk standard.

Diagram 1.1 Pensionärernas och övriga befolkningens genomsnittliga reala ekonomiska standard (median) 2024

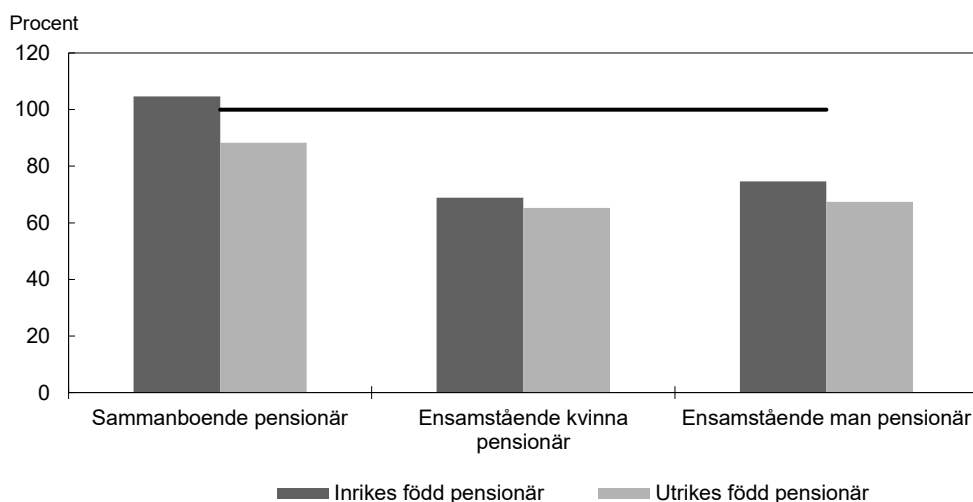


Källa: STAR-materialet, SCB.

Den ekonomiska standarden är lägre bland ensamstående pensionärer och som lägst för ensamstående kvinnor. Den sistnämnda gruppen beräknas 2024 ha en ekonomisk standard som motsvarar 68 procent av den övriga befolkningens ekonomiska standard. Motsvarande andel för ensamstående män med allmän pension beräknas vara knappt 74 procent.

Under de senaste tio åren har den ekonomiska standarden för alla grupper pensionärer ökat realt med undantag för 2022. Nominellt sett har den ekonomiska standarden ökat varje år och den har varit som störst de senaste åren.

Diagram 1.2 Inrikes och utrikes födda pensionärs ekonomiska standard (median) i förhållande till övriga befolkningen (=100 procent)



Anm.: Prognos 2024.

Källa: STAR-materialet, SCB.

Av diagram 1.2 framgår att det finns skillnader i ekonomisk standard mellan inrikes och utrikes födda pensionärer. De som är utrikes födda har i genomsnitt en lägre

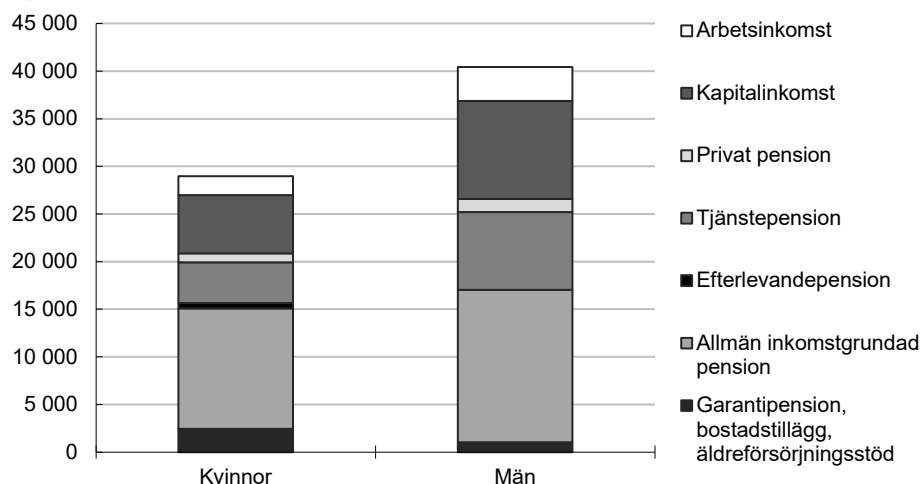
ekonomisk standard än de som är inrikes födda. Sammanboende pensionärer har den högsta ekonomiska standarden, men det är också för sammanboende som det är störst skillnad mellan inrikes och utrikes födda. Minst skillnad mellan inrikes och utrikes födda pensionärer är det i gruppen ensamstående kvinnor. Men det är samtidigt gruppen utrikes födda ensamstående kvinnor som har lägst ekonomisk standard – 65 procent av övriga befolkningens ekonomiska standard. Av diagrammet framgår även att det är större skillnad mellan inrikes födda ensamstående kvinnor och män än mellan utrikes födda ensamstående kvinnor och män. Gruppen inrikes födda sammanboende pensionärer beräknas 2024 ha en ekonomisk standard som är högre än den ekonomiska standarden i den övriga befolkningen.

Den ekonomiska standarden för pensionärer påverkas av mer än allmän pension

Den ekonomiska standarden bland pensionärer påverkas inte enbart av den allmänna pensionen. Omkring 90 procent av dem som är pensionärer har även tjänstepension, vilket utgör en betydande andel av de genomsnittliga månadsbeloppen. Utöver pensionsinkomster från den allmänna pensionen och tjänstepension har många pensionärer även förvärvs- och kapitalinkomster. Diagram 1.3 visar den genomsnittliga inkomstsammansättningen för kvinnor och män 2024. Som framgår av diagrammet har kvinnor i genomsnitt betydligt lägre inkomster än vad män har. Den allmänna pensionen och tillhörande pensionsförmåner utgör i genomsnitt också en större andel av inkomsten för kvinnor än för män. Män har i genomsnitt högre övriga inkomster i form av tjänstepension, arbetsinkomst och kapitalinkomst. För att kunna visa inkomstsammansättningen är det bruttointkomster som redovisas i diagrammet. Skillnaden i inkomst mellan kvinnor och män minskar när hänsyn tas till skatt.

Diagram 1.3 Olika inkomstkällor och genomsnittliga månadsbelopp för pensionärer

Kronor per månad



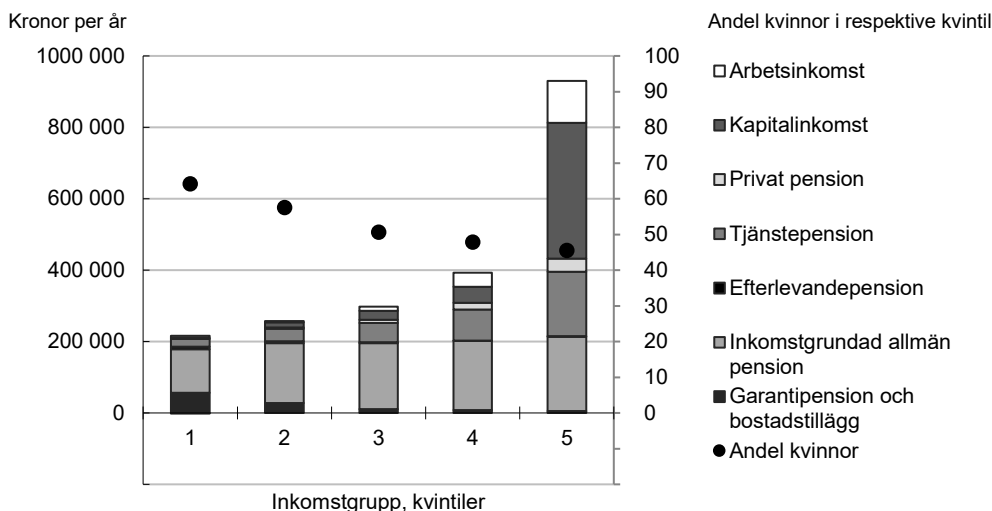
Anm.: Inkomstpensionstillägget ingår i diagrammet i allmän inkomstgrundad pension.

