

# Äldre med låga inkomster

PENSIONS  
MYNDIGHETEN

# Innehåll

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| Sammanfattning .....                                                     | i  |
| Inledning.....                                                           | 1  |
| Inkomstmått .....                                                        | 1  |
| Individuell disponibel inkomst .....                                     | 2  |
| Ekonomisk standard för hushållen.....                                    | 2  |
| Relativ låg ekonomisk standard .....                                     | 3  |
| Absolut låg ekonomisk standard.....                                      | 4  |
| Utveckling av gränsvärden för det relativa och det absoluta måttet ..... | 4  |
| Oförmåga att betala för nödvändiga utgifter .....                        | 5  |
| Grundskyddet för äldre.....                                              | 5  |
| Garantipension.....                                                      | 6  |
| Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.....                            | 6  |
| Försörjningsstöd.....                                                    | 6  |
| Äldres ekonomiska situation.....                                         | 7  |
| Individuella inkomster för äldre .....                                   | 7  |
| Äldre med relativ låg ekonomisk standard .....                           | 11 |
| Relativ låg ekonomisk standard utifrån svenska data .....                | 12 |
| Europeisk statistik om relativ låg ekonomisk standard.....               | 15 |
| Äldre med absolut låg ekonomisk standard.....                            | 18 |
| Oförmåga hos äldre att betala för nödvändiga utgifter .....              | 19 |
| Jämförelse av relativa och absoluta mått.....                            | 20 |
| Äldre med grundskydd .....                                               | 20 |
| Antal personer med grundskydd.....                                       | 21 |
| Utvecklingen av grundskyddets nivåer över tid .....                      | 22 |
| Orsaker till att äldre har en relativ låg ekonomisk standard .....       | 25 |
| Grundskyddets effekt på äldres ekonomiska standard .....                 | 26 |
| Grundskyddet minskar drivkrafter till arbete .....                       | 30 |
| Bilagor.....                                                             | 32 |
| 1 Tabell- och figurer .....                                              | 32 |
| Absolut låg ekonomisk standard.....                                      | 33 |
| Relativ låg ekonomisk standard .....                                     | 35 |
| Oförmåga att betala nödvändiga utgifter .....                            | 39 |
| 2 Data och beräkningsförutsättningar .....                               | 40 |
| 3 Antal konsumtionsenheter enligt SCB och OECD.....                      | 41 |
| 4 Grundavdraget.....                                                     | 41 |
| 5 Grundskyddets effekt på privatekonomiska utbytet.....                  | 43 |
| Referenser .....                                                         | 45 |



# Sammanfattning

Pensionsmyndighetens har bland annat i uppdrag att följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle. Syftet med denna rapport är att beskriva gruppen äldre med låga inkomster samt att förklara inkomstmått som ofta används för att beskriva äldres ekonomi, här avses särskilt måttet "relativ låg ekonomisk standard".

Välfärdsstudier utgår oftast från hushållens disponibla inkomster med hänsyn taget till antal familjemedlemmar som ett mått för *ekonomisk standard*. Genom att se till hushållets och inte till individens inkomst kan en person utan inkomst anses ha en god ekonomisk standard om någon annan i hushållet har tillräckligt hög inkomst. Andelen äldre personer med *låg ekonomisk standard* ses antingen utifrån en *absolut* eller en *relativ* skala. Den absoluta skalan som används i denna rapport utgår från nivån på försörjningsstödet (ekonomiskt bistånd). För ensamstående utan barn med en boendekostnad om 6 000 kronor per månad uppgick gränsvärdet 2017 för låg ekonomisk standard till drygt 9 900 kronor per månad. Gränsvärdet för låg ekonomisk standard enligt den relativa skalan ser till 60 procent av medianinkomsten. År 2017 motsvarade det 12 100 kronor per månad.

Eurostat, OECD med flera använder begreppet *risk för fattigdom* för hushåll med inkomst under 60 procent av medianinkomsten. Pensionsmyndigheten undviker dock ordet fattigdom och uttrycker istället måttet som *relativ låg ekonomisk standard*. Det relativa måttet bör ses som en *indikator* för hushåll med svag ekonomi. Dels för att förmögenhet inte beaktas i måttet, vilket innebär att ett hushåll kan ha stora tillgångar men ändå räknas som att det har låg ekonomisk standard om det har relativt låg inkomst. Dels för att måttet också indirekt påverkas av vilken bostadskostnad hushållet har, eftersom en hög bostadskostnad ger högre bostadstillägg.

2017 var det omkring 245 000 i gruppen 65 år och äldre (162 000 kvinnor och 83 000 män) som låg under gränsen för *relativ låg ekonomisk standard*. Detta motsvarar en andel omkring 12,1 procent, varav 15,2 procent av de äldre kvinnorna och 9,0 procent av de äldre männen. Kvinnor, ensamstående och de äldsta inom åldersgruppen över 65 år samt utrikesfödda löper en särskilt stor risk för att hamna under inkomstgränsen för relativ låg ekonomisk standard. Huvudorsaken är en kombination av jämförelsevis låga inkomstgrundade pensioner och låga boendekostnader.

Andelen äldre boende i hushåll med en ekonomisk standard under gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard har varierat under perioden 2006-2017 utan tydlig trend. Andelen äldre under det absoluta gränsvärdet för låg ekonomisk standard ligger på en betydligt lägre nivå och har haft en fallande tendens under den studerade perioden.

Grundskyddet för äldre räknat som maximalt äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg ligger över gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard. En stor anledning till att äldre inte uppnår tillräckligt god inkomst för att nå

över gränsvärdet är att de inte har, alternativt inte har rätt till, bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd. För 2017 beräknas nästan hälften av gruppen äldre med relativ låg ekonomisk standard (omkring 120 000 personer) helt sakna bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd. Skälet till att de inte har bostadstillägg är endera att de inte har rätt till bostadstillägg eller att de inte ansökt om det. Huvudorsaken till att pensionärer med låga inkomster inte har rätt till bostadstillägg bedömer vi är att de har så pass stor förmögenhet, vanligen i form av en fritidsfastighet, att bostadsstödet inte utgår.

Det finns även en grupp äldre med bostadstillägg som inte får maximalt stöd och därmed inte tillräckligt hög inkomst för att nå över gränsen för relativ låg ekonomisk standard. För att få fullt bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd krävs idag en boendekostnad om 6 620 kronor per månad. Många äldre har en lägre utgift för boendet. Pensionsmyndighetens beräkningar visar att om alla äldre som får bostadstillägg skulle ha en boendekostnad på åtminstone 6 620 kronor per månad beräknas antalet äldre med relativ låg ekonomisk standard att minska med nästan en fjärdedel, från cirka 245 000 till 185 000 personer. Förhållandet att det skulle bli färre äldre som bedöms ha en låg ekonomisk standard om deras bostadskostnader ökar visar på en brist i måttet relativ låg ekonomisk standard.

Andelen äldre med relativ låg ekonomisk standard varierar inom landet. En orsak till detta är att vissa kommuner har jämförelsevis lägre bostadskostnader än riket totalt. En låg boendekostnad innebär ett lägre bostadstillägg vilket i sin tur ger en ökad risk för relativ låg ekonomisk standard.

Eurostat tar årligen fram andelen med relativ låg ekonomisk standard för EU:s medlemsländer. I Eurostats beräkningar uppgår andelen pensionärer med relativ låg ekonomisk standard till, cirka 16,8 procent, vilket är omkring 4,6 procentenheter högre än den nationella statistiken för 2015. Den största anledningen till skillnaden är att Eurostat använder sig av OECD:s ekvivalensskala, medan den nationella statistiken utgår från den av SCB framtagna skalan för att jämföra hushåll med olika antal familjemedlemmar och ålderssammansättning. OECD:s skala antar större stordriftsfördelar, vilket innebär att ensamstående i större utsträckning riskerar att hamna under gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard.

Eurostats beräkningar visar att utvecklingen för Sverige avseende andelen äldre med relativ låg ekonomisk standard de senaste åren avviker negativt jämfört med de nordiska länderna där andelen äldre med relativ låg ekonomisk standard har minskat under senare år. Andelen för Sverige ligger dock nära genomsnittet av EU:s medlemsländer. När det gäller äldre med avsaknad av ekonomiska möjligheter att ha råd med minst fyra av nio nödvändiga varor eller tjänster, har Sverige lägst andel inom EU.

Grundskyddet för äldre har stor påverkan på den ekonomiska standarden för äldre med låg inkomstgrundad pension. En nackdel med grundskyddet är att det minskar det privatekonomiska utbytet av att arbeta.

# Inledning

I denna rapport studeras äldres inkomster, med särskilt fokus på de med låga inkomster. Vem som anses ha låga inkomster beror på hur man sätter gränsen för vad som anses vara en låg inkomst. Ett gränsvärde som används i denna rapport är nivån för försörjningsstöd (riksnorm samt ersättning för skälig bostadskostnad). Detta benämner vi som ett *absolut* mått.

I rapporten använder vi även ett *relativt* mått, vilket innebär att gränsvärdet sätts i relation till inkomstnivån i samhället. Relativt låga inkomster kan försvåra upprätthållande av sociala relationer. Ett enkelt exempel är att om alla utom några få har råd att åka på semester finns en risk att de som inte har råd hamnar utanför den sociala gemenskapen. Hur mycket resurser som behövs för att hålla sig ovanför denna nivå är inte konstant utan varierar mellan samhällen och över tid. Inom EU används ett relativt mått, risk för fattigdom, definierat som 60 procent av medianinkomsten. Det relativa måttet ser endast till hushållets disponibla inkomster och antal familjemedlemmar. Definitionen innebär att ett hushåll med låga inkomster men med stora tillgångar riskerar fattigdom.

Med fattig avses ofta inte bara brist på inkomster utan någon som har mycket begränsade ekonomiska resurser. Detta kan i sin tur leda till svårighet att upprätthålla grundläggande konsumtion av näringsintag, god hälsa och boende. Som fattig saknar man ofta tillgång till utbildning, säkerhet och hälsovård. Den fattige är berövad rätten att kunna göra egna val för att förbättra sin livssituation. Fattigdom inbegriper på det viset utanförskap och maktlöshet.

Pensionsmyndigheten undviker orden fattig och fattigdom och använder istället begreppet *relativ låg ekonomisk standard* för individer i hushåll med en inkomststandard under 60 procent av medianinkomsten. Ett syfte med denna rapport är, förutom att studera gruppen äldre med låga inkomster, även att förklara hur det ganska komplicerade relativa måttet fungerar och hur det, enligt vår uppfattning, bör tolkas.

## Inkomstmått

Inkomster kan mätas på olika sätt. I den här rapporten studerar vi dels *individuell disponibel inkomst* samt *hushållens ekonomiska standard*, detta avsnitt anger hur måtten definieras. Dessa mått ger olika perspektiv. För att studera inkomstskillnader mellan kvinnor och män används av de flesta den individuella disponibla inkomsten. För att studera den ekonomiska situationen för befolkningen används dock oftast måttet ekonomisk standard där man ser till hela hushållets disponibla inkomst och försörjningsbörda. Detta eftersom man kan anta att man inom hushållet delar på inkomster och utgifter. Det finns även en juridisk skyldighet för makar att bidra till hushållets gemensamma ekonomi. I rapporten undersöker vi både *relativ* låg ekonomisk standard och *absolut* låg ekonomisk standard samt *oförmåga* att

betala för nödvändiga utgifter (materiell deprivation), definitionen för dessa mått anges nedan.

## Individuell disponibel inkomst

Individens disponibla inkomst utgörs av summa:

- Lön och inkomst av näringsverksamhet
- Pensioner - allmänna pensioner, tjänstepensioner och övriga privata pensioner
- Övriga beskattningsbara inkomster som t.ex. A-kassa, sjukpenning, föräldrapenning och aktivitets- och sjukersättning
- Kapitalinkomster – ränteinkomster netto och aktieutdelning
- Reducerat med den slutliga skatten exklusive avgiften till Svenska kyrkan eller annat trossamfund. I den slutliga skatten ingår inkomstskatt, kapitalskatt, fastighetsskatt samt avdrag på skatten för det så kallade jobbskatteavdraget, pensionsavgiften och övriga skatte-reduktioner
- Olika bidrag såsom t.ex. barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg och äldre försörjningsstöd

De individuella disponibla inkomsterna är summan av de individuella posterna samt de hushållsanknutna bidragen som har fördelats jämnt på de vuxna i hushållet.

## Ekonomisk standard för hushållen

Sammanboende har oftast en gemensam och delad ekonomi, varför den individuella inkomsten inte avspeglar individernas ekonomiska standard. Av det skälet analyseras därför hushållets samlade inkomster vid välfärdsstudier. Hushållen skiljer sig dock åt i antal hushållsmedlemmar och sammansättning av antal vuxna och barn. Ett enkelt mått skulle vara att dela hushållets disponibla inkomst med antal hushållsmedlemmar och därmed få disponibel inkomst per medlem. Ett sådant per capita mått skulle dock inte ta hänsyn till de ”stordriftsfördelar” som finns, bland annat genom att sammanboende kan dela på kostnader för t.ex. boende (två personers hushåll har vanligen inte dubbelt så höga bostadskostnader som ensamstående). Hushållens ekonomiska välfärd avspeglas bäst genom att ta hänsyn till sådana stordriftsfördelar, därför utgår analysen här liksom i andra liknande studier från disponibel inkomst<sup>1</sup> *per konsumtionsenhet* där antalet konsumtionsenheter speglar hushållets försörjningsbörda. Måttet omnämns oftast som hushållets *ekonomiska standard*.

---

<sup>1</sup> Hushållens disponibla inkomster är som nämnts tidigare summan av hushållens samlade inkomster reducerad för skatter men med tillägg för olika bidrag, såsom till exempel bostadstillägg till pensionärer.

$$\text{Ekonomisk standard} = \frac{\text{Disponibel inkomst}}{\text{Antal konsumtionsenheter}}$$

Antalet konsumtionsenheter som speglar hushållets försörjningsbörda kan mätas på olika sätt. Gemensamt för de flesta s.k. ekvivalensskalor är att de tar hänsyn till antalet familjemedlemmar och medlemmarnas ålder samt ser till det grundläggande konsumtionsbehovet. Vilken ekvivalensskala som väljs varierar mellan olika analyser. I svenska studier och i denna rapport används den nationella ekvivalensskalan som är framtagen av SCB. Enligt den svenska skalan har den första vuxna i hushållet vikten 1, den andra vuxna har vikten 0,51. Det första barnet har vikten 0,52 och övriga barn har vikten 0,42. OECD använder en annan ekvivalensskala, i bilaga 3 återges SCB respektive OECD:s ekvivalensskala.

I och med att personer som sammanbor i hushåll antas ha samma ekonomiska standard beror skillnaden i ekonomisk standard mellan män och kvinnor i huvudsak av skillnaden i ekonomisk standard mellan ensamstående män och ensamstående kvinnor.

Hushållets ekonomiska standard tar inte hänsyn till hushållets tillgångar eller skulder. Definitionen av relativ låg ekonomisk standard tar inte heller hänsyn till nödvändiga konsumtionsutgifter för boende, hälso- och sjukvård med mera.

### Relativ låg ekonomisk standard

Gränsen för relativ låg ekonomisk standard utgår i rapporten från 60 procent av medianvärdet för den ekonomiska standarden sett till samtliga hushåll.<sup>2</sup> Med 60 procent av medianstandarderna som gräns för låg ekonomisk standard kommer det sannolikt att finnas hushåll och personer som anses ha knappa levnadsförhållanden även i rika samhällen. Måttet kan därför ses som en indikator för inkomstjämligheten och är användbart för att studera förändringen av inkomstfördelningen över tiden.

Per definition har hälften av hushållen en ekonomisk standard som är lägre än medianinkomsten. Givet medianinkomsten så avgör inkomstspridningen på den nedre hälften av inkomstfördelningen hur många hushåll som lever under den relativa gränsen för låg ekonomisk standard. En låg spridning i den undre halvan av inkomstfördelningen med sammanpressade inkomster strax under medianvärdet, ger således en låg andel med relativ låg ekonomisk standard även om inkomstskillnaderna i övrigt är stora.

Hushållets ekonomiska standard tar inte hänsyn till hushållets tillgångar eller skulder. Ingen möjlighet finns att beakta dessa för svenska förhållanden eftersom förmögenhetsstatistiken är slopad sedan 2007. Även om

---

<sup>2</sup> Vissa studier ser till 60 procent av medelstandarderna och vissa andra till 50 procent av medianen. I denna promemoria ses till 60 procent av medianen för hushållens ekonomiska standard, orsaken är att OECD, Eurostat med flera har den gräns.



informationen om förmögenhet fanns tillgänglig, så skulle det beroende på synsätt kunna vara svårt att värdera tillgångarna och hur värdet ska räknas till den årliga disponibla inkomsten. Av de hushåll som kan anses ha en låg ekonomisk standard torde det finnas några som har relativt stora förmögenheter, vanligen i form av någon fastighet, och om förmögenheten kunde beaktas så skulle flera av dessa hushåll flyttas över gränsen för låg ekonomisk standard. Det är dessutom så att förmögenheten kan vara orsaken till att personen inte haft rätt till bostadstillägg och av det skälet inte får en inkomst som når upp till gränsen som år 2017 var drygt 12 100 kronor per månad.