Källa: Socialdepartementets beräkningar i STAR 2024.

Inkomstsammansättningen och inkomstnivå skiljer sig inte enbart mellan kvinnor och män, utan även mellan inkomstgrupper. I diagram 1.4 har gruppen pensionärer först sorterats efter ekonomisk standard, och därefter fördelats i fem lika stora inkomstgrupper (kvintiler). Diagrammet visar inkomstsammansättningen i de olika inkomstgrupperna och även andelen kvinnor i respektive grupp. Inkomstspridningen är stor och de 20 procent som har de högsta inkomsterna (grupp 5) har mer än fyra gånger så stora inkomster som de 20 procent som har de lägsta inkomsterna (grupp 1). Nivån på den allmänna pensionen är relativt lika i alla inkomstgrupper och det är

främst övriga inkomstkällor som bidrar till olika totala inkomstnivåer. Kapitalinkomsterna är särskilt ojämnt fördelade. I den högsta inkomstgruppen är de åtta gånger så höga som kapitalinkomsterna i den näst högsta inkomstgruppen, och det är därmed dessa inkomster som skapar den största skillnaden i inkomstnivå. Utöver kapitalinkomsterna bidrar även arbetsinkomster och tjänstepension till inkomstskillnaderna.

Diagram 1.4 Olika inkomstkällor och genomsnittliga belopp för pensionärer, fördelat på olika inkomstgrupper



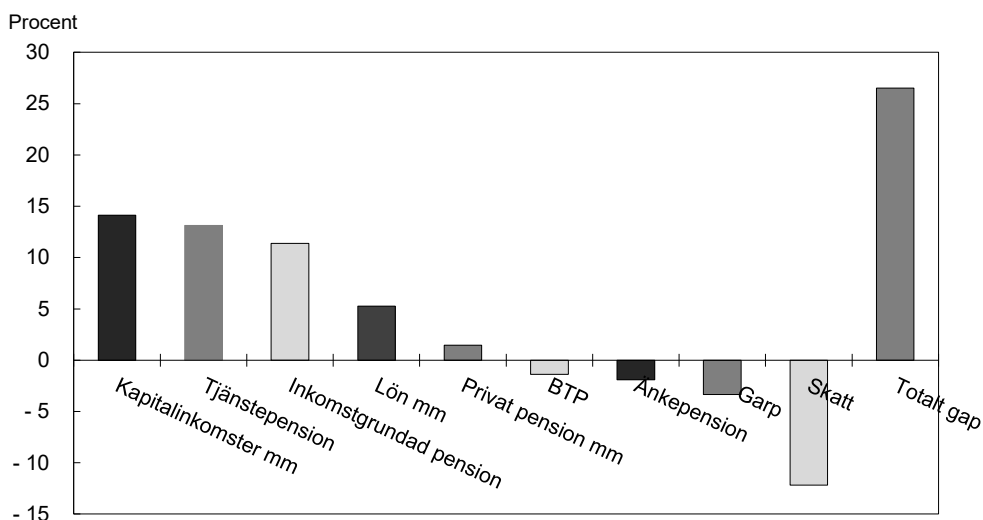
Anm.: Staplarna i diagrammet är inte fördelade på kön eftersom kvintilfördelningen grundar sig på inkomstens storlek, vilket innebär att kvinnor och män i respektive kvintil har liknande inkomster. Kvintilindelningen grundar sig enbart på pensionärernas ekonomiska standard och inte på hela befolkningens ekonomiska standard. I diagrammet ingår inkomstpensionstillägget i kategorin allmän inkomstgrundad pension och äldreförsörjningsstöd ingår i kategorin garantipension och bostadstillägg.

Källa: FASIT, STAR-materialet, SCB, Prognos 2024.

Av diagram 1.4 framgår att andelen kvinnor är störst i gruppen med lägst inkomster, medan andelen kvinnor är lägst i gruppen med högst inkomster: 64 procent respektive 45 procent. Den genomsnittliga åldern skiljer sig åt i de olika inkomstgrupperna. Åldern är högre i grupper med lägre inkomster och lägre i grupper med högre inkomst.

Skillnader i inkomst mellan kvinnor och män som pensionärer

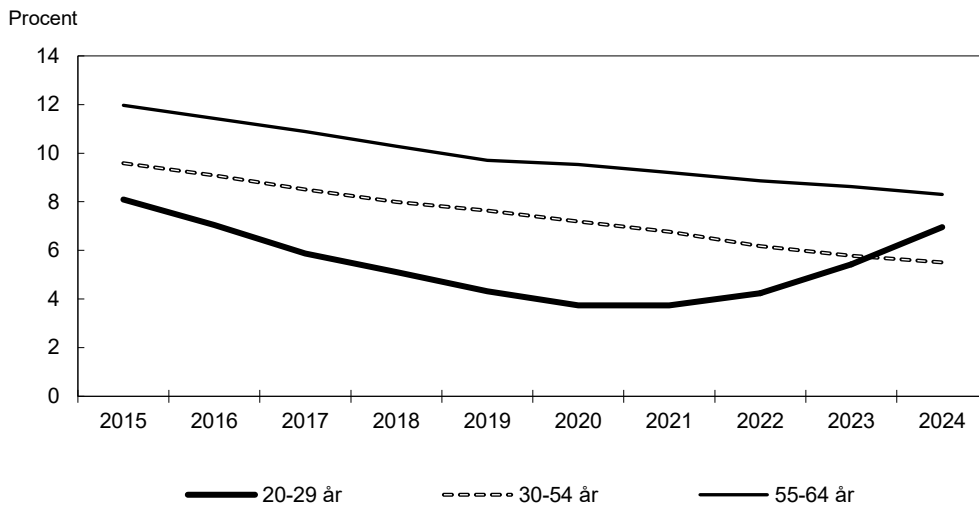
Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner benämns ofta pensionsgapet. I denna analys är dock begreppet utvidgat till att det är skillnaden mellan kvinnors och mäns disponibla inkomst som mäts. Det innebär att pensionärernas samtliga inkomster med avdrag för skatt ingår i analysen. Inkomstgapet kan delas upp i de olika inkomsternas bidrag till det totala inkomstgapet. Summan av alla inkomsters bidrag till inkomstgapet motsvarar det totala gapet. I diagram 1.5 visas skillnaden i inkomst mellan kvinnor och män, relaterat till mäns genomsnittliga inkomster. Inkomstgapet var 27 procent 2024. Det är kapitalinkomster, tjänstepension och allmän inkomstgrundad pension som bidrar mest till de icke jämställda inkomsterna bland pensionärerna. Mest utjämnande är skatterna, men även grundskyddet och änkepensionen minskar gapet.