Definitionen av relativ låg ekonomisk standard tar inte heller direkt hänsyn till nödvändiga konsumtionsutgifter för boende, hälso- och sjukvård med mera. Indirekt fångas konsumtionen schablonmässigt av ekvivalensskalan (antal konsumtionsenheter inom hushållet). Om boendekostnaden skulle öka, givet allt annat, så påverkas inte hushållens ekonomiska standard när ekvivalensskalan är låst. Effekten av en höjd boendekostnad skulle dock minska antalet äldre med relativ låg ekonomisk standard eftersom ett antal av dessa kommer att få ett ökat bostadsstöd i form av bostadstillägg och eller äldreomsorgsstöd.<sup>3</sup>

### Absolut låg ekonomisk standard

Ett absolut mått på låg ekonomisk standard att jämföra hushållets disponibla inkomst mot försörjningsstödet (ekonomiskt bistånd)<sup>4</sup>. Vi utgår här från den s.k. riksnormen i försörjningsstödet samt ersättning för skälig boendekostnad<sup>5</sup>. Riksnormen tar hänsyn till hushållets sammansättningar av antal familjemedlemmar hushåll och anger den nivå som krävs för att upprätthålla minsta nödvändiga levnadsstandard<sup>6</sup>. I normen ingår utgifterna för mat och kläder.

Till skillnad från en relativ gräns, till exempel 60 procent av hushållens medianinkomst, ger detta en mer absolut gräns för låg ekonomisk standard.

### Utveckling av gränsvärden för det relativa och det absoluta måttet

Gränsvärdet för det relativa måttet påverkas av den genomsnittliga inkomstutvecklingen och av förändringar i inkomstspridningen i samhället. Det absoluta gränsvärdet (riksnormen), är angett i prisbasbelopp och

---

<sup>3</sup> Om boendekostnaden skulle vara tio procent högre så ökar de äldres disponibla inkomster med cirka 640 miljoner kronor av att bostadstillägget höjs. Andelen äldre med relativ låg ekonomisk standard beräknas därmed att minska med nästan sju procent

<sup>4</sup> Utanför normen men av särskilda skäl kan ersättning fås för nödvändiga utgifter, t.ex. hälso- och sjukvård, glasögon, tandvård med mera.

<sup>5</sup> Som skälig bostadskostnad har vi i beräkningarna utgått från länets medianhyra. Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig boendekostnad bör enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Kostnaden bör även relateras till hyresnivån hos allmännyttiga bostadsföretag eller andra större bostadsföretag på orten. Med orten bör avses den tätort där den enskilde bor eller de närmast belägna tätorterna inom kommunen, se SOFS:2013

<sup>6</sup> [http://www.socialstyrelsen.se/ekonomiskt\\_bistand/riksnormen\\_samt](http://www.socialstyrelsen.se/ekonomiskt_bistand/riksnormen_samt)  
<http://www.socialstyrelsen.se/sosfs/2013-1>

utvecklas därför med prisutvecklingen. Riksnormen ses dock över regelbundet med hänsyn till konsumtionsutveckling och allmän standardutveckling i samhället. Över tid sker därför en viss anpassning till den allmänna inkomstutvecklingen.<sup>7</sup>

## Oförmåga att betala för nödvändiga utgifter

I forskningen och i Eurostat används ett absolut inkomstmått som benämns materiell deprivation<sup>8</sup>. Detta mått förhåller sig inte till en beräknad ekonomisk standard för hushållet utan mäts genom att undersöka vilka hushåll som inte har råd att betala för nödvändiga varor eller tjänster. Vi utgår i denna rapport från Eurostats definition av allvarlig avsaknad av medel som anses föreligga när hushållet inte har råd med minst fyra av nedanstående varor eller tjänster:

1. boendekostnaden med ränta och/eller amortering på bostad,
2. räkningar för sådant som el och varmvatten, uppvärmning av bostaden,
3. oförutsedda utgifter,
4. dagligt intag av kött eller annat protein,
5. semesterresor,
6. en tv-apparat,
7. en tvättmaskin,
8. en bil och
9. en telefon.

## Grundskyddet för äldre

Detta avsnitt beskriver de ekonomiska stöd som ges till äldre med låga inkomster. Det finns olika ekonomiska stöd för att garantera en viss lägsta ekonomiska standard för människor i Sverige. Det yttersta skyddsnätet är försörjningsstöd (ekonomiskt bistånd), tidigare socialbidrag. För personer som fyllt 65 år finns pensionssystemets grundskydd i form av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. De äldre som är 65 år fyllda vid ingången av året har också en skattelättnad i form av ett förhöjt grundavdrag. Äldre får mycket sällan försörjningsstöd eftersom äldreförsörjningsstödet avser att säkerställa den grundläggande försörjningen för äldre.

Ytterligare beskrivning av garantipension, bostadstillägget och äldreförsörjningssystemet finns i Pensionsmyndighetens tidigare rapport från december 2014.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup> Se Översyn av grundskyddet för pensionärer (Ds 2018:8) s.42f.

<sup>8</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material\\_deprivation](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material_deprivation)

<sup>9</sup> Grundskyddsrapport (2014-12-08), <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>

## Garantipension

Äldre som har fyllt 65 år och som saknar eller har en låg inkomstpension kan få *garantipension*. Garantipensionen reduceras med inkomstpensionen<sup>10</sup> och oreducerad garantipension för ogifta uppgår till 2,13 prisbasbelopp (vilket motsvarar 8 076 kronor per månad 2018). Motsvarande för gifta är 1,9 prisbasbelopp (7 204 kronor per månad)<sup>11</sup>. Ett villkor för att få hel garantipension är att personen har varit bosatt inom Sverige i 40 år. Kortare vistelsetid reducerar garantipensionen proportionerligt. En allmän pension under garantipensionsnivån beror således på att bosättningstiden varit mindre än 40 år. De som fått uppehållstillstånd av asylskäl är dock undantagna från denna regel och garantipensionen reduceras inte för kortare bosättningstid.

## Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd

För ålderspensionärer finns även bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd som utöver garantipension ingår i grundskyddet för ålderspensionärer<sup>12</sup>. De pensionärer som har en pensionsinkomst brutto understigande cirka 19 000 kronor per månad och som saknar större förmögenheter (i förmögenhetsprövningen undantas den bostad, bostadsrätt eller det egna hemmet, som den äldre är folkbokförd på) kan få bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Pensionerna beskattas medan bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet är skattefria. Maximalt bostadstillägg uppgår 2018 till 5 560 kronor. Till detta kan ett särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd fås för att uppnå en skälig levnadsnivå. Den skäliga levnadsnivån är 5 634 kronor/månad för ensamstående och 4 590 kronor/månad för gifta efter att boendekostnaden (dock högst 6 620) är betald. Äldre med särskilt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd kan därmed få upp till 12 254 kronor per månad i bidrag.

## Försörjningsstöd

Försörjningsstöd söks hos kommunen och regleras i Socialtjänstlagen. Stödet beviljas den som inte kan få sitt och sin familjs behov av försörjning tillgodosett på annat sätt.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> Garantipensionen beräknas idag som om att all pension tjänats in till inkomstpensionen. Detta innebär att garantipensionen avräknas mot individens inkomstpension samt ett belopp (fiktiv premiepension) motsvarande ca 16 procent av inkomstpensionen.

<sup>11</sup> För de som är födda 1938 eller senare. De som är födda 1937 och tidigare följer andra regler.

<sup>12</sup> De med sjuk- eller aktivitetsersättning kan också få bostadstillägg. Stödet fås enbart efter ansökan där boendekostnaden och vissa förmögenheter ska uppges. I Grundskyddet kan även änkepensionen inkluderas samt det särskilda grundavdraget för personer som är 66 år eller äldre. Skälet är att vid införandet av det extra grundavdraget åt äldre 20 motiverades av att vilja förbättra ekonomin för de sämst ställda pensionärerna.

<sup>13</sup> Det finns en riksnorm för försörjningsstödet som ges för att täcka nödvändiga utgifter för t.ex. livsmedel och kläder. Därutöver ges försörjningsstöd för skäliga kostnader för boende. Det finns även möjlighet att ansöka om ytterligare stöd för andra behov som exempelvis läkemedel, tandvård och

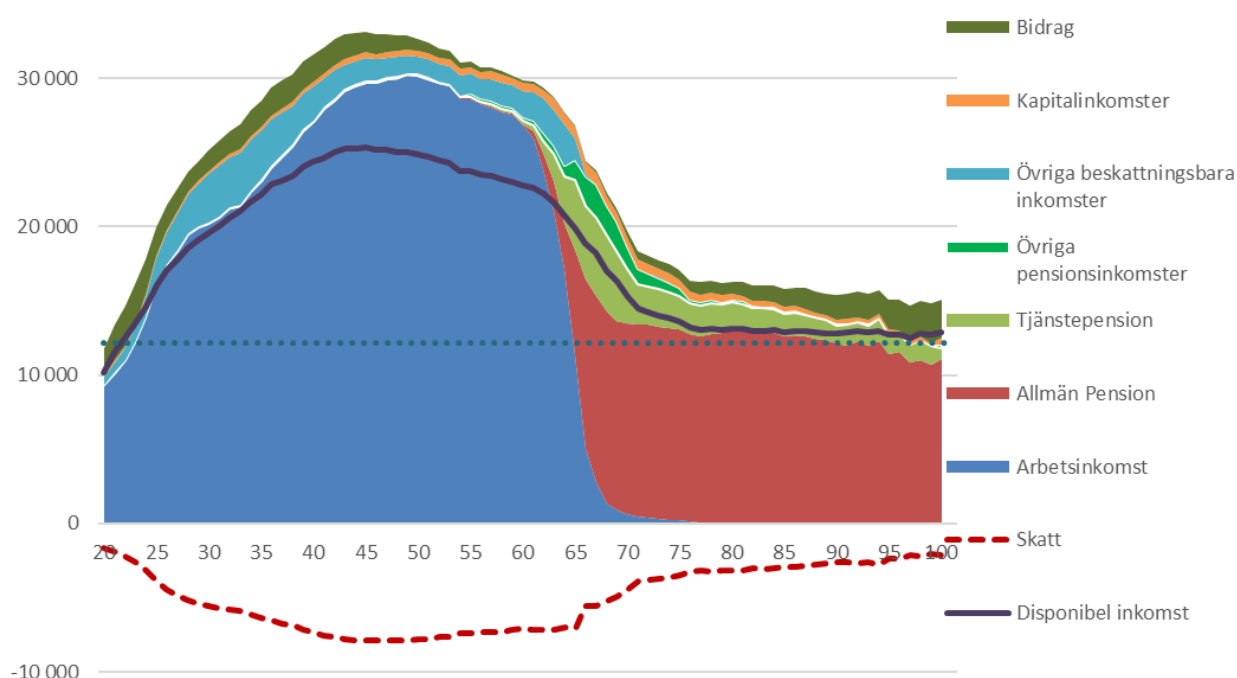
# Äldres ekonomiska situation

Avsnittet inleds med att beskriva äldres individuella disponibla inkomster. Därefter studeras andelen med relativ låg ekonomisk standard, där vi både redovisar statistik för Sverige och statistik för alla länder i EU. I slutet av avsnittet redovisas andelen med absolut låg ekonomisk standard i Sverige.

## Individuella inkomster för äldre

I figur 1 nedan redovisas de olika inkomsternas bidrag till den genomsnittliga individuella disponibla inkomsten, fördelat på olika åldrar (20-100 år)<sup>14</sup>. I figuren har gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard, omkring 12 100 kronor, lagts in som en referenslinje.

**Figur 1 Genomsnittlig individuell disponibel inkomst per månad uppdelat på inkomstslag fördelat på olika åldrar 2017**



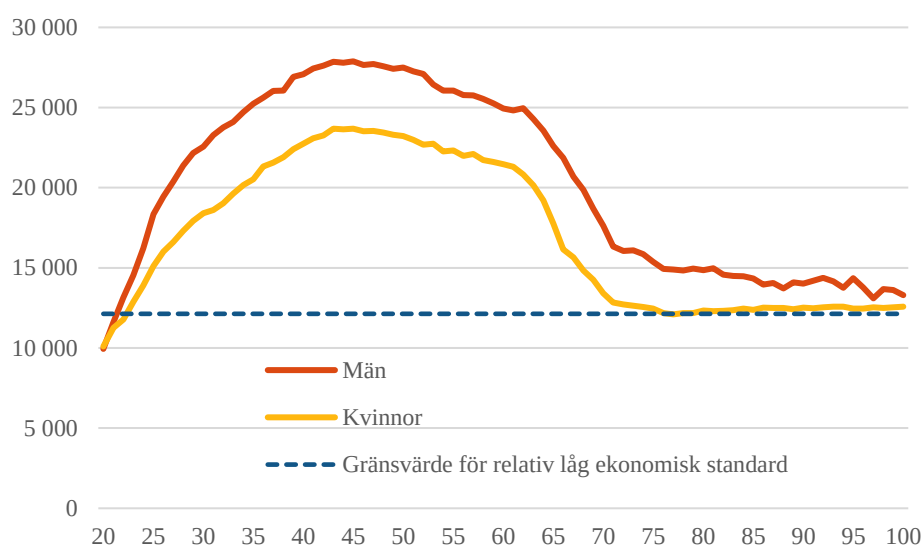
Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från 2016 framräknad till 2017 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

glasögon. Ekonomiskt bistånd prövas mot hushållets samlade inkomster och tillgångar. För en ensamstående person utan barn med en hyra om 6 000 kronor uppgår biståndet inklusive boendekostnaden till totalt 10 000 kronor per månad 2018. Motsvande bistånd för två vuxna utan barn är 12 540 kronor per månad (6 270 kronor per vuxen).

<sup>14</sup> De genomsnittliga värdena avser de 50 procent mittersta inkomsterna för varje årskull (det vill säga det 25:e-75:e percentilvärdet). Skälet till denna mer medianmässiga redovisning är att renodla och visa de mer typiska individuella disponibla inkomsterna. Få personer har mycket stora kapitalinkomster som innebär att medelvärdena inte är representativa för befolkningen. I bilaga 1 redovisas motsvarande figur uppdelat på män och kvinnor.

Av figuren ovan framgår att många äldre har andra inkomster än enbart pensioner, till exempel har vissa även arbetsinkomster. Dock dominerar den allmänna pensionen de äldres inkomster, medan de yngres inkomster i huvudsak utgörs av arbetsinkomster. Av figur 1 framgår att i medeltal ökar den disponibla inkomsten fram till omkring 45-50 års ålder för att därefter minska. Pensionsinkomsterna uppträder förvisso redan vid 61 års ålder, tjänstepensionen redan vid 55 års ålder, men för de flesta inträder pensionsinkomsterna först vid cirka 65 års ålder. I figur 2 nedan redovisas medianvärdena för män och kvinnor samt referensvärdet för relativ låg ekonomisk standard.

Figur 2 Medianvärdet för individuell disponibel inkomst



Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från 2016 framräknad till 2017 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

Av figur 2 och tabell 1 nedan framgår att männen i allmänhet har högre inkomster än kvinnor samt att äldre i allmänhet har lägre inkomster än yngre och att de äldres inkomster avtar med stigande ålder. Det senare är en följd av att såväl de allmänna pensionerna som tjänstepensionerna utformats för att, mer eller mindre, följa pris- och inte löneutvecklingen. Ett annat skäl är vissa tjänstepensioner inte är livsvariga utan betalas ut under en begränsad period om till exempel fem år.

Tabell 1 De äldres (65 år och äldre) disponibla inkomster som andel av de yngres (20-64 år) disponibla inkomster i procent, 2017

| Åldersgrupp | Kvinnor | Män  | Kvinnor och män |
|-------------|---------|------|-----------------|
| 65-69       | 76,4    | 86,1 | 81,2            |
| 70-79       | 62,1    | 65,6 | 63,8            |
| 80-         | 61,5    | 60,3 | 61,0            |
| Totalt      | 63,8    | 68,1 | 65,8            |

Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från 2016 framräknad till 2017 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

Figur 1 ovan illustrerar enbart åldersgruppernas olika sammansättningar av inkomster och dess mer typiska nivåer, figuren visar inte inkomstspridningen. Tabell 2 nedan ger en annan jämförelse mellan inkomster för äldre och yngre. Tabellen visar hur gruppen äldre kvinnor respektive män förhåller sig till samtliga personer som är 20 år eller äldre. Samtliga personer har delats upp i tio lika stora grupper, s.k. deciler, efter storleken på personernas individuella disponibla inkomster. Decil 1 omfattar de 10 procent med lägsta inkomsterna och decil 10 de 10 procent med högsta inkomsterna. Hela befolkningen fördelar sig således med 10 procent per inkomstgrupp. Tabellen visar hur de äldre männen och kvinnorna fördelar sig inom de olika inkomstgrupperna. Nästan 7 procent av de äldre återfinns i det inkomstskikt där de 10 procenten av befolkningen med lägst inkomst återfinns (drygt 9 procent av kvinnorna och 4 procent av männen). Det är alltså något färre äldre än i befolkningen i stort som har relativt låga inkomster. Merparten, nästan 70 procent, av de äldre befinner sig i grupperna 2-5 jämfört med 40 procent av befolkningen totalt. Med undantag för den lägsta decilgruppen är det således fler pensionärer i de lägre decilgrupperna än befolkningen i stort. På motsvarande vis är det färre äldre som återfinns på den övre delen av inkomstskalan, decilgrupperna 6-10, jämfört med befolkningen i stort.