Diagram 1.5 Olika inkomstslags respektive skatters bidrag till inkomstgapet 2024

Källa: STAR-materialet, SCB.

Den procentuella skillnaden i disponibel inkomst mellan kvinnor och män som är pensionärer har varit i stort sett oförändrad de senaste tio åren. Detta trots att förvärvslivet, och därmed den allmänna inkomstgrundade pensionen, har blivit mer jämställt under perioden. Att den totala inkomstskillnaden i princip inte har minskat beror på att andra inkomster än allmän inkomstgrundad pension har ökat i betydelse för pensionärernas disponibla inkomster och att dessa inkomster är relativt ojämnt fördelade mellan kvinnor och män. Det gäller framför allt tjänstepensioner och kapitalinkomster, men även arbetsinkomster. I takt med att gapet i allmän inkomstgrundad pension har minskat har även grundskyddets, änkepensionens och skattesystemets omfördelande effekter minskat. Det medför att det totala inkomstgapet mellan kvinnor och män som är pensionärer i princip fortfarande är oförändrat och har varit det sedan 1995 (det första tillgängliga året i beräkningsunderlaget). Inkomstgapet är större för pensionärer jämfört med personer som är 18 år eller äldre, 27 procent jämfört med 20 procent.

Den allmänna pensionen speglar inkomsterna under arbetslivet. Skillnader i förvärvsinkomst mellan kvinnor och män slår därför igenom som skillnader i allmän pension. För att få en bild av hur skillnader i pension kommer att se ut i framtiden har därför intjänandet av pension också analyserats.

Diagram 1.6 Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensionsbehållning i olika åldersgrupper 2015–2024

Anm.: Pensionsbehållningen 2024 grundar sig på intjänade pensionsrätter och deras förräntning fram till och med 2023.

Källa: Pensionsmyndigheten.

I diagram 1.6 visas skillnaden i pensionsbehållning i olika åldersgrupper 2015–2024. Den procentuella skillnaden mellan kvinnor och män har minskat över tid i åldersgrupperna 30–54 år och 55–64 år. För den yngsta åldersgruppen minskade skillnaden tidigare men den har ökat från 2021. Det beror till stor del på att arbetsmarknaden sedan pandemin har varit svagare för denna grupp och främst för unga kvinnor. År 2024 var skillnaden i pensionsbehållning mellan kvinnor och män i åldern 55–64 år drygt 8 procent, ca 5,5 procent i åldern 30–54 år och knappt 7 procent i åldern 20–29 år.

Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensionsbehållning har minskat över tid, men trots detta är mäns intjänande fortfarande betydligt högre än kvinnors även i unga åldrar. Det innebär att om inget sker kommer pensionerna fortfarande inte att vara jämställda om 40 år när de som är unga i dag går i pension.

1.2.2 Uttag av allmän pension och arbetslivets längd

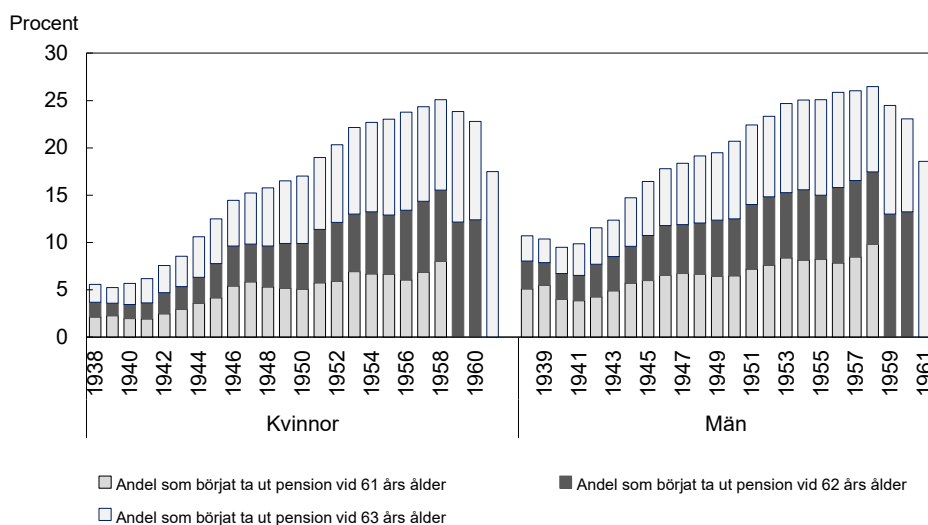
Pensionssystemets regelverk skapades utifrån den medellivslängd som rådde i mitten av 1990-talet och en då antagen pensionsålder på 65 år. Sedan dess har medellivslängden ökat med ca tre år. En följd av att medellivslängden ökar samtidigt som tidpunkten för uttag av pension inte ökar i samma takt är att tiden som pensionär blir allt längre. Nivån på den allmänna inkomstgrundade pensionen bestäms, utöver vald tidpunkt för uttag, av individens intjänade pensionsrätter (pensionsbehållningen), deras förräntning samt hur länge individens kohort (årskull) förväntas att leva i genomsnitt. En ökande medellivslängd leder därmed per automatik till sjunkande pensionsnivåer om arbetslivet inte förlängs och uttaget av pension senareläggs. För pensionens tillräcklighet är det således viktigt med ett längre arbetsliv och ett senarelagt pensionsuttag för att kunna upprätthålla pensionsnivåerna. Ett längre arbetsliv och fler arbetade timmar stärker även samhällsekonomin i stort och är således också viktigt för att finansiera en god välfärd.

Åldersgränserna för uttag av allmän pension har höjts

Uttag av pension är inte nödvändigtvis samma sak som att en person lämnar arbetslivet, men uttagsåldern har en stor påverkan på hur stor den framtida pensionen blir oavsett om en person fortsätter att arbeta eller inte. Den lägsta åldern för uttag av

allmän inkomstgrundad pension höjdes 2020 från 61 till 62 år och 2023 till 63 år. I diagram 1.7 visas andelen kvinnor och män som är födda olika år och som har tagit ut allmän pension vid 61, 62 eller 63 års ålder, dvs. de åldrar som för olika årskullar har varit den tidigaste åldern för att ta ut allmän inkomstgrundad pension. Som framgår av diagrammet har andelen som har tagit ut pension vid någon av dessa åldrar tidigare ökat över tid. Men andelen som har tagit ut pension vid 62 år för första gången var betydligt lägre för dem som är födda 1959 och 1960 än för de som är födda åren innan. Den totala andelen som har tagit ut pension vid 63 år eller tidigare sjönk för både dem födda 1959 och dem födda 1960. Andelen har sjunkit ytterligare för dem födda 1961, för vilka 63 år är den lägsta uttagsåldern av allmän inkomstgrundad pension. Det är en något större andel män som tar ut pension vid 63 års ålder eller tidigare, men skillnaden mellan kvinnors och mäns uttag har minskat över tid.