Tabell 2 De individuella disponibla inkomsterna per månad fördelat på decilgrupper för kvinnor och män 65 år eller äldre, 2017, procent

| Decil    | Gränsvärden     | Andel av befolkningen | Andel av de äldre kvinnorna | Andel av de äldre männen | Andel av de samtliga äldre |
|----------|-----------------|-----------------------|-----------------------------|--------------------------|----------------------------|
| 1        | 0 – 8 520       | 10                    | 9,3                         | 4,0                      | 6,8                        |
| 2        | 8 521 – 11 700  | 10                    | 25,1                        | 10,2                     | 18,2                       |
| 3        | 11 701 – 13 850 | 10                    | 27,0                        | 18,2                     | 22,9                       |
| 4        | 13 851 – 16 690 | 10                    | 14,2                        | 21,0                     | 17,3                       |
| 5        | 16 691 – 19 750 | 10                    | 7,4                         | 12,2                     | 9,6                        |
| 6        | 19 751 – 22 560 | 10                    | 4,4                         | 7,1                      | 5,6                        |
| 7        | 22 561 – 25 580 | 10                    | 3,1                         | 5,6                      | 4,2                        |
| 8        | 25 581 – 29 510 | 10                    | 2,8                         | 5,6                      | 4,1                        |
| 9        | 29 511 – 36 280 | 10                    | 2,9                         | 6,6                      | 4,6                        |
| 10       | 36 281 –        | 10                    | 3,8                         | 9,6                      | 6,5                        |
| Samtliga |                 | 100                   | 100                         | 100                      | 100                        |

Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från 2016 framräknad till 2017 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

Tidigare nämndes att välfärdsstudier ofta ser till 60 procent av medianinkomsten. 2017 är medianvärdet 19 750 kr för den *individuella* disponibla

inkomsten och 60 procent av den nivån ger omkring 12 000 kronor per månad. Det motsvarar nästan gränsen för maximalt äldreförsörjningsstöd inklusive bostadstillägg. Av de äldre är det drygt en tredjedel av kvinnorna och drygt tretton procent av männen som med sin individuella disponibla inkomst inte når upp till gränsvärdet för låg ekonomisk standard om 12 100 kr/månad (som avser *hushållens* disponibla inkomster per konsumtionsenhet). En betydande del av denna grupp kommer dock över gränsvärdet när hushållets samlade inkomster beaktas, vilket framför allt gäller för kvinnorna eftersom en stor andel äldre kvinnor med låga inkomster lever tillsammans med män med relativt höga inkomster. Se figur 3 nedan där inkomsterna för ensamstående och sammanboende män och kvinnor studeras, samt kommande avsnitt som behandlar hushållens ekonomiska standard.

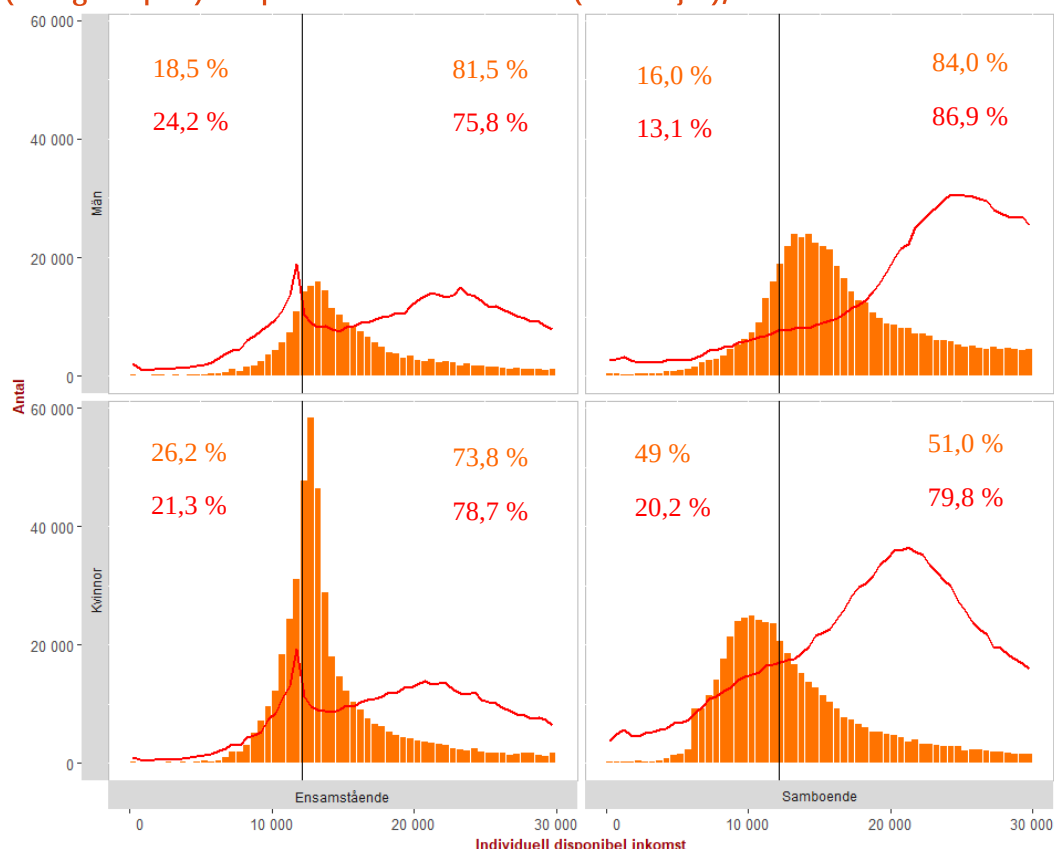
Nivån för oreducerad garantipension sammanfaller till en större del med inkomstgränsen för decilgrupp 1 ovan<sup>15</sup>. Därmed inte sagt att de med garantipension nödvändigtvis har en låg ekonomisk standard. Av de som hade garantipension 2017 var det omkring 15 procent som hade en individuell disponibel inkomst överstigande gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard, detta beskrivs närmare i kommande avsnitt om grundskyddet. Vidare bor många med garantipension i hushåll där parternas inkomst gör att båda i hushållet får en inkomststandard över gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard.

I figur 3 nedan visas inkomstspridningen bland kvinnor och män uppdelat på äldre (65 år eller äldre) som orange staplar och de yngre (20-64 år) som en röd kurva uppdelat även på sammanboende eller ensamstående. I figuren är en vertikal referenslinjer inritad, den visar gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Procenttalen i figuren anger andelarna för 65 år och äldre och yngre med en individuell inkomst under resp. över gränsvärdet för låg ekonomisk standard.

---

<sup>15</sup> Oreducerad garantipension 2017 uppgick till 7 952 kronor/ månad för ensamstående och 7 093 kronor/månad för sammanboende.

Figur 3 Individuell disponibel inkomst per månad för personer 65 år eller äldre (orange staplar) och personer 20-64 års ålder (röda linjer), 2017



Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från 2016 framräknad till 2017 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

Av figur 3 framgår att många äldre ensamstående kvinnor har en månadsinkomst omkring 12 000 kronor. Figuren visar även att det finns betydligt fler ensamstående kvinnor än män i åldrarna 65 år och äldre, vilket dels beror på att kvinnor i allmänhet lever längre än män samt är något yngre än sin före detta make/sambo. För ensamstående framgår en "topp" vid drygt 12 000 kronor. Den beror på grundskydden i socialförsäkringen. Av figuren framgår även att männen i genomsnitt har högre inkomster än kvinnorna samt att sammanboende män generellt har en högre inkomst än ensamstående män. Vidare framgår att de sammanboende kvinnornas inkomster i allmänhet är lägre än inkomsterna såväl för de sammanboende männen som de ensamstående kvinnorna och männen. Till en viss del förklaras detta av att de sammanboende kvinnorna i mindre utsträckning tar del av de äldres (65 år och äldre) grundskydd. Förhållandet beror också på att sammanboende kvinnor har haft lägre livsinkomster och därmed har lägre inkomstgrundade pensioner än ensamstående kvinnor.

## Äldre med relativt låg ekonomisk standard

Låg ekonomisk standard definieras som nämnts i denna rapport som individer boende i hushåll med en ekonomisk standard under 60 procent av medianinkomsten. Inledningsvis redovisas statistik över relativt låg ekonomisk standard bland äldre i Sverige utifrån nationell statistik. Därefter

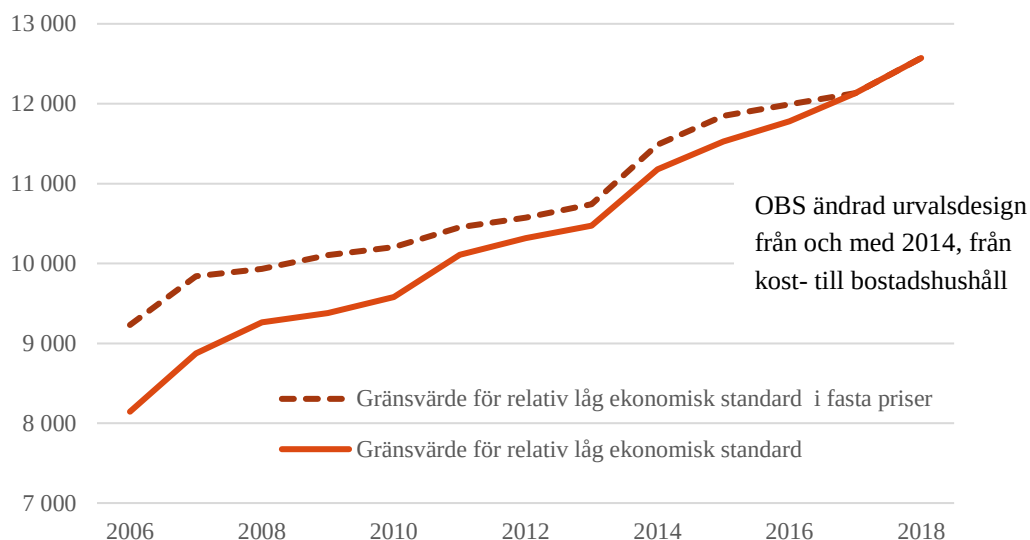


studeras äldre med relativ låg ekonomisk standard inom EU utifrån Eurostats statistik. EU:s beräkning skiljer sig något från den svenska, vilket beskrivs i avsnittet om EU.

### Relativ låg ekonomisk standard utifrån svenska data

Gränsvärdet för låg ekonomisk standard 2017 är enligt den nationella ekvivalensskalan omkring 12 100 kr/månad. Nedan i figur 4 visas gränsvärdet för låg ekonomisk standard för perioden 2006-2018.

**Figur 4 Gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard, 2006-2016 med prognos för 2017-2018**



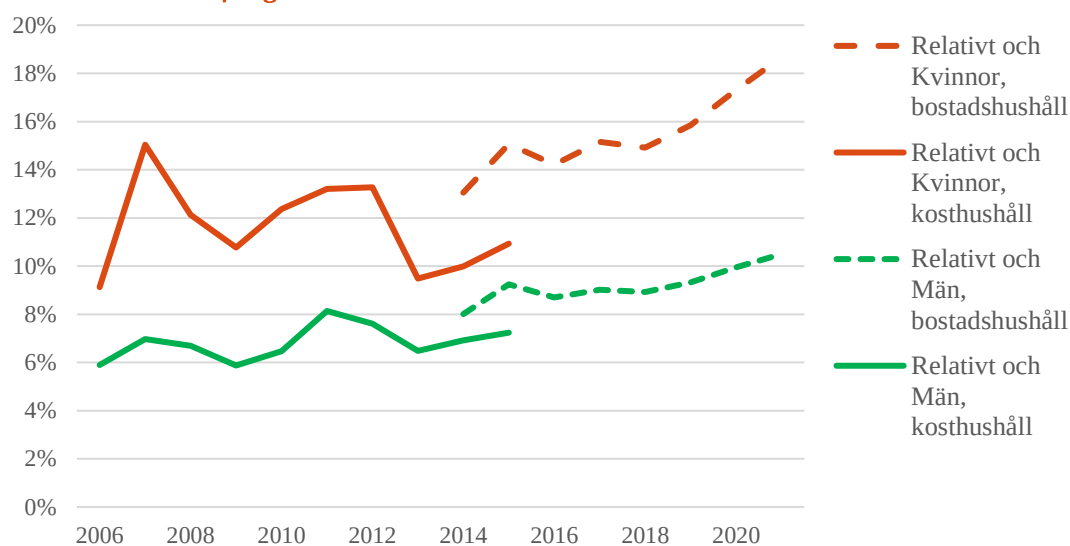
Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från respektive år förutom 2017 och senare som är framräknad utifrån 2016 års urval med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

I figur 5 nedan visas andelen äldre kvinnor och män som bor i hushåll med relativ låg ekonomisk standard för perioden 2006-2016, med prognos för 2017-2021.

I figuren framgår brottet i tidsserien från 2014, vilket beror på att SCB och undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) gick från kosthushåll till bostadshushåll<sup>16</sup>, se bilaga 2 om data och beräkningsförutsättningar.

<sup>16</sup> Det nya bostadshushållsbegreppet medför att fler hushållsmedlemmar (äldre ungdomar som bor kvar hemma) vilket ökar medianvärdet jämfört med det gamla kosthushållsbegreppet där hemmaboende ungdomar med mera utgör ett eget hushåll. För de äldre, där ungdomarna har flyttat hemifrån, innebär det nya hushållsbegreppet en större sannolikhet att klassificeras med låg ekonomisk standard.

Figur 5 Andel 65 år eller äldre som lever i hushåll med låg ekonomisk standard, 2006-2013 med prognos 2017-2021



Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från respektive år förutom 2017-2021 som är framräknad utifrån 2016 års urval med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk med SCB:s ekvivalensskala

Figuren ovan visar att andelen pensionärer med relativt låg ekonomisk standard ökade tämligen kraftigt mellan 2006 och 2007, från den nivån har andelen varierat men med en fallande tendens för kvinnor fram till 2013 medan andelen män med relativt låg ekonomisk standard har varit något så när konstant med en svag tendens till ökning. Metodbytet 2014/2015 från kosthushåll till bostadshushåll innebar dock en nivåhöjning av andelen med relativt låg ekonomisk standard. Nivåhöjningen var påtagligt större för kvinnor än vad den var för män. Nedgången av andelen av relativt låg ekonomisk standard 2013 beror till viss del av att den allmänna inkomst- och tilläggs pensionen vid årsskiftet räknades upp med mer än inkomstindex<sup>17</sup>.

Prognosen visar att andelen äldre med relativt låg ekonomisk standard förväntas öka, särskilt för kvinnor. Att andelen ökar beror bland annat av antagandet om oförändrade regler, det vill säga att garantipensionen följer prisutvecklingen och att maximalt bostadstillägg är fastställt i kronor (5 560 kronor/månad 2018). Andra antaganden är att inkomstpensionerna följsamhetsindexeras och de förvärvsaktivas löner ökar med den reala inkomstillväxt som i genomsnitt antas till 1,8 procent per år. Under dessa antaganden kommer prognoser för andelen under gränsen för relativ fattigdom att öka framöver. Prognosen brukar dock inte infrias eftersom regeringen/riksdagen vanligen ändrar på reglerna, bland annat eller just för att undvika en sådan utveckling<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Under perioden 2010-2017 räknades pensionerna om med balansindex i stället för inkomstindex. 2013 var ökningen i balansindex större än inkomstindex beroende på ett positivt balanstal.

<sup>18</sup> I Pensionsmyndighetens rapport om "Utvecklingen av pensionsinkomsten för fyra typfall, 2009-2022" framgår att de äldres inkomster har förbättrats ett flertal gånger under den senaste tioårsperioden av att minska inkomstskatten genom höjt grundavdrag och ökat grundskyddet för de äldre.