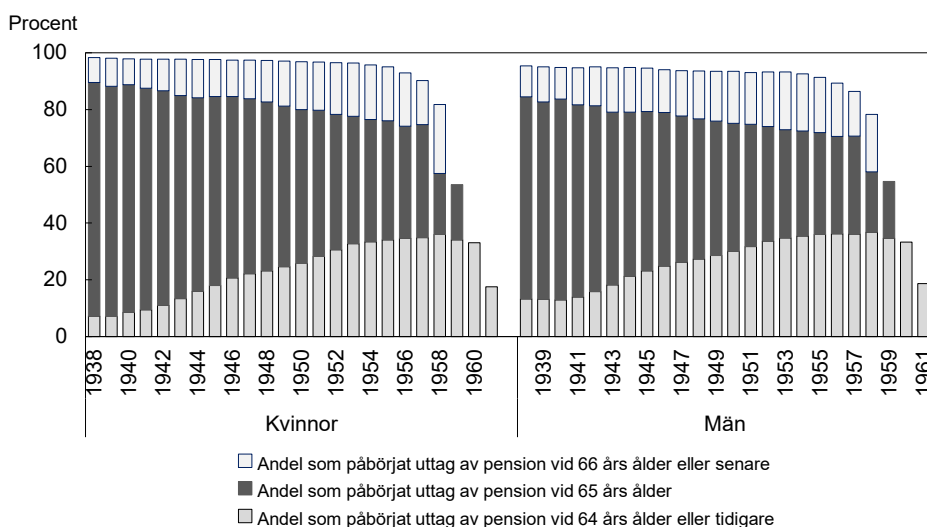
Diagram 1.7 Andelen pensionärer som gjort ett första uttag vid 61, 62 eller 63 års ålder



Källa: Pensionsmyndigheten.

År 2023 höjdes också åldersgränsen för när garantipension och övriga delar av pensionssystemet grundskydd tidigast kan tas ut. Denna höjning påverkar personer som är födda 1958 eller senare. Som visas i diagram 1.8 har andelen som tar ut pension vid 65 år minskat över tid för både kvinnor och män, men män har i större utsträckning tagit ut allmän pension både före och efter 65 år. Kvinnor har i större utsträckning tagit ut sin pension vid 65 år, vilket till stor del förklaras av att fler kvinnor över 60 år har sjukersättning och att fler kvinnor än män har garantipension. Före 2023 övergick sjukersättning ofta per automatik till allmän pension vid 65 år, och 65 år var också den ålder då garantipension tidigast kunde tas ut. Båda dessa åldersgränser höjdes 2023 till 66 år. Det har också medfört att för kvinnor och män som är födda 1958 har andelen som har tagit ut pension vid 65 år sjunkit relativt kraftigt. Som framgår av diagrammet har andelen födda 1958 som tagit ut pension vid 66 år också ökat kraftigt. De födda 1958 fyllde 66 år under 2024, vilket innebär att andelen som har tagit ut pension i gruppen 66 års ålder eller senare i sin helhet består av personer som har tagit ut pension vid 66 års ålder.

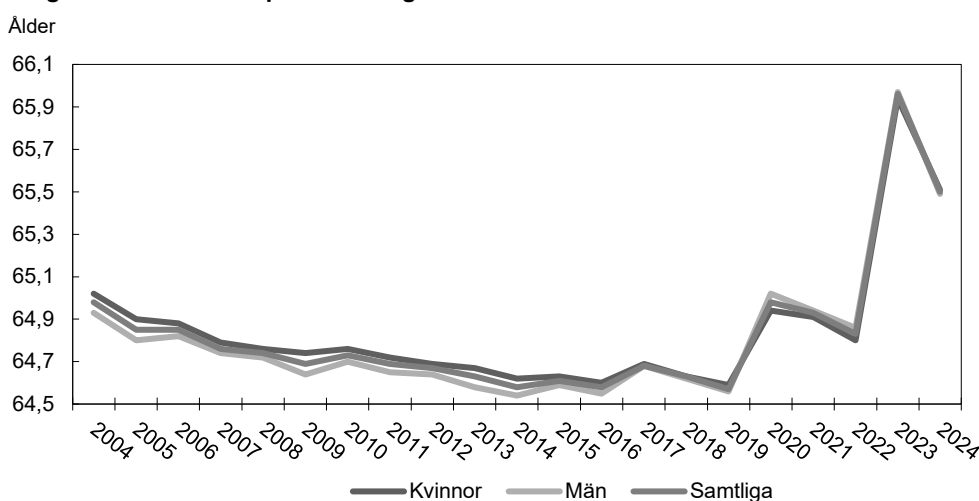
65 år har länge setts som den normala åldern för pensionering. Som framgår av diagram 1.8 verkar denna norm nu förflyttas i och med höjningen av de åldersgränser som gjordes under 2023 och främst beroende på höjningen av åldersgränsen för när man tidigast kan ta ut garantipension.

Diagram 1.8 Andelen pensionärer som gjort ett första uttag vid ålder 64 eller tidigare, 65 eller 66 och senare

Källa: Pensionsmyndigheten.

Utöver de höjningar som gjordes av åldersgränserna för tidigast uttag av allmän inkomstgrundad pension respektive garantipension 2023 höjdes också den s.k. las-åldern med ett år till 69 år. Las-åldern är den ålder till vilken en person har rätt att kvarstå i anställning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd. I diagram 1.9 visas utvecklingen av medelpensioneringsåldern för allmän pension.

Medelpensioneringsåldern mäter den genomsnittliga åldern bland de kvinnor och män som förändrar sitt uttag av allmän pension under ett givet år. Höjningarna av de olika åldersgränserna i pensionssystemet och kringliggande trygghetssystem tillsammans med höjningen av las-åldern medförde att medelpensioneringsåldern ökade kraftigt 2023. År 2024 minskade medelpensioneringsåldern, vilket beror på att de personer som fått vänta ett år på att uppnå den tidigaste uttagsåldern har kunnat börja ta ut sin allmänna pension under 2024. Skillnaden mellan kvinnor och män var liten – 2024 var det avrundande värdet för medelpensioneringsåldern 65,5 år för både kvinnor och män.

Diagram 1.9 Medelpensioneringsålder

Källa: Pensionsåldrar och arbetslivets längd, Pensionsmyndigheten 2025.

Både inträdes- och utträdesålder i arbetskraften har betydelse för arbetslivets längd

Att fler tar ut pension tidigt behöver inte betyda att de lämnar arbetslivet tidigare. Det kan också bero på att fler tar ut pension samtidigt som de fortsätter arbeta, s.k. jobbonärer. Förändringen av arbetslivets längd kräver därför kännedom om både in- och utträdesåldrar i arbetskraften (för definition av in- och utträdesålder se rapporten Pensionsåldrar och arbetslivets längd, Pensionsmyndigheten 2025).