Som tidigare visades har äldre män generellt högre inkomst än äldre kvinnor (se t.ex. figur 2) och sett inom gruppen 65 år och äldre har de äldsta generellt lägre inkomster än yngre (se t.ex. figur 1 och tabell 1). De sammanboende kvinnorna har visserligen generellt lägre inkomst än de ensamstående kvinnorna (figur 3), men eftersom den tidigare gruppen ofta lever tillsammans med män med förhållandevis höga inkomster kommer detta att höja deras ekonomiska standard. I departementsskrivelsen "Översyn av grundskyddet för pensionärer", Ds 2018:8, studerades andelen äldre med relativ låg ekonomisk standard för kvinnor och män i olika åldrar och olika hushållstyper (ensamstående och sammanboende). Resultatet visar en betydligt högre andel under gränsen för relativ låg ekonomisk standard i gruppen 75 år och äldre jämfört med gruppen i 65-74 år, detta gäller för både män och kvinnor. En större andel av de ensamstående kvinnorna i den äldre åldersgruppen har en relativ låg ekonomisk standard jämfört med de ensamstående männen. Detsamma kan man dock inte säga om gruppen 65-74 år där andelen är ungefär lika stor för ensamstående män och kvinnor. En större andel av sammanboende i gruppen 75 år och äldre har en relativ låg ekonomisk standard jämfört med sammanboende i gruppen 65-74 år. Sammantaget visar Socialdepartementets analys att både kön, ålder och hushållstyp påverkar sannolikheten att leva med relativ låg ekonomisk standard, där risken generellt är större för äldre, kvinnor och ensamstående. Vidare visar Socialdepartementets analys att andelen med relativ låg ekonomisk standard har ökat sedan 2007 bland ensamstående äldre, i särskilt hög utsträckning för de äldsta kvinnorna.<sup>19</sup> Studeras endast gruppen äldre i sin helhet utan uppdelning på ålder och hushållstyp, vilket görs i figur 5 ovan, ser man dock inte detta mönster. En annan grupp som har en mycket hög risk för att ha en relativ låg ekonomisk standard är utrikesfödda<sup>20</sup>.

I figur 6 nedan redovisas andelen med relativ låg ekonomisk standard på kommunnivå för 2017. Notera att gränsvärdet för låg ekonomisk standard är densamma i hela riket.

---

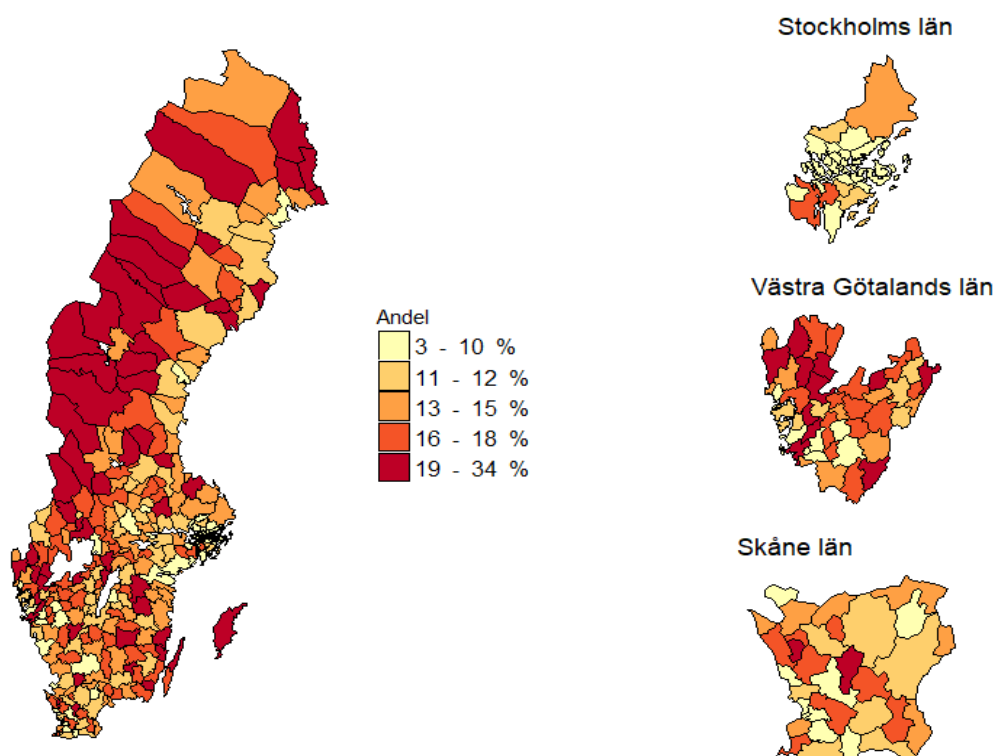
<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/svar-pa-regeringsuppdrag/svar-pa-regeringsuppdrag>

<sup>19</sup> Se s.70-71.

<sup>20</sup> Utrikesfödda kvinnor och män har mer än dubbelt så stor risk för att hamna under gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard än svenskfödda. Pensionsmyndighetens rapport "Migrationens påverkan på pensionsnivåerna och grundskyddet" – svar på regleringsbrevsuppdrag 2017.

<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/svar-pa-regeringsuppdrag/svar-pa-regeringsuppdrag>

Figur 6 Andelen 65 år eller äldre med relativt låg ekonomisk standard 2017 fördelat på kommunnivå



Geografiskt sett bor en större andel äldre med relativt låg ekonomisk standard i Norrlands inland. Kommunerna med lägst andel är Danderyd och Lomma, drygt 3 procent, och med högst andel äldre med relativt låg ekonomisk standard är Berg och Dals-Ed kommun med uppemot 30 procent. En bidragande orsak till den högre andelen är relativt låga boendekostnader i dessa kommuner, som innebär lägre bostadstillägg och/eller äldreomsorgsstöd och därmed en ökad risk för att äldre i dessa kommuner hamnar under gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard. Genomsnittspensionerna i dessa kommuner är även relativt låga jämfört med riket i stort.

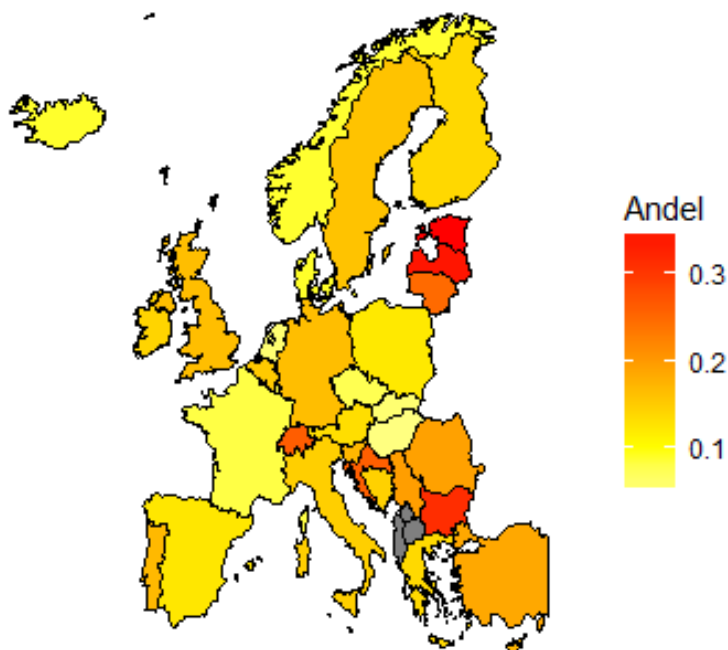
### Europeisk statistik om relativt låg ekonomisk standard

Eurostat publicerar andelen 65 år eller äldre med relativt låg ekonomisk standard för sina medlemsländer<sup>21</sup>.

Av figur 7 framgår att de baltiska länderna samt Kroatien, Malta, Rumänien och Schweiz har en jämförelsevis hög andel äldre med låg ekonomisk standard. Andelen äldre med låg ekonomisk standard för Sveriges del motsvarar i stort den genomsnittliga andelen för övriga länder inom EU. De övriga nordiska länderna har en lägre andel äldre med låg ekonomisk standard än Sverige och genomsnittet för EU.

<sup>21</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion) där statistiken är från databasen "EU statistics on income and living conditions" (EU-SILC).

Figur 7 Relativ låg ekonomisk standard 2015 inom Eurostat bland befolkningen som är 65 år eller äldre

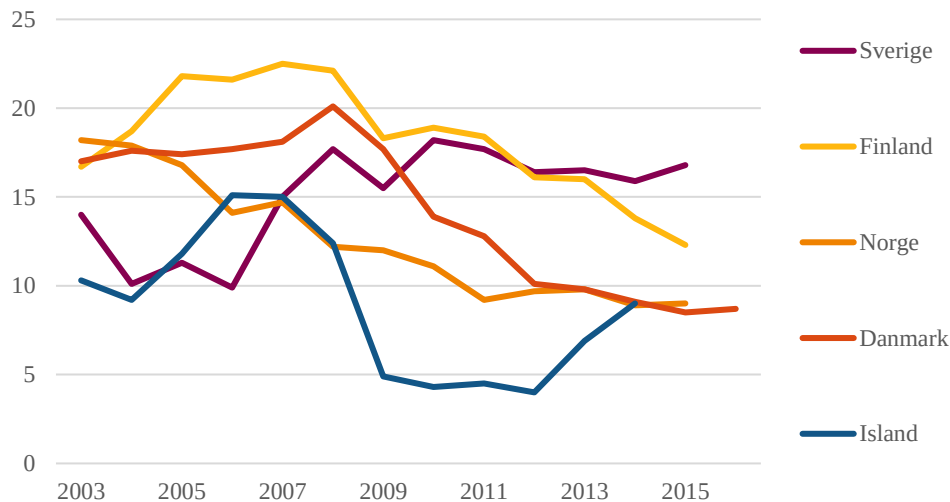


Gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard utgörs som tidigare av 60 procent av det nationella medelvärdet för ekonomisk standard. Den ekonomiska standarden utgörs som tidigare av hushållets disponibla inkomst justerad för försörjningsbördan. Försörjningsbördan mäts här med den så kallade OECD-skalan. Den skiljer sig något från SCB-skalan som används i tidigare avsnitt, genom att barnfamiljer antas ha större stordriftsfördelar, se bilaga 3 "Antalet konsumtionsenheter enligt OECD och SCB" för en jämförelse mellan de två skalorna.

OECD-skalan ger för Sverige en konstant högre andel äldre med relativ låg ekonomisk standard än den svenska undersökningen om hushållens ekonomi med den nationella skalan. Skälet till detta är att OECD-skalan antar större stordriftsfördelar, vilket innebär ett ökat gränsvärde för relativ låg ekonomisk standard. Risken för relativ låg ekonomisk standard ökar därmed för ensamstående hushåll (hushåll som generellt har risk för låg ekonomisk standard). Bland de äldre är det främst gruppen kvinnor och de äldsta av de äldre som riskerar att hamna under gränsvärdet. En stor andel av ålderspensionärerna i Sverige ligger i närheten av gränsvärdet för låg ekonomisk standard, varför en mindre förändring av gränsvärdet får en större effekt på andelen med låg ekonomisk standard.

Enligt Eurostat har andelen personer med relativ låg ekonomisk standard i Sverige ökat sedan 1990-talet och ökningen förstärktes 2007, för att därefter ha varierat omkring 15-18 procent. För övriga nordiska länder har motsvarande andel minskat efter 2008, se figur 8.

Figur 8 Andel med relativt låg ekonomisk standard hos de som är 65 år eller äldre, 2003–2015, inom Norden, procent



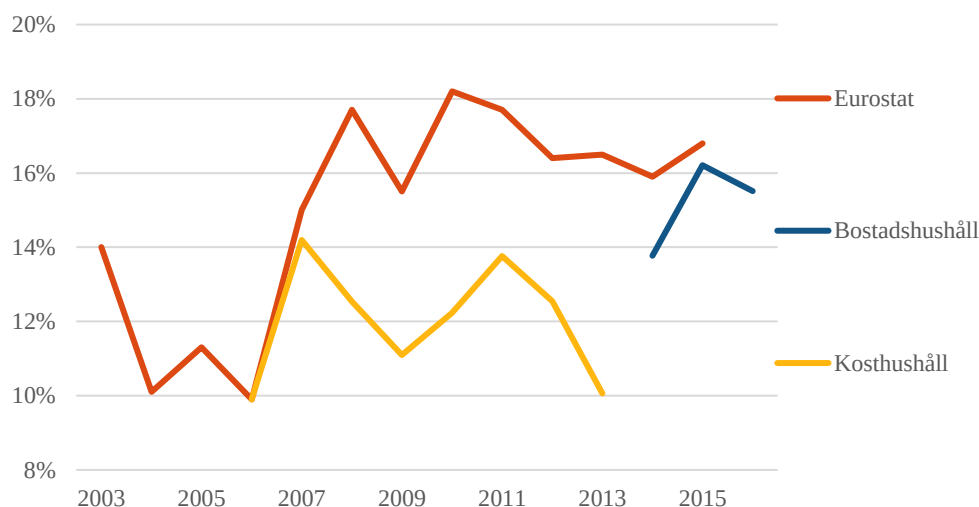
Utvecklingen för män och kvinnor skiljer sig mellan de nordiska länderna. Lägst skillnad i andelen med relativt låg ekonomisk standard mellan kvinnor och män har Danmark och störst skillnad är det i Norge och Sverige. I bilaga 1 återges andelen med relativt låg ekonomisk standard för äldre män respektive kvinnor i de nordiska länderna.

Det råder en större osäkerhet i Eurostats statistik än den nationella undersökningen om hushållens ekonomi eftersom Eurostat utgår från ett betydligt mindre urval. Urvalet för Sveriges del i Eurostat avser 4 500 hushåll. Den nationella undersökningen avser omkring 700 000 hushåll. Det finns även andra skillnader i Eurostats mätning och den nationella statistiken men dessa bedöms ha mindre betydelse för skattningen.<sup>22</sup> Observera att för Sverige sker ett brott i tidserien 2014 på grund av att hushållsbegreppet ändras från kost- till bostadshushåll när lägenhetsregistret infördes. Eurostat utgår samtliga år från bostadshushåll.

Skillnaden mellan Eurostats och den nationella undersökningen som *inte* beror av att man använder olika ekvivalensskalor visas i figur 9. Figuren avser andelen äldre med låg ekonomisk standard enligt Eurostats statistik samt andelen utifrån den nationella statistiken, båda beräknad med OECD:s ekvivalensskala.

<sup>22</sup> Kapitalvinster ingår i den nationella registerbaserade statistiken men inte i SILC (enligt Eurostats definitioner). Det finns även andra skillnader såsom åldersavgränsningar för yngre, helårshushåll (i registerstatistiken), hantering av hushåll med noll i inkomst mm men dessa skillnader har marginell påverkan på skattningarna på aggregerad nivå.

Figur 9 Andel med relativ låg ekonomisk standard för 65 år eller äldre i Sverige enligt Eurostat och enligt den nationella statistiken, OECD:s ekvivalensskala

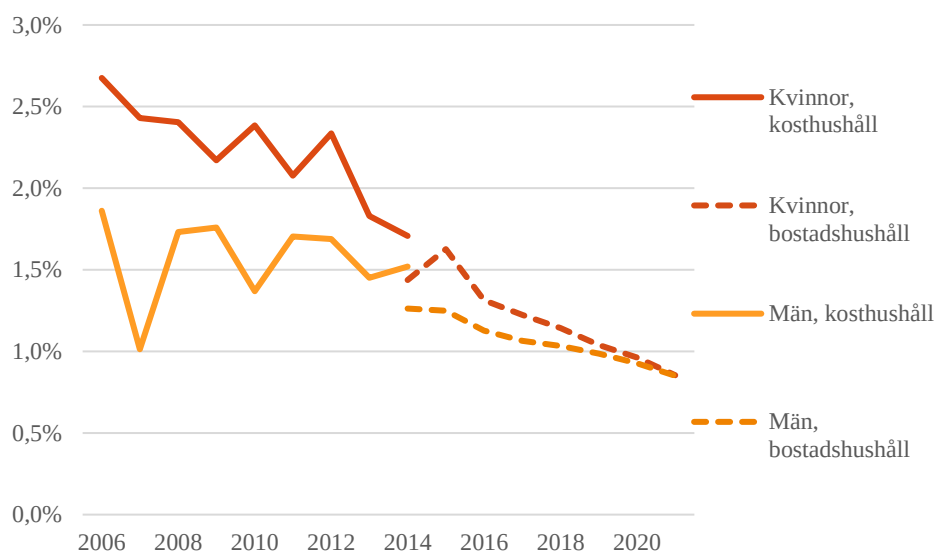


Studerar vi åren 2014 och framåt, där den nationella statistiken utgår från bostadshushåll, skiljer det endast med några procentenheter mellan Eurostats beräkning och den nationella statistiken. Att det finns en skillnad kan förklaras av de olika urvalsstorlekarna och att Eurostats beräkning har en större felmarginal. Ser vi till åren 2013 och tidigare, då den nationella statistiken utgår från kosthushåll, är skillnaderna mellan beräkningarna generellt sett större än den vi ser för senare år. Detta tyder på att hushållsbegreppet har betydelse för nivån på andelen äldre med relativ låg ekonomisk standard. Vi ser även att upp- och nedgångarna inte alltid följer varandra för de olika måtten.

## Äldre med absolut låg ekonomisk standard

I figur 10 nedan visas utvecklingen av andelen äldre kvinnor och män som lever i ett hushåll med en ekonomisk standard under nivån för försörjningsstöd.

Figur 10 Andelen äldre kvinnor och män som lever i ett hushåll med en disponibel inkomst understigande riksnormen för ekonomiskt bistånd efter betald skälig hyra



Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från respektive år förutom 2017-2021 som är framräknad utifrån 2016 års urval med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

Andelen äldre med en absolut låg ekonomisk standard (disponibel inkomst efter betald hyra som understiger normen för ekonomiskt bistånd) ligger på en betydligt lägre nivå än den för relativt låg ekonomisk standard<sup>23</sup>. Av figur 10 framgår även en viss nedåtgående trend av andelen äldre med absolut låg standard.