Den genomsnittliga inträdesåldern i arbetskraften ökade för både kvinnor och män från mitten av 1970-talet till mitten av 1990-talet, vilket främst beror på att fler utbildade sig längre. Efter 1990-talet och fram till 2020 har inträdesåldern varit relativt stabil runt 23 år för kvinnor och 22 år för män. År 2021 sjönk inträdesåldern för både kvinnor och män för att sedan öka något 2023 och 2024.

Den genomsnittliga utträdesåldern har ökat under 2000-talet. Ökningen är likvärdig för kvinnor och män, men kvinnornas utträdesålder är omkring ett år lägre än männens.

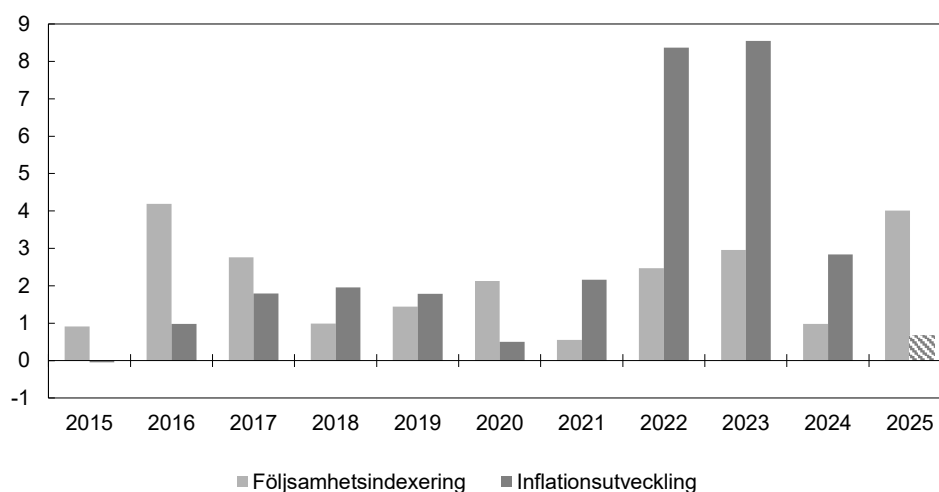
1.2.3 Inkomstpensionssystemet

Följsamhetsindexeringen styr utvecklingen av inkomstpensionerna

Inkomstpensionen beräknas vid pensioneringstillfället genom att en persons pensionsbehållning (dvs. värdet av intjänade pensionsrätter) i princip divideras med antalet återstående år som pensionären i genomsnitt förväntas leva. För att mildra övergången från arbete till pension får pensionären vid pensioneringstidpunkten ett förskott på den förväntade förräntningen. Detta förskott kallas förskottsränta och är en uppskattning av den framtida realinkomstutvecklingen. Förskottsräntan i inkomstpensionssystemet är fastställd till 1,6 procent. De årliga omräkningarna av pensionerna beräknas utifrån förändringen av inkomstindex minskat med förskottsräntan om 1,6 procent. Indexeringen efter avdrag för förskottsränta kallas följsamhetsindexering och har tillämpats sedan 2002. Syftet med konstruktionen är att inkomstpensionens värde ska vara relativt jämnt under utbetalningstiden.

Diagram 1.10 Följsamhetsindexeringen och inflationsutvecklingen

Procent



Anm.: Inflationsutvecklingen för 2025 är en prognos.

Källa: Pensionsmyndigheten och SCB.

Diagram 1.10 visar utvecklingen av följsamhetsindexeringen jämfört med prisutvecklingen sedan 2015. Som framgår av diagrammet har följsamhetsindexeringen

vissa år överstigit inflationen och andra år har inflationen varit högre. För 2024 översteg inflationen inkomstindexeringen vilket innebär en real minskning av inkomstpensionen med 1,9 procent. Under 2025 kommer i stället inkomstpensionen att öka realt med 3,3 procent.

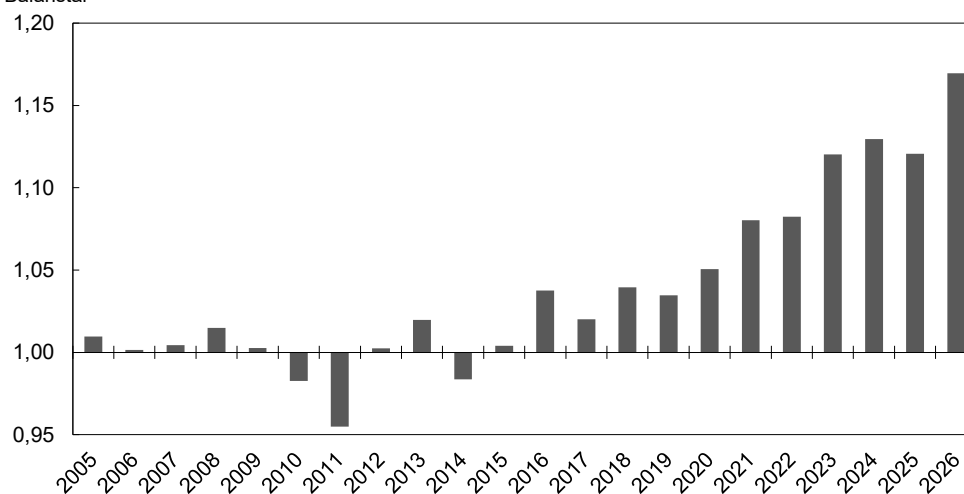
Inkomstindex för 2026 fastställs i oktober 2025, vilket innebär att den exakta indexeringen av inkomstpensionerna 2026 ännu inte är beräknad. Den senaste prognosen visar en förändring av inkomstindex på 3,1 procent. Utifrån den prognosen blir följsamhetsindexeringen 1,5 procent 2026, vilket innebär att inkomstpensionerna förväntas öka både nominellt och realt 2026.

Inkomstpensionssystemets finansiella styrka är god

Pensionssystemets finansiella ställning redovisas varje år i Pensionsmyndighetens Orange rapport – Pensionssystemets årsredovisning. Inkomstpensionssystemets finansiella hållbarhet mäts med balanstalet. Balanstalet är kvoten mellan systemets tillgångar och dess skulder. Balanstalet för 2026 är 1,1695. Under 2024 förstärktes inkomstpensionssystemets finansiella ställning jämfört med 2023. Tillgångarna i pensionssystemet består av avgiftstillgången och den s.k. buffertfonden (Första – Fjärde och Sjätte AP-fonden). Under 2024 ökade avgiftstillgången med 720 miljarder kronor (7,0 procent) och fondtillgångarna med 180 miljarder kronor (9,2 procent), vilket bidrar positivt till balanstalet. Pensionsskulden ökade med 315 miljarder kronor (2,9 procent). Anledningen till att balanstalet ökade jämfört med föregående år är att pensionssystemets tillgångar ökade mer än vad pensionsskulden gjorde.