De äldre som lever i hushåll med en ekonomi under riksnormen för ekonomiskt bistånd utgörs vanligen av ensamstående, äldre kvinnor samt utrikesfödda. Ett skäl till att denna grupp inte når ”skälig levnadsnivå” är låg inkomstgrundad pension och att de inte är berättigade eller har ansökt om bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd, se kommande avsnitt om grundskyddet.

## Oförmåga hos äldre att betala för nödvändiga utgifter

Nedan redovisas andelen äldre med allvarlig avsaknad av ekonomiska medel, mätt som hushåll som inte har råd med minst fyra av nio nödvändiga varor eller tjänster (för mer om måttet, se tidigare avsnitt om inkomstmått).

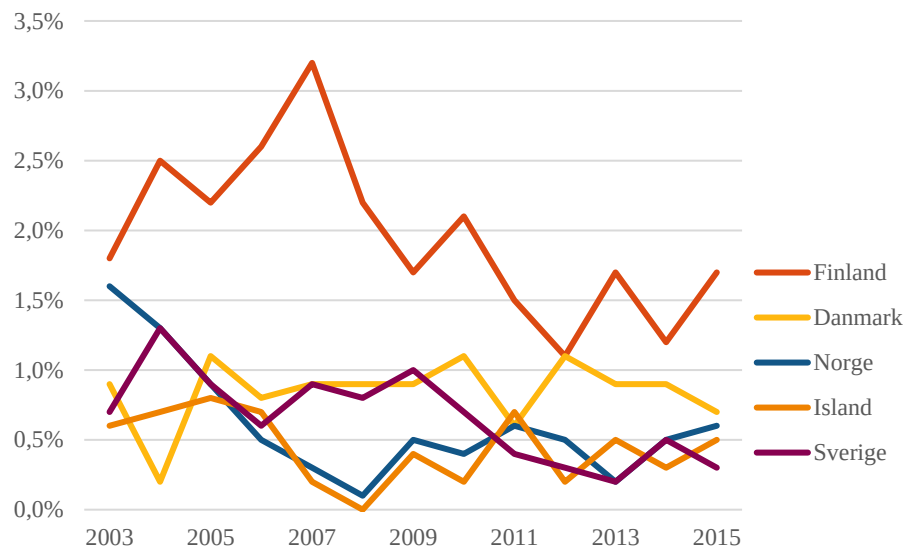
Enligt Eurostat uppgår andelen äldre med allvarlig avsaknad av medel inkomståret 2015 för EU:s medlemsländer (EU28) till 5,8 procent bland befolkningen 65 år och äldre. För Sverige är andelen 0,3 procent bland de äldre (lika stor andel för både män och kvinnor). Andelen för Sverige har

<sup>23</sup> <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2017/2017-12-22>



minskat från cirka 0,9 procent år 2006.<sup>24</sup> I figur 11 ser vi hur andelen äldre med allvarlig avsaknad av ekonomiska medel är lägst för Sverige bland de nordiska länderna. För statistik för respektive kön, se bilaga 1.

Figur 11 Andel 65 år och äldre som inte har råd med minst fyra av nio nödvändiga varor eller tjänster, 2003-2015, inom Norden.



## Jämförelse av relativa och absoluta mått

Tidigare avsnitt visade hur andelen äldre med relativt låg ekonomisk standard är relativt hög i Sverige jämfört med våra nordiska grannländer. När levnadsstandarden istället jämförs utifrån förmåga att betala för nödvändiga utgifter ser bilden annorlunda ut. Sverige har lägst andel äldre kvinnor med oförmåga att betala för fyra eller fler av nio nödvändiga varor och tjänster, både i Norden och jämfört med hela EU. Även motsvarande andel för äldre män ligger långt under den genomsnittliga andelen i EU. Även andelen äldre med en ekonomisk standard under nivån för försörjningsstödet är betydligt mindre än andelen äldre med relativt låg ekonomisk standard.

## Äldre med grundskydd

I det följande studeras äldre med grundskydd och vilket skydd det ger mot relativt låg ekonomisk standard hos äldre. Avsnittet inleds med en redovisning av antalet pensionärer som tar del av grundskyddet. Sedan studeras grundskyddets utveckling över tid, där vi särskilt analyserar grundskyddets nivå i förhållande till gränsen för relativt låg ekonomisk standard. Eftersom det maximala grundskyddet överstiger gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard analyseras därefter orsaker till varför vissa äldre har en ekonomisk

<sup>24</sup> [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_mddd11&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_mddd11&lang=en)

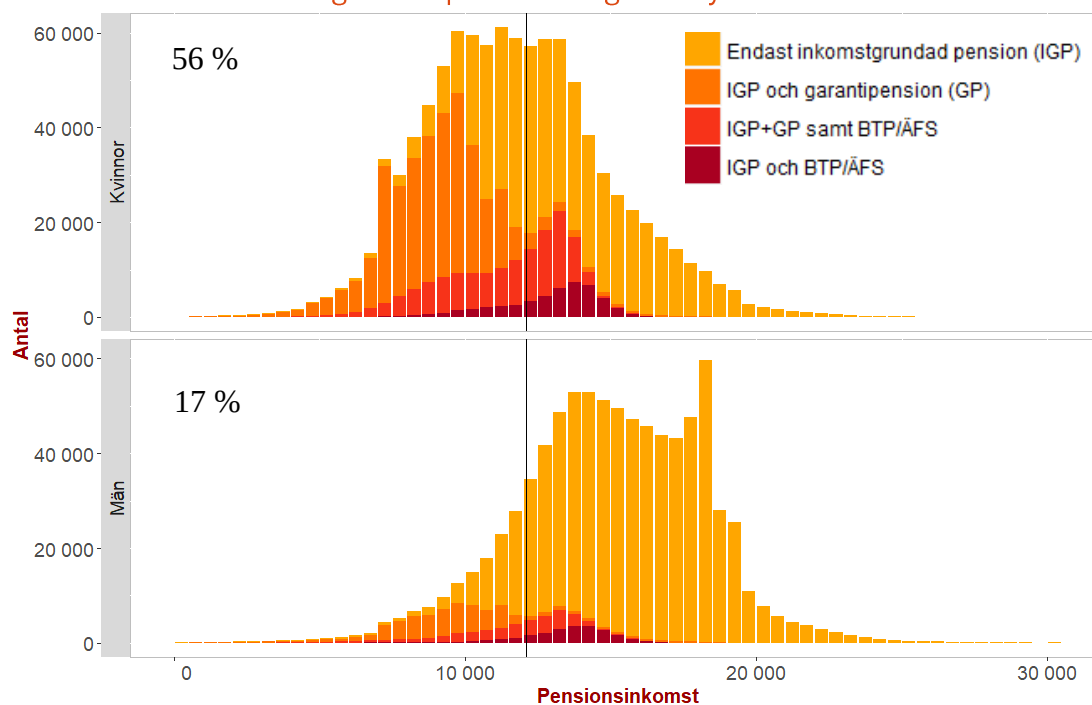
standard under denna gräns. Avslutningsvis analyseras hur grundskyddets olika delar minskar andelen äldre med relativt låg ekonomisk standard och de marginaleffekter som grundskyddet skapar.

## Antal personer med grundskydd

I figur 12 nedan redovisas antal ålderspensionärer 65 år eller äldre i Sverige med allmän pension (inkomst- tilläggs-, premie- och garantipension) samt bostadstillägg inklusive äldreförsörjningsstöd under januari månad 2017. Av figuren framgår hur många som fick olika delar av grundskyddet, det vill säga garantipension, bostadstillägg och eller äldreförsörjningsstöd. De som enbart hade inkomstrelaterad pension, det vill säga, avsaknad av grundskydd, är markerade med gul färg. De som fick den inkomstrelaterade pensionen utfylld med garantipension men inget bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd är markerade med orange. De som hade både garantipension, bostadstillägg (BTP) inklusive äldreförsörjningsstöd (ÄFS) är färgade med ljusrött och de som inte har garantipension men har bostadstillägg och eller äldreförsörjningsstödet är markerade med mörkröd färg i figuren. I figuren framgår även ett vertikalt streck som visar gränsen för relativt låg ekonomisk standard, cirka 12 100 kronor. Strecket markerar gränsen om 12 100 kronor per månad för relativt låg ekonomisk standard

Notera att figur 12 enbart redovisar bruttobelopp för inkomstgrundad allmän pension och garantipension som beskattas. Tjänstepension och andra inkomster saknas. I figuren framgår antalet personer med garantipension samt bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd vid olika nivåer på den allmänna pensionen inklusive bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Figur 12 Antal kvinnliga och manliga pensionärer i olika inkomstklasser avseende allmän inkomstgrundad pension och grundskydd



Källa: Pensionsmyndighetens datalager, PEDAL

I figuren framgår antalet personer med garantipension samt bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd vid olika nivåer på den allmänna pensionsinkomsten. Av figur 12 ovan framgår att det finns äldre med grundskydd, garantipension och eller bostadstillägg (BTP) inklusive äldreförsörjningsstöd, som har en allmän pension överstigande gränsvärdet för låg ekonomisk standard. Samtidigt finns det många personer, särskilt kvinnor, som får del av grundskyddet men som inte når upp till gränsvärdet om 12 100 kronor. En anledning till att de äldre inte uppnår tillräckligt hög inkomst för att nå 12 100 kronor är att de inte har, alternativt inte är berättigad till, bostadstillägg. Ett annat skäl är att bostadsstödet inte är så högt beroende på en jämförelsevis låg bostadskostnad eller förmögenheter, vilket beskrivs närmare i följande avsnitt "Orsaker till att äldre har relativ låg ekonomisk standard".

Antalet kvinnor med en (individuell) inkomst från den allmänna pensionen och grundskyddet för äldre lägre än 12 100 kronor per månad uppgår till omkring 540 000 personer, cirka 56 procent kvinnorna. Motsvarande uppgift för männen är omkring 140 000 eller 17 procent av männen.

Mer än hälften, drygt 60 procent, av alla äldre är sammanboende, 50 procent av kvinnorna och 70 procent av männen. De äldre ensamstående kvinnorna med en allmän pensionsinkomst lägre än 12 100 kronor/månad uppgår till nästan 140 000, vilket motsvarar cirka 26 procent av samtliga ensamstående kvinnor. Antalet ensamstående män med en inkomst lägre än 12 100 kronor/månad uppgår till omkring 50 000 personer, nästan 20 procent av samtliga ensamstående män.

Av de äldre och sammanboende är det drygt 320 000 personer (drygt 160 000 män och kvinnor) där deras gemensamma allmänna pensionsinkomst understiger 24 200 kronor. Som nämnts tidigare har sammanboende oftast en gemensam ekonomi. Om hänsyn tas till stordriftsfördelar och att äldre par behöver drygt 1,5 gånger mer i inkomst än en ensamstående person för att uppnå samma inkomststandard<sup>25</sup> så är det drygt 60 000 sammanboende (30 000 kvinnor och män) som har en gemensam allmän pensionsinkomst understigande 18 150 kronor/månad [=1,5x12 100].

## Utvecklingen av grundskyddets nivåer över tid

I figur 13 nedan visas utvecklingen av oreducerad hel garantipension, maximalt bostadstillägg inklusive äldreförsörjningsstödet för ensamstående under perioden 2006-2018. Utvecklingen av dessa två bruttobelopp under perioden visas som summan av den orange och blå ytan. I figuren visas även den disponibla inkomsten<sup>26</sup> som en svart kurva och en röd kurva för gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard. Gränsvärdet utgörs av 60 procent

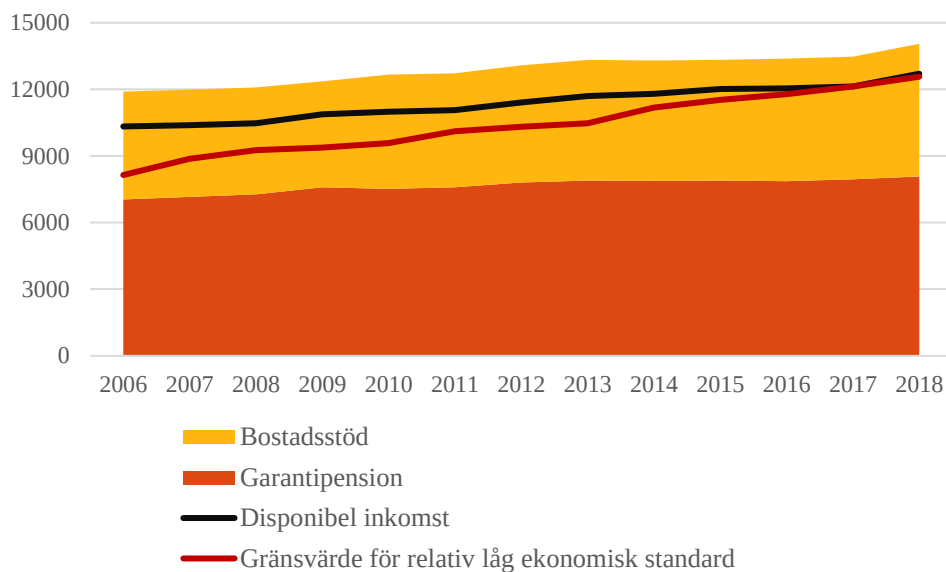
---

<sup>25</sup> Antalet konsumtionsenheter för sammanboende vuxna enligt många välfärdsstudier, se bilaga om den nationella skalan och OECD-skalan.

<sup>26</sup> Garantipensionen inkomstbeskattas till skillnad från bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet som är ett skattefritt bidrag. I beräkningen av inkomstskatten har en kommunalskatt om 32,12 procent antagits samt att person är 66 år eller äldre.

av hushållens disponibla inkomster per konsumtionsenhet<sup>27</sup>. Gränsvärdena och relativ låg ekonomisk standard presenteras senare i rapporten.

Figur 13 Hel garantipension, maximalt bostadsstöd samt disponibel inkomst i för en ensamstående med maximal boendekostnad, 2006-2018



Av figuren framgår att gränsvärdet för *relativ* låg ekonomisk standard, som i stort följer tillväxten i ekonomin, under perioden har ökat snabbare än gränsen för hel garantipension och maximalt bostadsstöd samt den disponibla inkomst som fås för en ensamstående med maximalt grundskydd. År 2006 var inkomsten efter skatt för en person med oreducerad garantipension och maximalt bostadsstöd 10 330 kronor per månad medan 60 procent av medianinkomsten var 8 144 kronor. År 2018 uppgår inkomsten efter skatt för en person med oreducerad garantipension och maximalt bostadsstöd till 12 705 kronor per månad medan 60 procent av medianinkomsten är beräknad till 12 570 kronor. Avståndet mellan relativ låg ekonomisk standard och vad en ålderspensionär utan inkomstgrundad pension och maximalt ersatt bostadskostnad har under perioden 2006-2018 minskat från 2 186 kronor till 135 kronor, jämför tabell 3 nedan.

<sup>27</sup> Avser antalet personer i hushållet justerat för stordriftsfördelar. För sammanboende utan barn uppgår den till 1.51 enheter.

Tabell 3 Utvecklingen av inkomst för en person med oreducerad garantipension och maximalt bostadsstöd samt gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard mm 2006-2018

| År                   | a) Maximal inkomst | b) Gränsvärdet | Differens (a-b) | Inkomst-index | Årsmedeltalet för KPI |
|----------------------|--------------------|----------------|-----------------|---------------|-----------------------|
| 2006                 | 10 330             | 8 144          | 2 186           | 121,65        | 284,22                |
| 2007                 | 10 394             | 8 876          | 1 519           | 125,57        | 290,51                |
| 2008                 | 10 471             | 9 264          | 1 207           | 131,18        | 300,50                |
| 2009                 | 10 880             | 9 378          | 1 502           | 139,26        | 299,01                |
| 2010                 | 10 986             | 9 581          | 1 405           | 139,74        | 302,47                |
| 2011                 | 11 064             | 10 107         | 957             | 142,34        | 311,43                |
| 2012                 | 11 412             | 10 315         | 1 097           | 149,32        | 314,20                |
| 2013                 | 11 706             | 10 472         | 1 234           | 154,84        | 314,06                |
| 2014                 | 11 795             | 11 179*        | 616             | 155,61        | 313,49                |
| 2015                 | 12 012             | 11 526         | 486             | 158,91        | 313,35                |
| 2016                 | 12 048             | 11 781         | 267             | 162,14        | 316,43                |
| 2017                 | 12 127             | 12 131         | -4              | 168,16        | 322,11                |
| 2018                 | 12 705             | 12 572         | 133             | 170,73        | 327,48**              |
| Utveckling 2006-2018 | +23%               | +54%           | -31%            | +40%          | +15%                  |

\* 2014 skedde övergången från att mäta ekonomisk standard med kosthushåll till att mäta med bostadshushåll, se bilaga 2.

\*\*Uppskattat värde

Av tabell 1 framgår att gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard har ökat något mer än inkomstindex under perioden. Det innebär att medianinkomsten, hushållens disponibla inkomster justerat för försörjningsbördan, har ökat med mer än medelinkomstutvecklingen. En orsak är de skattesänkningar som har riktats till äldre och den höjda nivån i grundskyddet som har skett under perioden. Ett annat skäl är att hushållens sammansättningar har ändrats över tid med färre andel ensamstående hushåll. Andelen äldre ensamstående har under perioden 2006-2017 minskat från cirka 46 procent till omkring 40 procent. En annan förklaring är att omläggningen av SCB:s undersökning om hushållens ekonomi från kost- till bostadshushåll har höjt gränsvärdet, se bilaga om data och beräkningsförutsättningar. Av tabell 1 framgår att differensen ökade mellan 2017 och 2018 och orsaken beror på ökat bostadstillägg samt stärkt grundavdrag med en lägre inkomstbeskattning för de äldre.

Vidare har maximal ersättning från bostadstillägg ökat med 23 procent, dvs. med mindre än inkomstillväxtens 40 procent men med mer än de 15 procent som konsumentpriserna ökat. Det finns ingen uttalad politisk vilja vad gäller grundskyddets utveckling. En tolkning av reglerna är att grundskyddet i form av garantipension ska följa prisernas utveckling. Samtidigt har lagstiftarens höjning av bostadstillägget samt sänkt skatt via höjt grundavdrag för äldre inneburit att grundskyddet stegvis höjts realt, men inte i samma takt som den övriga inkomstutvecklingen. Eftersom det saknas en koppling mellan grundskyddet och inkomsternas utveckling skulle utvecklingen av grundskyddet i perioder kunna tänkas utvecklas bättre än, eller som under den beskrivna perioden, sämre än inkomsternas genomsnittliga tillväxt.

Effekten av att gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard har vuxit med 54 procent medan inkomstindex ökat med 40 procent och maximalt bostadstillägg stigit med 23 procent är att gränsvärdet har närmat sig både den genomsnittliga inkomstpension och den maximala ersättningen för grundskyddet för pensionärer. Avståndet mellan gränsvärdet och maximal ersättning från garantipension och bostadstillägg för ensamstående har nästan helt försvunnit. Trots detta har andelen pensionärer som faller under gränsen för relativ låg ekonomisk standard varit tämligen konstant och visar inte en tydlig ökning under perioden 2007-2018. Förklaringar till detta kan bero dels på att befolkningens sammansättning har ändrats över perioden, dels på att inkomstspridningen har förändrats. För gruppen äldre *ensamstående* har dock andelen med relativ låg ekonomisk standard ökat under perioden.

## Orsaker till att äldre har en relativ låg ekonomisk standard

För 2017 var det omkring 245 000 äldre (162 000 kvinnor och 83 000 män), drygt 12 procent, som hade en relativ låg ekonomisk standard. Grundskyddet för de äldre bidrar till en förbättrad ekonomi för de med låga inkomstgrundade pensioner. Ensamstående med maximalt äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg kommer att få en ekonomisk standard som med liten marginal når över gränsvärdet om 12 100 kronor/månad.<sup>28</sup> Nedan ges några anledningar till att 245 000 äldre personer hade en ekonomisk standard som understeg det relativa gränsvärdet.

En stor anledning till att äldre med grundskydd inte uppnår tillräckligt inkomst för att nå över gränsvärdet är att de inte har, alternativt inte har rätt till, bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd. För 2017 beräknas andelen äldre med en disponibel inkomst under 12 100 kronor per månad som saknar bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd utgöra nästan 40 procent, motsvarande omkring 95 000 personer. Skälet till att de inte har

---

<sup>28</sup> Denna nivå är något lägre än den för oreducerad garantipension och maximalt bostadstillägg som analyserades i föregående avsnitt.

bostadstillägg är endera att de inte har rätt till bostadstillägg eller att de inte sökt om det. Huvudorsaken till att pensionärer med låga inkomster inte har rätt till bostadstillägg bedömer vi är att de har så pass stor förmögenhet att bostadsstödet inte utgår. Alla äldre med låg ålderspension ansöker inte om kompletterande bostadsstöd. Hur stor andel som om de sökte skulle få bostadsstöd, det så kallade mörkertalet, är okänt. Senaste uppskattningen omtalar ett mörkertal om nästan 30 procent men skattningen är ytterst osäker eftersom boendekostnaden och/eller förmögenheten är okänd.

Det finns även en grupp som har bostadstillägg, men som inte får maximalt stöd och därmed inte tillräckligt mycket i stöd för att nå över gränsen för relativ låg ekonomisk standard. För att få fullt bostadstillägg och/eller äldre-försörjningsstöd krävs idag en boendekostnad om 6 620 kronor per månad. Många äldre har en lägre utgift för boendet, varför den uppmätta disponibla inkomsten blir lägre på grund av att bostadsstödet är mindre. Om alla skulle ha en boendekostnad på 6 620 kronor per månad beräknas antalet äldre med relativ låg ekonomisk standard att minska med omkring 60 000, från cirka 245 000 till 185 000 personer. Förhållandet att det skulle bli färre äldre som bedöms ha en relativ låg ekonomisk standard om deras bostadskostnader ökar visar en brist i måttet andelen med relativ låg ekonomisk standard.

Alla personer som är 65 år eller äldre har inte tagit ut sin allmänna pension. Av de som är 65 år och äldre och som har relativ låg ekonomisk standard hade cirka 2 procent eller omkring 5 000 personer av dessa (2 500 män och 2 500 kvinnor) under 2017 inte tagit ut sin pension och de är därmed inte berättigad till något grundskydd förutom ekonomisk bistånd.

## Grundskyddets effekt på äldres ekonomiska standard

Med grundskydd för de äldre avses här statens utgifter för garantipension, efterlevandepension, bostadstillägg inklusive äldreförsörjningsstöd. Även det förhöjda grundavdraget för äldre inkluderas i grundskyddet<sup>29</sup> nedan. Det förhöjda grundavdraget är en skatteutgift som berör de som vid utgången av inkomståret har fyllt 66 år. Av tidigare tabeller och figurer framgår att andelen äldre med relativ låg ekonomisk standard beräknas uppgå till cirka 12,1 procent år 2018, givet grundskyddens existens och utformning. Om det inte skulle finnas något grundskydd alls beräknas andelen personer 65 år eller äldre med en ekonomisk standard under gränsvärdet vara omkring 20

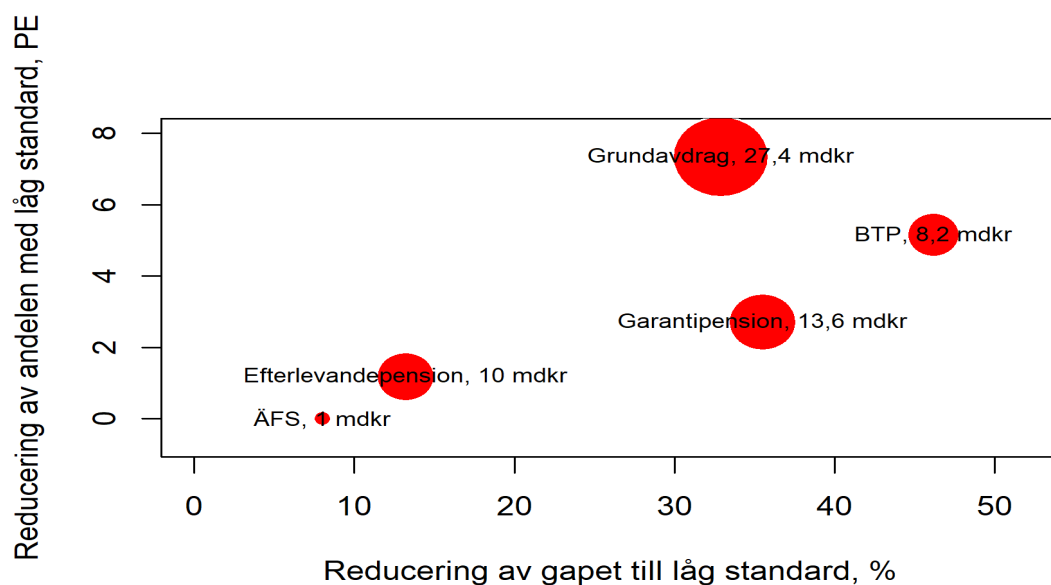
---

<sup>29</sup> De äldre har ett förhöjt grundavdrag i inkomstbeskattningen som ytterst påverkar kommunernas skatteinkomster. Grundavdragets profil är puckelformat där ett högre avdrag ges till dem med lägre inkomster. Avdraget är en skatteutgift som ger en skattelättnad för främst pensionärer med låga inkomster. Skälet för införandet av det förhöjda grundavdraget till de äldre var att förbättra de ekonomiska villkoren för i första hand de sämst ställda pensionärerna (2008 års ekonomiska vårproposition, prop. 2007/08:100). Utgiften för det förhöjda grundavdraget för äldre beräknas som skillnaden i beräknad skatt mellan grundavdraget för yngre och det förhöjda avdraget. Skatteutgiften är ett annat sätt för att höja levnadsstandarden för äldre och relativt mest för dem med låga inkomster än ett högre grundskydd.

procent<sup>30</sup>. Nedan beskrivs betydelsen för grundskyddets olika delar avseende andelen med låg ekonomisk standard samt hur mycket som saknas för att komma över gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard (nedan benämnt ”gapet”). I bilaga 4 ges en figur över grundavdraget och det förhöjda grundavdraget för äldre (2018). Figuren visar skatteutgiften, beräknad som summa förlorad inkomstskatt som det förhöjda grundavdraget medför. Summa skatteutgift är drygt 27 miljarder kronor och merparten av utgiften, ca 17 miljarder kronor ligger inom gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard och dess dubbla värde (12 100-24 200 kronor per månad). Utgiften som går till de med taxerade förvärvsinkomster under gränsvärdet är nästan 5 miljarder kronor och resterande utöver det dubbla gränsvärdet är omkring 6 miljarder kronor.

I figur 14 nedan redovisas statens beräknade utgifter för grundskyddet inklusive det förhöjda grundavdraget för äldre och dess påverkan på andelen med låg ekonomisk standard för äldre 2018. Utgiftens reducerande effekt på andelen med låg ekonomisk standard och gapet är beräknad med hjälp av SCB mikrosimuleringsmodell FASIT<sup>31</sup>. Den reducerande effekten är beräknad genom att slopa aktuellt grundskydd, t.ex. garantipensionen, och därefter studera med hur mycket andelen och gapet ökar av sloandet samt besparingen på offentliga sektorns utgifter.

Figur 14 Grundskyddet och hur det minskar andelen med relativ låg ekonomisk standard, procentenheter, samt reducering av gapet till nivån för låg ekonomisk standard, procent 2018



<sup>30</sup> Notera att gränsvärdet påverkas av att medianvärdet för hushållens disponibla inkomster per konsumtionsenhet minskar av sett slopat grundskydd.

<sup>31</sup> Modellen använder sig av 2016 års urval om hushållens taxerade inkomster framräknad till 2018 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.



I figuren ovan är punkternas storlek proportionella mot utgiftens respektive skattebortfallets storlek för 2018. Av figuren framgår att kostnaden för det förhöjda grundavdraget till de äldre är högre än övriga grundskydds-förmåner och reducerar andelen med låg ekonomisk standard med nästan åtta procentenheter och gapet med nästan 33 procent. Bostadstillägget reducerar andelen med låg ekonomisk standard med nästan fem procent och gapet med omkring 46 procent. Äldreförsörjningsstödet minskar inte andelen med relativ låg ekonomisk standard nämnvärt eftersom det är få som får maximalt stöd och det är enbart de med maximalt stöd som når precis över gränsvärdet för låg ekonomisk standard. Äldreförsörjningsstödet minskar dock gapet till nivån för relativ låg ekonomisk standard. Det förhöjda grundavdraget reducerar andelen med relativ låg ekonomisk standard i högre grad än övriga grundskyddet men till en jämförelsevis hög utgift. I relation till kostnaden är det förhöjda grundavdraget inte lika effektivt på att minska andelen med relativ låg ekonomisk standard, jämför tabell 4 nedan.

Garantipensionen reducerar inte andelen under gränsvärdet eller gapet till gränsvärdet i samma omfattning som bostadstillägget. Ett skäl till detta är att garantipension ingår i underlaget för beräkning av bostadstillägget och därmed reduceras bostadsstödet av garantipensionen och effekten på andelen med och gapet till låg ekonomisk standard. Ett annat skäl är att garantipension också betalas till personer i hushåll som har en ekonomisk standard över gränsvärdet.

Notera att de totala utgifterna för bostadstillägget till pensionärer och äldreförsörjningsstödet, efterlevandepensionen, garantipensionen samt det förhöjda grundavdraget till äldre skiljer sig åt. I tabellen nedan redovisas utgifterna och reduceringen av andelen samt gapet till gränsvärdet för låg ekonomisk standard per satsad miljard kronor (mdkr).

Tabell 4 Utgifterna för grundskyddet och reduceringen av andelen med relativ låg ekonomisk standard samt reduceringen av avståndet (gapet) till nivån för relativ låg standard per satsad miljard kronor i procentenheter, 2018.

|                                 | Utgift,<br>mdkr | Reducering<br>av andel per<br>mdkr | Reducering<br>av gapet per<br>mdkr |
|---------------------------------|-----------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Garantipension                  | 13,6            | 0,2%                               | 2,6%                               |
| Bostadstillägg till pensionärer | 8,2             | 0,6%                               | 5,6%                               |
| Äldreförsörjningsstödet         | 1,0             | 0,0%                               | 8,2%                               |
| Grundavdraget för äldre*        | 27,4            | 0,3%                               | 1,2%                               |
| Efterlevandepension             | 10              | 0,1%                               | 1,3%                               |

\* Det förhöjda grundavdragets, skatteutgiften, beräknas som dess finansiella effekt på den kommunala och statliga inkomstskatten.

Källa: SCB och undersökningen om hushållens ekonomi och mikrosimuleringsmodellen FASIT. Urvalet är från 2016 framräknat till 2018 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler. Eftersom det är ett framräknat urval är uppgifterna behäftade med viss osäkerhet.

Av tabell 4 ovan framgår att bostadstillägg och äldreförsörjningsstödet per satsad krona är relativt effektiva stöd jämfört med det övriga grundskyddet när det gäller att minska avståndet (gapet) till nivån för låg ekonomisk standard. Bostadstillägget är effektivast att reducera, per satsad miljard kronor, andelen med relativ låg ekonomisk standard.

Socialdepartementet har i promemorian, *Översyn av grundskyddet för pensionärer* (Ds 2018:8), föreslagit ekonomiska förbättringar för dem med låga pensioner<sup>32</sup>. Ett av förslagen är att garantipensionen höjs samt att ett tilläggsbelopp till garantipensionen införs. Utredningens förslag innebär 900 kronor/månad i ökad garantipension för ogifta och 400 kr/månad för gifta. Ett annat förslag i rapporten är förändrat bostadstillägg bland annat genom att taket för maximal boendekostnad höjs till 7 000 k/månad. Förslaget är att maximalt bidrag blir 100 procent på en boendekostnad upp till 3 000 kronor, för den del av kostnaden som ligger mellan 3 000 och 5 000 kronor föreslås bidraget vara 90 procent och på delen av boendekostnaden mellan 5 000 och 7 000 kronor är bidraget 70 procent. Bostadstillägget räknas sedan av mot en bidragsgrundande inkomst. Utredningen föreslår att avskaffa det extra stödet utöver ersättning för bostadskostnaden om 340 kronor per månad samt att arbetsinkomster och tjänstepensioner inte viktas ner i reduceringsinkomsten som de gör i dag. Ett annat förslag i utredningen är att ett fribelopp för arbetsinkomster om 24 000 kronor, likt det för det särskilda

<sup>32</sup> [http://www.regeringen.se/493a2e/contentassets/e990cd56d4094b1ca7d8b6317596c5cc/oversyn-av-grundskyddet-for-pensionarer-inriktning-for-ett-nytt-grundskydd-ds2018\\_8.pdf](http://www.regeringen.se/493a2e/contentassets/e990cd56d4094b1ca7d8b6317596c5cc/oversyn-av-grundskyddet-for-pensionarer-inriktning-for-ett-nytt-grundskydd-ds2018_8.pdf)

bostadstillägget, ska införas även i äldreförsörjningsstödet. Förslagen föreslås träda ikraft 1 januari 2020. Om förslagen beslutas av riksdagen kommer de att minska andelen äldre med låg ekonomisk standard. Enligt utredningen kommer de äldres disponibla inkomster att öka med omkring 1,4 miljarder kronor och minska andelen äldre kvinnor med relativt låg ekonomisk standard med cirka 0,9 procentenheter och män med 0,3 procentenheter, motsvarande cirka 10 000 kvinnor och 3 000 män.