Diagram 1.11 Balanstalets utveckling

Balanstal



Anm.: Balanstalet baseras på den finansiella ställningen två år tidigare.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Pensionssystemets finansiella ställning har alltså stärkts sedan föregående år och den finansiella ställningen i inkomstpensionssystemet är fortsatt stark. Ett balanstal för 2026 på 1,1695 innebär att tillgångarna var nästan 17 procent större än pensionsskulden per den 31 december 2024. När balanstalet är över 1 och det inte är en balanseringsperiod påverkas inte indexeringen av pensionerna av balanstalets storlek. Som framgår av diagram 1.11 har balanstalet varierat under perioden sedan det infördes. Inledningsvis var balanstalet relativt lågt och 2010, 2011 och 2014 var det under 1. Balanstalet har dock förstärkts under senare år, framför allt till följd av stärkta avgiftsintäkter tack vare ökad sysselsättning, men även hög avkastning på de finansiella marknaderna. Balanstalet för 2026 har ökat jämfört med 2025 och är det högsta balanstal som hittills har beräknats.

1.2.4 Premiepensionssystemet

Premiepensionssystemet ska erbjuda ett pensionssparande av hög kvalitet som ger en trygg pension. Det innebär dels att de fonderade medlen bör ge en avkastning som är tydligt högre än förändringen av inkomstindex, dels att utbetalningarna av pension så långt som möjligt bör vara förutsägbara och stabila när de väl har påbörjats. Därtill ska pensionssystemet erbjuda valfrihet i bemärkelsen att pensionssparare ska kunna påverka risknivå och placeringsinriktning för förvaltningen av de medel som fonderas för deras räkning. I april 2025 stod premiepensionssystemet för 16 procent av den allmänna inkomstgrundade pensionen för kvinnor och män födda 1958 som tagit ut allmän pension. Premiepensionssystemet är dock fortfarande under infasning, och när systemet är utbyggt beräknas premiepensionens andel av utbetald allmän inkomstgrundad pension uppgå till ca 20 procent.

Hög avkastning i premiepensionssystemets fonder 2024

Premiepensionskapitalet är i huvudsak placerat i aktiefonder och följer därför i stor utsträckning börsutvecklingen. Värdet på inkomstpensionen följer däremot den genomsnittliga inkomstutvecklingen i Sverige. Det främsta skälet till att det finns en fonderad del vid sidan av fördelningssystemet är att sprida risken inom den allmänna pensionen. Utan den fonderade premiepensionen hade den allmänna pensionens avkastning enbart berott på inkomstutvecklingen i Sverige. Premiepensionssystemet möjliggör en högre förväntad avkastning, och därigenom högre pensioner, genom att de avsatta pensionsmedlen investeras på kapitalmarknaden. Tabell 1.3 visar den årliga värdeförändringen av inkomst respektive premiepensionen sedan 2015. Under 2024 utvecklades premiepensionsfonderna starkt och det var ett av de bästa åren hittills för spararna. Värdet i premiepensionsfonderna ökade med i genomsnitt 23,4 procent under 2024. Värdeutvecklingen för förvalsalternativet AP7 Såfa uppgick till 27,3 procent och var således något högre än för hela fondrörelsen (dvs. samtliga fonder i premiepensionssystemet).

Tabell 1.3 Årlig värdeförändring av inkomst- respektive premiepension sedan 2015

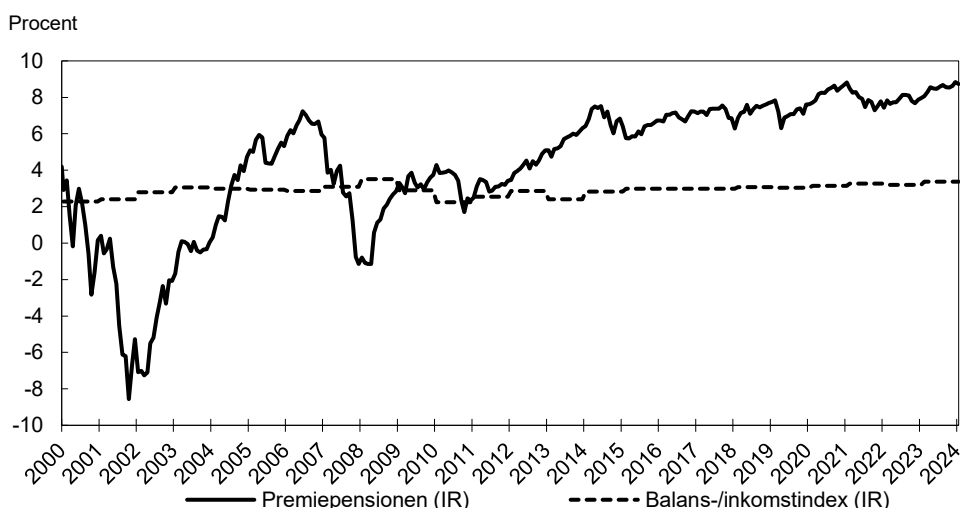
År	Inkomst-/balansindex	Premiepensionsindex	AP 7 Såfa
2015	5,9	6,4	6,2
2016	4,4	10,9	15,1
2017	2,6	12,6	16,4
2018	3,1	-3,4	-2,7
2019	3,8	29,5	32,2
2020	2,2	6,4	4,4
2021	4,1	29,1	31,5
2022	4,6	-12,4	-9,5
2023	2,6	17,6	18,4
2024	5,7	23,4	27,3

Anm.: Premiepensionsindex mäter den tidsviktade avkastningen för hela fondrörelsen (dvs. samtliga valbara fonder i premiepensionssystemet inklusive Sjunde AP-fondens produkter).

Källa: Pensionsmyndigheten.

Som framgår av tabell 1.3 varierar börsutvecklingen betydligt mer än inkomstutvecklingen. Diagram 1.12 visar den genomsnittliga årliga värdeutvecklingen för premiepensionskapitalet sedan systemets start 2000, jämfört med utvecklingen om kapitalet i stället hade avsatts till inkomstpensionssystemet. Per den 31 december 2024 var den genomsnittliga årliga värdeutvecklingen 8,7 procent för premiepensionen, jämfört med 3,4 procent för inkomstpensionen.