## Grundskyddet minskar drivkrafter till arbete

En nackdel med grundskyddet är att det minskar det privatekonomiska utbytet av att arbeta. Det råder en direkt konflikt mellan målen om försäkringsmässighet med raka rör mellan intjänande och pension – livsinkomstprincipen – och ett grundskydd för äldre.<sup>33</sup>

Nedan i tabell 5 visas ett räkneexempel med två typfall där typfall 1 saknar inkomstrelaterade pension och typfall 2 har en inkomstrelaterad pension om 12 000 kronor per månad. I tabellen ges skillnaden i pensionsutfall mellan de två typfallen.

Tabell 5 Räkneexempel för två ensamstående personer och deras inkomster, kronor per månad 2018

|                               | Typfall 1 | Typfall 2 | Differens<br>typfall<br>2 och 1 |
|-------------------------------|-----------|-----------|---------------------------------|
| Inkomstgrundad allmän pension | 0         | 10 000    | 10 000                          |
| Garantipension                | 8 076     | 792       | -7 284                          |
| Tjänstepension                | 0         | 2 000     | 2 000                           |
| Skatt (32,12 procent)*        | -931      | -2 117    | -1 186                          |
| Bostadstillägg**              | 5 560     | 3 023     | -2 537                          |
| Disponibel inkomst            | 12 670    | 13 572    | 993                             |

\* Genomsnittlig kommunalskatt i riket 2018, de ensamstående antas vara 66 år eller äldre.

\*\* Boendekostnad 5 600 kr/månad

<sup>33</sup> Det privatekonomiska utbytet, motsatsen till margineffekter, för äldre beskrivs i Pensionsmyndighetens rapport "Äldres margineffekter", <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>. I Bilaga 5 ges grundskyddets effekt på inkomstspridningen i stort och dess effekt på det privat ekonomiska utbytet

Av exemplet ovan framgår att det privatekonomiska utbytet av att arbeta mellan de två typfallen är knappt 10 procent. Typfall 2 med en inkomstgrundad pension på 12 000 kronor i pension har efter skatt och bidrag drygt 990 kronor mer i disponibel inkomst i jämförelse med det första typfallet som saknar inkomstgrundad pension eftersom han eller hon inte har arbetat tidigare.

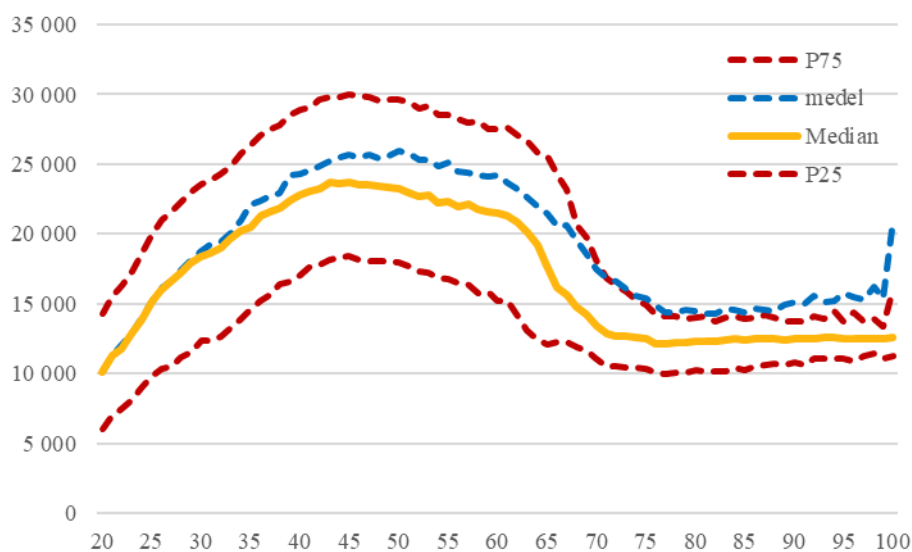
Ett högt grundskydd i pensionssystemet skapar en oförmåga för främst personer med låga till normala livsinkomster att via eget arbete förbättra sin egen ekonomiska situation som pensionär. En annan nackdel med ett högt grundskydd är att den kan upplevas som orättvis att en person med t.ex. ett tidigare förvärvsarbete får samma ekonomiska förutsättningar som pensionären som tidigare inte har arbetat. Utöver att minska vilja att arbeta, särskilt i åldrar när man har rätt till pension, kan det även skada förtroendet för pensionssystemet.

# Bilagor

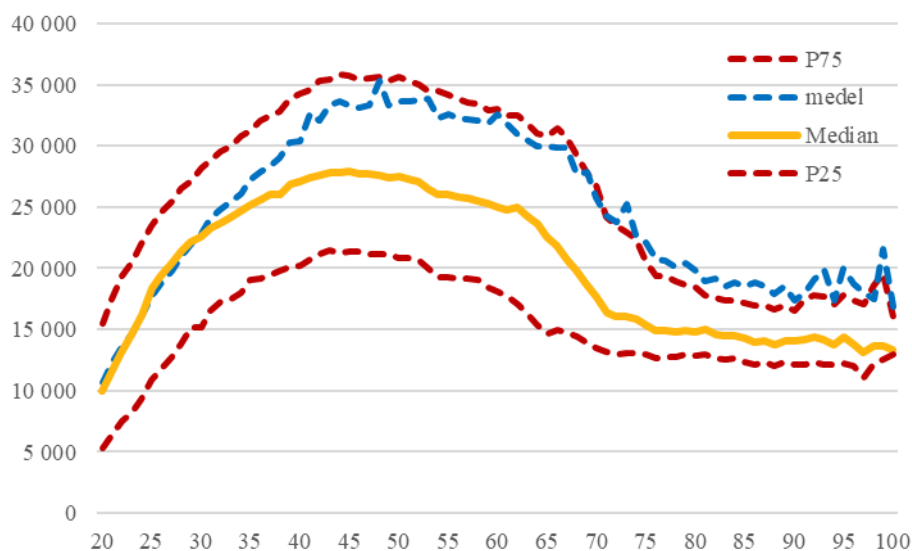
## 1 Tabell- och figurer

Nedan i figur 15 och 16 visas medianvärdet, 25:e och 75:e percentilvärdet och medelvärdet för individuell disponibel inkomst uppdelat på kvinnor respektive män fördelat på ålder.

Figur 15 Några fördelningsegenskaper för kvinnors individuella disponibla inkomster 2017



Figur 16 Några fördelningsegenskaper för männens individuella disponibla inkomster 2017



Individernas disponibla inkomster, inkomst efter skatt och bidrag där de hushållsanknutna bidragen har fördelats jämnt mellan de vuxna är skevt fördelade där några individer har relativt höga inkomster. En anledning till skevheten är kapitalinkomster där några individer har mycket höga ränteinkomster eller har stora aktieutdelningar. För både män och kvinnor är medelvärdet högre än medianvärdet vilket beror på att de relativt höga inkomsternas avstånd är större till medelvärdet (medianen) än de relativt låga inkomsternas avstånd. För de riktigt gamla är det påtagligt eftersom medelvärdet är högre än 75:e percentilen. Männens inkomster är högre än kvinnornas men också med en större spridning, sett som skillnaden mellan 75:e och 25:e percentilen.

### Absolut låg ekonomisk standard

I tabell 6 och 7 återges andelen kvinnor respektive män som har en disponibel inkomst under riksnorm för ekonomiskt bistånd, absolut låg ekonomisk standard.

**Tabell 6 Antal äldre kvinnor som lever i hushåll under normen för ekonomiskt bistånd samt förändring per år, 2006-2016 med prognos 2017-2021**

| År   | Kosthushåll          |                    |                   |                                              | Bostadshushåll       |                    |       |                                              |
|------|----------------------|--------------------|-------------------|----------------------------------------------|----------------------|--------------------|-------|----------------------------------------------|
|      | Antal under riksnorm | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procentenheter | Antal under riksnorm | Varav ensamstående | Andel | Förändringen från året innan, procentenheter |
| 2006 | 22 800               | 20 100             | 2.7%              |                                              |                      |                    |       |                                              |
| 2007 | 20 900               | 18 600             | 2.4%              | -0.2%                                        |                      |                    |       |                                              |
| 2008 | 21 200               | 18 000             | 2.4%              | 0.0%                                         |                      |                    |       |                                              |
| 2009 | 19 600               | 16 900             | 2.2%              | -0.2%                                        |                      |                    |       |                                              |
| 2010 | 21 700               | 19 500             | 2.4%              | 0.2%                                         |                      |                    |       |                                              |
| 2011 | 19 500               | 17 000             | 2.1%              | -0.3%                                        |                      |                    |       |                                              |
| 2012 | 22 700               | 19 300             | 2.3%              | 0.3%                                         |                      |                    |       |                                              |
| 2013 | 18 100               | 16 700             | 1.8%              | -0.5%                                        |                      |                    |       |                                              |
| 2014 | 17 200               | 15 700             | 1.7%              | -0.1%                                        | 14 800               | 12 200             | 1.4%  |                                              |
| 2015 | 18 600               | 17 200             | 1.8%              | 0.1%                                         | 17 000               | 14 100             | 1.6%  | 0.2%                                         |
| 2016 | 16 900               | 15 700             | 1.6%              | -0.2%                                        | 13 900               | 11 300             | 1.3%  | -0.3%                                        |
| 2017 |                      |                    |                   |                                              | 13 100               | 10 600             | 1.2%  | -0.1%                                        |
| 2018 |                      |                    |                   |                                              | 12 400               | 9 900              | 1.1%  | -0.1%                                        |
| 2019 |                      |                    |                   |                                              | 11 400               | 9 000              | 1.0%  | -0.1%                                        |
| 2020 |                      |                    |                   |                                              | 10 700               | 8 300              | 1.0%  | -0.1%                                        |
| 2021 |                      |                    |                   |                                              | 9 600                | 7 300              | 0.9%  | -0.1%                                        |

*Kursiv stil: Beräknat utifrån ett framskrivet material, se data och beräkningsförutsättningar*

Tabell 7 Antal äldre män som lever i hushåll under normen för ekonomiskt bistånd samt förändring per år, 2006-2016 med prognos 2017-2021

| År   | Kosthushåll          |                    |                   |                                               | Bostadshushåll       |                    |       |                                               |
|------|----------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|----------------------|--------------------|-------|-----------------------------------------------|
|      | Antal under riksnorm | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter | Antal under riksnorm | Varav ensamstående | Andel | Förändringen från året innan, procent-enheter |
| 2006 | 12 400               | 8 800              | 2.7%              |                                               |                      |                    |       |                                               |
| 2007 | 6 900                | 3 900              | 2.4%              | -0.2%                                         |                      |                    |       |                                               |
| 2008 | 12 200               | 7 600              | 2.4%              | 0.0%                                          |                      |                    |       |                                               |
| 2009 | 12 900               | 8 800              | 2.2%              | -0.2%                                         |                      |                    |       |                                               |
| 2010 | 10 300               | 7 400              | 2.4%              | 0.2%                                          |                      |                    |       |                                               |
| 2011 | 13 300               | 8 400              | 2.1%              | -0.3%                                         |                      |                    |       |                                               |
| 2012 | 13 700               | 9 200              | 2.3%              | 0.3%                                          |                      |                    |       |                                               |
| 2013 | 12 100               | 8 300              | 1.8%              | -0.5%                                         |                      |                    |       |                                               |
| 2014 | 13 000               | 9 200              | 1.7%              | -0.1%                                         | 10 100               | 5 900              | 1.4%  |                                               |
| 2015 | 14 600               | 10 400             | 1.8%              | 0.1%                                          | 11 100               | 6 800              | 1.6%  | 0.2%                                          |
| 2016 | 11 900               | 8 200              | 1.6%              | -0.2%                                         | 10 200               | 6 100              | 1.3%  | -0.3%                                         |
| 2017 |                      |                    |                   |                                               | 9 800                | 5 900              | 1.2%  | -0.1%                                         |
| 2018 |                      |                    |                   |                                               | 9 700                | 5 700              | 1.1%  | -0.1%                                         |
| 2019 |                      |                    |                   |                                               | 9 400                | 5 400              | 1.0%  | -0.1%                                         |
| 2020 |                      |                    |                   |                                               | 9 000                | 5 100              | 1.0%  | -0.1%                                         |
| 2021 |                      |                    |                   |                                               | 8 400                | 4 600              | 0.9%  | -0.1%                                         |

*Kursiv stil: Beräknat utifrån ett framskrivet material, se data och beräkningsförutsättningar*

## Relativ låg ekonomisk standard

I tabell 8 och 9 nedan redovisas andelen äldre kvinnor respektive män i hushåll med relativ låg ekonomisk standard samt förändringen för perioden 2006-2016 samt prognos för 2017-2021.

**Tabell 8 Antal äldre kvinnor som lever i hushåll med relativ låg ekonomisk standard samt förändring per år, 2006-2016 med prognos 2017-2021, SCB:s ekvivalensskala**

| År   | Kosthushåll            |                    |                   |                                               | Bostadshushåll         |                    |                   |                                               |
|------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|
|      | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter |
| 2006 | 77 800                 | 66 500             | 9.1%              |                                               |                        |                    |                   |                                               |
| 2007 | 129 400                | 109 900            | 15.0%             | 5.9%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2008 | 106 900                | 92 500             | 12.1%             | -2.9%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2009 | 97 300                 | 85 100             | 10.8%             | -1.3%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2010 | 112 500                | 99 500             | 12.4%             | 1.6%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2011 | 124 000                | 105 900            | 13.2%             | 0.8%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2012 | 128 900                | 113 000            | 13.3%             | 0.1%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2013 | 93 800                 | 82 400             | 9.5%              | -3.8%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2014 | 100 600                | 88 100             | 10.0%             | 0.5%                                          | 134 400                | 112 400            | 13.0%             |                                               |
| 2015 | 111 800                | 97 500             | 10.9%             | 0.9%                                          | 157 400                | 131 200            | 15.1%             | 2.0%                                          |
| 2016 | 112 400                | 97 900             | 10.8%             | -0.1%                                         | 150 400                | 126 100            | 14.2%             | -0.8%                                         |
| 2017 |                        |                    |                   |                                               | 162 300                | 136 100            | 15.2%             | 0.9%                                          |
| 2018 |                        |                    |                   |                                               | 161 900                | 134 600            | 14.9%             | -0.2%                                         |
| 2019 |                        |                    |                   |                                               | 173 900                | 144 800            | 15.8%             | 0.9%                                          |
| 2020 |                        |                    |                   |                                               | 192 300                | 160 400            | 17.3%             | 1.5%                                          |
| 2021 |                        |                    |                   |                                               | 209 900                | 175 500            | 18.7%             | 1.4%                                          |

*Kursiv stil: Beräknat utifrån ett framskrivet material, se data och beräkningsförutsättningar*



Tabell 9 Antal äldre män som lever i hushåll med relativ låg ekonomisk standard samt förändring per år, 2006-2016 med prognos 2017-2021, SCB:s ekvivalensskala

| År   | Kosthushåll            |                    |                   |                                               | Bostadshushåll         |                    |                   |                                               |
|------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|
|      | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter |
| 2006 | 39 300                 | 24 400             | 5.9%              |                                               |                        |                    |                   |                                               |
| 2007 | 47 500                 | 23 900             | 7.0%              | 1.1%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2008 | 47 100                 | 28 200             | 6.7%              | -0.3%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2009 | 43 100                 | 27 300             | 5.9%              | -0.8%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2010 | 48 700                 | 32 700             | 6.5%              | 0.6%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2011 | 63 500                 | 39 600             | 8.1%              | 1.7%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2012 | 61 800                 | 40 000             | 7.6%              | -0.5%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2013 | 54 000                 | 34 300             | 6.5%              | -1.1%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2014 | 59 200                 | 37 500             | 6.9%              | 0.4%                                          | 69 600                 | 41 800             | 8.0%              |                                               |
| 2015 | 63 400                 | 39 500             | 7.2%              | 0.3%                                          | 82 100                 | 50 000             | 9.2%              | 1.2%                                          |
| 2016 | 61 400                 | 37 300             | 6.9%              | -0.4%                                         | 78 600                 | 47 900             | 8.7%              | -0.6%                                         |
| 2017 |                        |                    |                   |                                               | 83 000                 | 50 100             | 9.0%              | 0.3%                                          |
| 2018 |                        |                    |                   |                                               | 83 800                 | 49 500             | 8.9%              | -0.1%                                         |
| 2019 |                        |                    |                   |                                               | 88 900                 | 52 400             | 9.3%              | 0.4%                                          |
| 2020 |                        |                    |                   |                                               | 96 500                 | 56 900             | 9.9%              | 0.6%                                          |
| 2021 |                        |                    |                   |                                               | 103 700                | 61 100             | 10.5%             | 0.6%                                          |

*Kursiv stil: Beräknat utifrån ett framskrivet material, se data och beräkningsförutsättningar*

Tabell 10 och 11 nedan motsvarar tabell 8 och 9 ovan med skillnaden att dessa utgår från OECD-skalan istället för SCB-skalan.