Diagram 1.12 Genomsnittlig årlig värdeutveckling av premiepension jämfört med om den i stället hade avsatts till inkomstpension



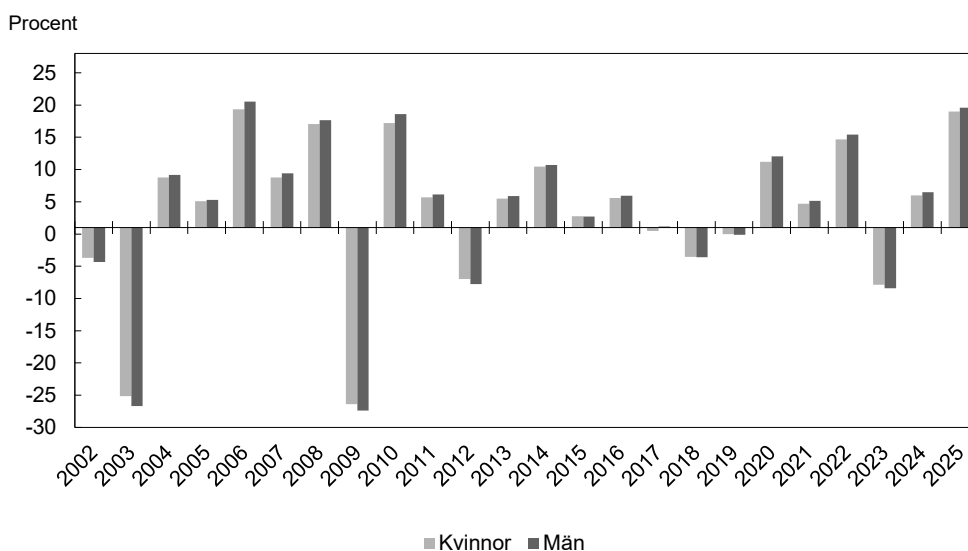
Anm.: Värdeutvecklingen är beräknad som internränta (IR). Det innebär att man vid beräkningen tar hänsyn till alla flöden in och ut ur systemet och vid de olika tidpunkter som flödena har skett, samt det totala marknadsvärdet i fonderna vid tidpunkten för beräkningen.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Premiepensionsbeloppen ökade i genomsnitt mellan 2023 och 2024

Placeringar på kapitalmarknaden är förenat med risk, men ger samtidigt möjlighet till högre avkastning. Det kan dock också innebära det omvända. Diagram 1.13 visar den genomsnittliga förändringen av de utbetalade premiepensionsbeloppen för kvinnor och män sedan 2002. Som framgår av diagrammet har beloppen ökat de flesta år, men även sänkningar har förekommit. Vid omräkningen inför 2025 ökade beloppen med i genomsnitt 19 procent för kvinnor och 19,6 procent för män. Av diagrammet framgår också att under de år som premiepensionsbeloppen har ökat, har männens ökning varit något högre än kvinnornas. På motsvarande sätt har även sänkningarna varit större för männen. Detta beror troligen på att männen har valt en något högre risknivå i sina placeringar.

Diagram 1.13 Genomsnittlig förändring av utbetalda premiepensionsbelopp, per kön och år



Källa: Pensionsmyndigheten.

Utbudet av fonder på premiepensionens fondtorg

Premiepensionens fondtorg ska erbjuda sparare en bredd av fonder med olika placeringsinriktning och risknivå. Under 2024 avslutade Fondtorgsnämnden de första upphandlingarna på fondtorget. Antalet fonder på fondtorget har som väntat därför minskat något jämfört med föregående år. Vid utgången av 2024 fanns det 421 valbara fonder på fondtorget. Av dessa är tio fonder upphandlade av fondtorgsnämnden och övriga 411 fonder tillhörde kategorier där upphandlingsprocessen ännu inte är avslutad. Tabell 1.4 visar fördelningen av dessa fonder mellan de fyra huvudkategorierna aktiefonder, räntefonder, generationsfonder och blandfonder. Av tabellen framgår även vilken risknivå som fonderna i de olika kategorierna har samt hur många av dem som klassas som hållbara.

Tabell 1.4 Antalet fonder på premiepensionens fondtorg per den 31 december 2024, uppdelat på fondkategori och risknivå

	Antal	Varav hög till mycket hög risk	Varav medelhög risk	Varav låg till mycket låg risk
Aktiefonder	290 (313)	283 (307)	5 (5)	0 (0)
– Varav hållbara	20 (22)			
Räntefonder	72 (75)	2 (2)	28 (29)	42 (44)
– Varav hållbara	6 (5)			
Blandfonder	31 (32)	10 (12)	20 (19)	1 (1)
– Varav hållbara	1 (2)			
Generationsfonder	28 (28)	14 (14)	9 (10)	5 (4)
– Varav hållbara	0 (0)			
Totalt antal	421 (448)	309 (335)	62 (63)	48 (49)

Anm.: I tabellen är antalet fonder per risknivå lägre än det totala antalet fonder för att vissa av fonderna inte har funnits så pass länge att risknivån kan definieras.

Anm.: Förra årets siffror inom parentes.

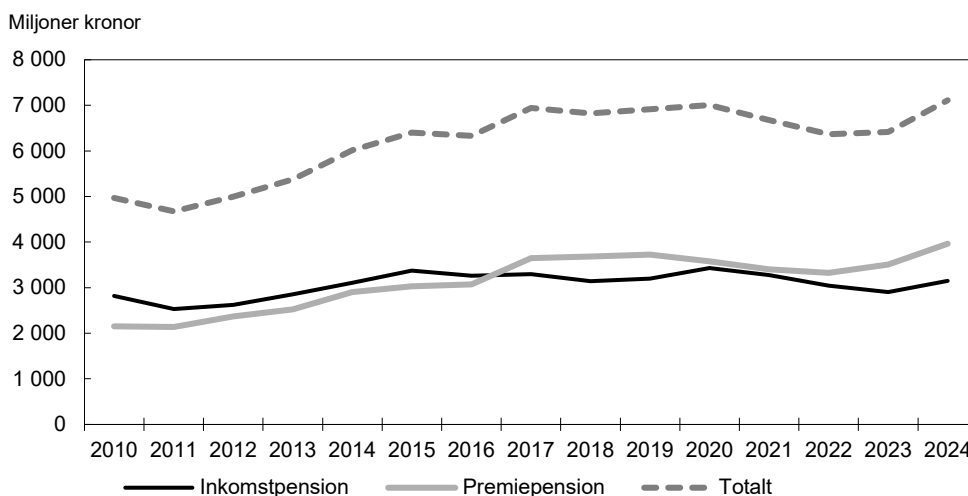
Källa: När premiepensionssystemet riksdagens mål? Pensionsmyndigheten, 2025.

För att avgöra om utbudet av fonder är tillräckligt stort för att säkerställa en reell valfrihet är spararnas uppfattning i frågan central. Pensionsmyndigheten har genomfört två enkätundersökningar av spararnas uppfattning om valfriheten på premiepensionens fondtorg. I den första undersökningen har ett representativt urval av pensionssparare och pensionärer tillfrågats och i den andra undersökningen har aktiva pensionssparare och pensionärer som har gjort minst ett fondbyte på egen hand tillfrågats. 8 procent av det representativa urvalet respektive 13 procent av de aktiva väljarna uppgav att de inte anser att utbudet av fonder är tillräckligt brett på premiepensionens fondtorg.

1.2.5 Administrations- och förvaltningskostnader

Ålderspensionssystemet är avgiftsfinansierat och administrationen finansieras genom en avgift på pensionsbehållningen. Administrationskostnadernas storlek har därför betydelse för de framtida pensionerna. De sammanlagda administrations- och förvaltningskostnaderna för ålderspensionssystemet uppgick 2024 till drygt 7,1 miljarder kronor, vilket är en ökning med ca 700 miljoner kronor jämfört med 2023. Av diagram 1.14 framgår att premiepensionssystemet stod för en något större andel (56 procent) av de totala kostnaderna 2024.

Diagram 1.14 Utvecklingen av administrations- och förvaltningskostnader för ålderspensionssystemet, fördelat på inkomstpension och premiepension



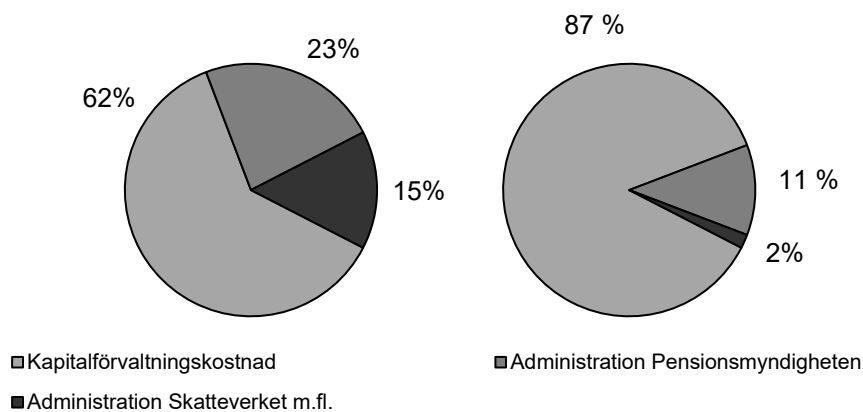
Källa: Pensionsmyndigheten.

Diagram 1.15 visar fördelningen av inkomst- och respektive premiepensionssystemens kostnader under 2024. Den allra största delen utgörs av kapitalförvaltningskostnader. För inkomstpensionssystemet utgjorde dessa 62 procent av de totala kostnaderna och för premiepensionssystemet utgjorde de 87 procent.

Diagram 1.15 Fördelningen av kostnader i inkomst- och premiepensionssystemet 2024

Inkomstpensionssystemet

Premiepensionssystemet



Källa: Pensionsmyndigheten.

1.3 Ålderspensionssystemet – nu och i framtiden

Det allmänna pensionssystemet berör alla som är bosatta och arbetar i Sverige och är därför ett politiskt åtagande som bör präglas av långsiktighet och hållbarhet. Sverige har nu i över 30 år haft ett hållbart pensionssystem som vilar på principen att det ska löna sig för den enskilde att arbeta och som är finansiellt hållbart i bemärkelsen att det inte vältrar över någon skuld på framtida generationer. Det allmänna pensionssystemet är grundat på en överenskommelse som ursprungligen slöts mellan fem av de politiska partier som då var representerade i riksdagen. Som ett steg i regeringens ambition att etablera en större samsyn kring framtida ställningstaganden om pensionerna har numera samtliga av riksdagens åtta partier ställt sig bakom pensionsöverens-

kommelsen och är representerade i Pensionsgruppen. Den utvidgade Pensionsgruppen har tagit vidare arbetet med att genomföra nödvändiga analyser och reformer för att förbättra pensionssystemet. En del i det arbetet var att analysera pensionsavgiftens nivå och en utredning tillsattes därför den 4 mars 2024. Pensionsavgiftsutredningen lämnade sitt betänkande Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analys på hundra års sikt (SOU 2025:41) den 2 april 2025. Syftet med utredningen var inte att lämna några förslag, utan att lämna en analys för politisk diskussion. Betänkandet bereds i Pensionsgruppen.

Den bärande principen i pensionssystemet, livsinkomstprincipen, innebär att den allmänna pensionen grundar sig på arbete genom att det ska finnas en tydlig koppling mellan förvärvsinkomster under livet och den allmänna inkomstgrundade pensionen. Att personer som kan arbeta faktiskt gör det är centralt för att säkerställa finansieringen av den generella välfärden, särskilt i ljuset av en åldrande befolkning. För att dagens pensionärer, och även framtidens pensionärer, ska få en god ekonomisk tillvaro är det således avgörande att alla som kan arbeta också gör det. 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 pensionen. Pensionsgruppen kom därför överens om att höja åldersgränserna i pensionssystemet och de kringliggande trygghetssystemen. Det sista steget i att höja åldersgränserna sker 2026. Då knyts de pensionsrelaterade åldersgränserna till riktåldern för pension som följer medellivslängdens utveckling. Det innebär bl.a. att åldersgränserna för när inkomstgrundad pension och garantipension tidigast kan ges höjs till 64 respektive 67 år. Som en del i arbetet att höja de pensionsrelaterade åldersgränserna har även las-ålderns koppling till riktåldern utretts. Den 16 juni 2025 överlämnade Utredningen om anpassning av åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning till riktåldern för pension sitt betänkande Längre liv, längre arbetsliv (SOU 2025:70). Arbetet för ett längre arbetsliv stannar inte vid de höjda åldersgränserna i pensionssystemet och de kringliggande trygghetssystemen. Arbetslinjen ska värnas och alla som kan arbeta ska ges goda förutsättningar att göra det.

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.

Därutöver har Pensionsgruppen också kommit överens om hur den återstående skuld som inkomstpensionssystemet har haft till staten ska hanteras. I och med pensionsreformen i början av 2000-talet ändrades betalningsansvaret för pensionerna mellan staten och AP-fonderna. Sammantaget innebar reformen en ökad ekonomisk belastning för staten. Medel motsvarande 258 miljarder kronor i 1999 års penningvärde fördes över 1999–2001. Partierna bakom pensionsöverenskommelsen har tidigare enats om att ett ställningstagande om återstående överföringar ska samordnas med beslut om fördelning av överskott i pensionssystemet. Eftersom Pensionsgruppen har kommit överens om regler för utdelning av överskott ska införas har en överenskommelse också slutits om den återstående skulden. Enligt överenskommelsen ska den återstående skuld som inkomstpensionssystemet enligt den tidigare överenskommelsen har haft till staten skrivas av och därmed vara slutreglerad.

I fråga om förändringarna av premiepensionssystemet är regeringens förväntningar fortsatt höga på att pensionssparare framöver ska erbjudas ett brett urval av högkvalitativa fonder som ger dem valfrihet i fråga om hur deras intjänande premiepension ska förvaltas. Under 2024 och 2025 har Fondtorgsnämnden fortsatt

upphandlingen av fonder till premiepensionens fondtorg. Regeringen kommer nog att följa de genomförda reformernas effekt.

Det är även viktigt att utbetalningarna av premiepensionen ska vara förutsägbara och stabila. Regeringen har därför, med stöd av Pensionsgruppen, tillsatt en utredning som ska analysera premiepensionssystemets nuvarande försäkringsformer och utbetalningsprodukter. Regeringen har även 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.

Vid sidan av de reformer som Pensionsgruppen kom överens om 2017 har även andra förändringar av pensionssystemet genomförts under inledningen av 2020-talet. Det har fått den negativa effekten att skillnaden i pension har blivit mindre mellan en person som har arbetat i större utsträckning och en person som inte har gjort det. Inriktningen för regeringens arbete framöver kommer därför att vara att stärka kopplingen mellan arbete och pension och att 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. Det är av vikt att alla som kan arbeta också gör det. 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.