Tabell 10 Antal äldre kvinnor som lever i hushåll med relativ låg ekonomisk standard samt förändring per år, 2006-2016 med prognos 2017-2021, OECD:s ekvivalensskala

| År   | Kosthushåll            |                    |                   |                                               | Bostadshushåll         |                    |                   |                                               |
|------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|
|      | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter |
| 2006 | 100 100                | 86 500             | 11.7%             |                                               |                        |                    |                   |                                               |
| 2007 | 159 900                | 137 300            | 18.6%             | 6.8%                                          |                        |                    |                   |                                               |

| År   | Kosthushåll            |                    |                   |                                               | Bostadshushåll         |                    |                   |                                               |
|------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|
|      | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter |
| 2008 | 141 000                | 123 500            | 16.0%             | -2.6%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2009 | 128 200                | 114 500            | 14.2%             | -1.8%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2010 | 143 900                | 129 100            | 15.8%             | 1.6%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2011 | 156 000                | 133 600            | 16.6%             | 0.8%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2012 | 152 800                | 134 900            | 15.7%             | -0.9%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2013 | 120 000                | 106 500            | 12.1%             | -3.6%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2014 | 125 600                | 109 800            | 12.5%             | 0.3%                                          | 174 800                | 148 000            | 17.0%             |                                               |
| 2015 | 143 300                | 124 100            | 14.0%             | 1.5%                                          | 210 200                | 177 800            | 20.1%             | 3.1%                                          |
| 2016 | 143 200                | 124 800            | 13.8%             | -0.2%                                         | 203 900                | 173 900            | 19.3%             | -0.8%                                         |
| 2017 |                        |                    |                   |                                               | 227 200                | 195 200            | 21.2%             | 1.9%                                          |
| 2018 |                        |                    |                   |                                               | 215 600                | 182 700            | 19.9%             | -1.3%                                         |
| 2019 |                        |                    |                   |                                               | 230 900                | 195 700            | 21.0%             | 1.2%                                          |
| 2020 |                        |                    |                   |                                               | 250 900                | 212 400            | 22.6%             | 1.5%                                          |
| 2021 |                        |                    |                   |                                               | 266 700                | 225 700            | 23.7%             | 1.1%                                          |

*Kursiv stil: Beräknat utifrån ett framskrivet material, se data och beräkningsförutsättningar*

**Tabell 11 Antal äldre män som lever i hushåll med relativt låg ekonomisk standard samt förändring per år, 2006-2016 med prognos 2017-2021, SCB:s ekvivalensskala**

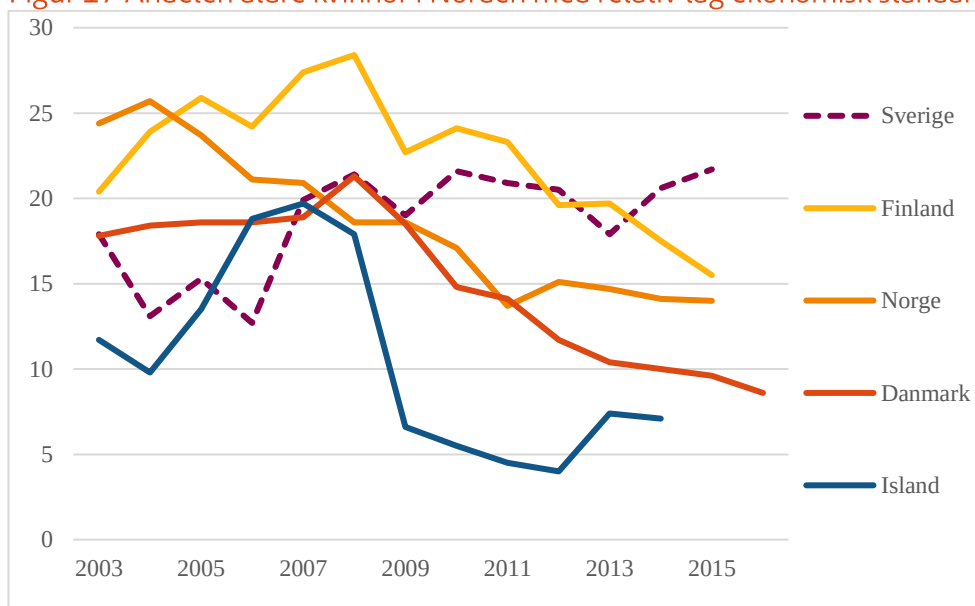
| År   | Kosthushåll            |                    |                   |                                               | Bostadshushåll         |                    |                   |                                               |
|------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|
|      | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter |
| 2006 | 50 100                 | 32 500             | 7.5%              |                                               |                        |                    |                   |                                               |
| 2007 | 59 000                 | 32 000             | 8.7%              | 1.1%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2008 | 57 800                 | 35 600             | 8.2%              | -0.5%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2009 | 53 400                 | 35 900             | 7.3%              | -0.9%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2010 | 59 600                 | 41 500             | 7.9%              | 0.6%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2011 | 80 700                 | 52 600             | 10.3%             | 2.4%                                          |                        |                    |                   |                                               |
| 2012 | 71 100                 | 47 100             | 8.8%              | -1.6%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2013 | 63 300                 | 41 100             | 7.6%              | -1.2%                                         |                        |                    |                   |                                               |
| 2014 | 70 100                 | 44 700             | 8.2%              | 0.6%                                          | 86 600                 | 53 800             | 10.0%             |                                               |
| 2015 | 73 700                 | 45 100             | 8.4%              | 0.2%                                          | 103 200                | 64 600             | 11.6%             | 1.7%                                          |

| År   | Kosthushåll            |                    |                   |                                               | Bostadshushåll         |                    |                   |                                               |
|------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|------------------------|--------------------|-------------------|-----------------------------------------------|
|      | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter | Låg ekonomisk standard | Varav ensamstående | Andel av samtliga | Förändringen från året innan, procent-enheter |
| 2016 | 74 800                 | 46 300             | 8.4%              | 0.0%                                          | 100 500                | 63 600             | 11.1%             | -0.5%                                         |
| 2017 |                        |                    |                   |                                               | 105 700                | 66 700             | 11.5%             | 0.4%                                          |
| 2018 |                        |                    |                   |                                               | 104 300                | 64 100             | 11.1%             | -0.4%                                         |
| 2019 |                        |                    |                   |                                               | 110 000                | 67 100             | 11.5%             | 0.4%                                          |
| 2020 |                        |                    |                   |                                               | 117 900                | 71 300             | 12.1%             | 0.6%                                          |
| 2021 |                        |                    |                   |                                               | 124 900                | 75 400             | 12.6%             | 0.5%                                          |

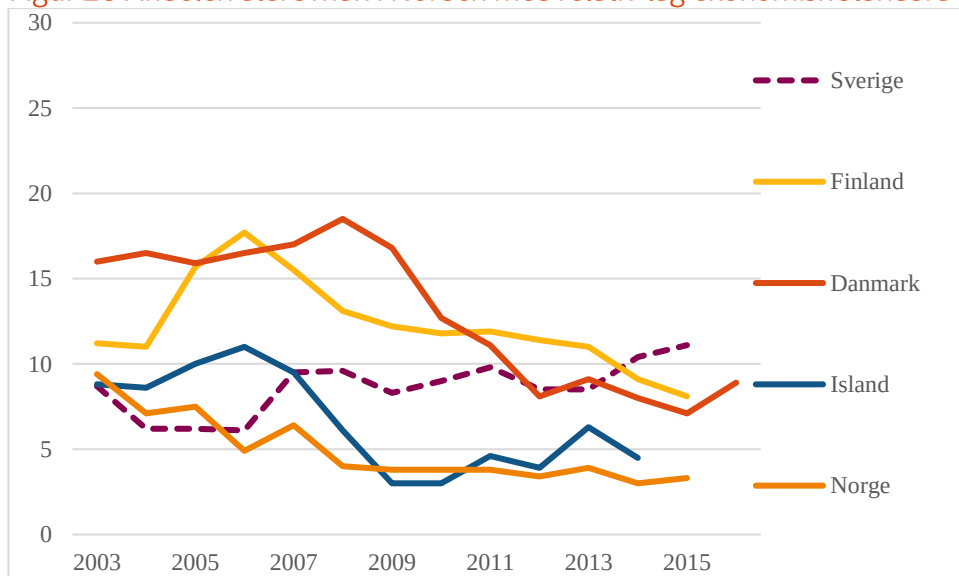
*Kursiv stil: Beräknat utifrån ett framskrivet material, se data och beräkningsförutsättningar*

I figurerna 17-18 nedan redovisas relativ låg ekonomisk standard för äldre män och kvinnor i de nordiska länderna enligt Eurostat för perioden 2003-2015.

Figur 17 Andelen äldre kvinnor i Norden med relativ låg ekonomisk standard



Figur 18 Andelen äldre män i Norden med relativt låg ekonomisk standard

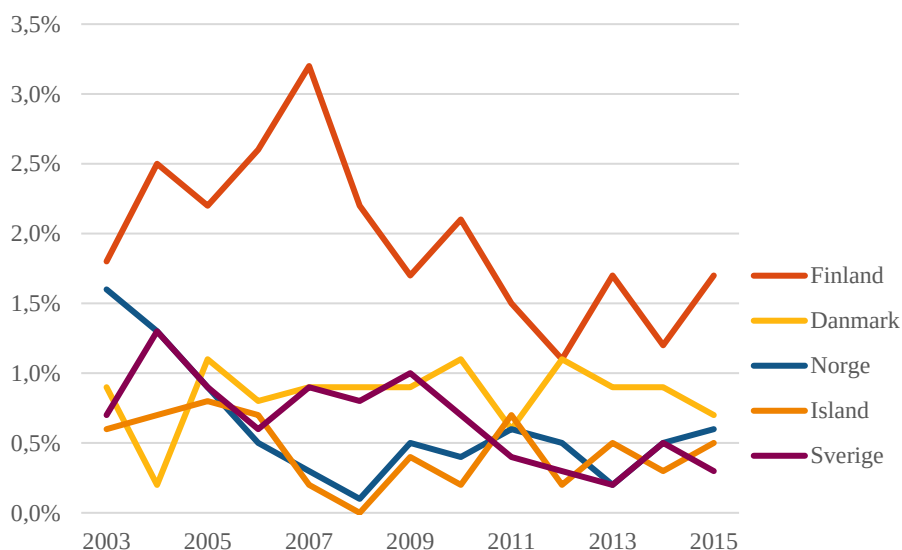


Gemensamt för de nordiska länderna är att kvinnor har en högre andel. För Sverige, Norge och Finland är skillnaden störst och för Sveriges del till skillnad från Norge och Finland finns en tendens för Sverige att skillnaden har ökat under perioden.

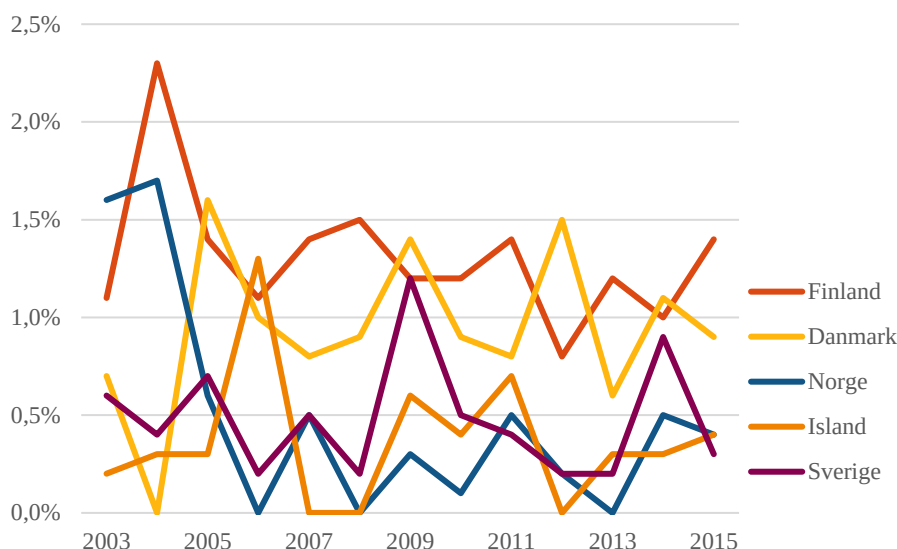
### Oförmåga att betala nödvändiga utgifter

Figur 19 och 20 visar andelen med allvarlig avsaknad av medel enligt Eurostats definition, för kvinnor och män.

Figur 19 Andel 65 år och äldre som inte har råd med minst fyra av nio nödvändiga varor eller tjänster, 2003-2015, inom Norden, kvinnor



Figur 20 Andel 65 år och äldre som inte har råd med minst fyra av nio nödvändiga varor eller tjänster, 2003-2015, inom Norden, män



## 2 Data och beräkningsförutsättningar

Statistiken över antalet med låg ekonomisk standard grundar sig på Statistiska centralbyråns årliga undersökning om hushållens ekonomi från 2006-15 med tillhörande mikrosimuleringsmodell "FASIT". 2014 års och senare urval skiljer sig från tidigare års undersökningar. Tidigare års undersökningar var hushållsbegreppet kosthushåll. Ett kosthushåll utgörs av alla personer som bor i samma bostad och som har gemensam "hushållning". Om tre generationer bor tillsammans och har gemensam hushållning bildar de ett kosthushåll, medan två kompisar som delade bostad utgjorde varsitt kosthushåll. Hemmavarande barn ingick i föräldrarnas kosthushåll oavsett ålder. Folkbokföring sker numera på lägenhetsnummer varför så kallade bostadshushåll bildas utifrån detta. Ett bostadshushåll utgörs av samtliga personer som är folkbokförda i samma bostadslägenhet. Kompisar som delar bostad bildar ett gemensamt bostadshushåll och om flera generationer bor tillsammans bildar även de ett gemensamt hushåll. Sammanboende par med en vuxen inneboende är enligt kosthushållsbegreppet två hushåll men med bostadshushållsbegreppet endast ett hushåll. Resultatet för 2014 skiljer sig därmed naturligt från resultatet från tidigare år.

Eftersom vi har ett naturligt tidsbrott 2014 på grund av olika hushållsbegrepp redovisas i rapporten två tidsserier. Båda serierna visar andelen med relativ låg ekonomisk standard per år för perioden 2014-2016. Serien med kosthushåll för åren 2014-2016 har räknats fram med hjälp av 2013 års urval där de två sista åren, 2014-2016, har räknats fram med 2013 års urval där uppgifterna har tagit hänsyn till befolkningen, rådande ekonomi och åren gällande regelverk.

I beräkningen av andelen och antalet äldre med låg ekonomisk standard ingår endast individer som varit folkbokförda i Sverige under hela året, så kallade helårshushåll.

Undersökningen om hushållens ekonomi eftersläpar naturligt eftersom informationen till stor del är taxeringsuppgifter.

### 3 Antal konsumtionsenheter enligt SCB och OECD

I den internationella inkomstfördelningsstatistiken utnyttjas ofta den s.k. *OECD-skalan*. Enligt OECD skalan har den första vuxna hushållsmedlemmen vikten 1 och övriga familjemedlemmar 14 år eller äldre tilldelas vikten 0,5 och övriga medlemmar 13 år eller yngre får vikten 0,3. Antalet konsumtionsenheter för hushållet motsvaras av summan av dessa tilldelade vikter. I svenska studier och i denna rapport används den nationella ekvivalensskalan som är framtagna av SCB. Enligt den svenska skalan har den första vuxna (20 år eller äldre) i hushållet vikten 1, den andra vuxna har vikten 0,51 och övriga vuxna får vikten 0,6. Det första barnet (0-19 år) har vikten 0,52 och övriga barn ges vikten 0,42. Sammanboende med två äldre barn får vikten 2,45 i den svenska skalan och 2,50 med OECD-skalan, jfr tabell 12 nedan.

Tabell 12 Ekvivalensskalan enligt den svenska skalan respektive OECD

|                                                  | Svenska Skalan | OECD skalan |
|--------------------------------------------------|----------------|-------------|
| Ensamboende                                      | 1,00           | 1,00        |
| Sammanboende par                                 | 1,51           | 1,50        |
| Ytterligare vuxen                                | 0,60           | 0,50        |
| Ungdomar 14 år och äldre (OECD)                  |                | 0,50        |
| Barn 0-13 år (OECD)                              |                | 0,30        |
| Första barnet 0-19 år (Svensk skala)             | 0,52           |             |
| Andra och påföljande barn 0-19 år (Svensk skala) | 0,42           |             |

De två olika ekvivalensskalorna ovan är snarlika men SCB skalan är i allmänhet något högre och antar således något mindre stordriftsfördelar, än OECD-skalan. Lägre stordriftsfördelar (högre skala eller fler konsumtionsenheter) ger att hushållens medianvärde för ekonomisk standard blir lägre vilket får till följd att ensamstående löper en mindre risk att hamna under gränsen för relativ låg ekonomisk standard. Av tidigare figur 3 framgår att många äldre ensamstående kvinnor ligger nära gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard. Med OECD-skalan får vi således en högre andel äldre med låg ekonomisk standard än med den nationella skalan.

### 4 Grundavdraget

Den statliga och kommunala inkomstskatten samt avgiften till Svenska kyrkan eller annat trossamfund utgår från den beskattningsbara inkomsten.

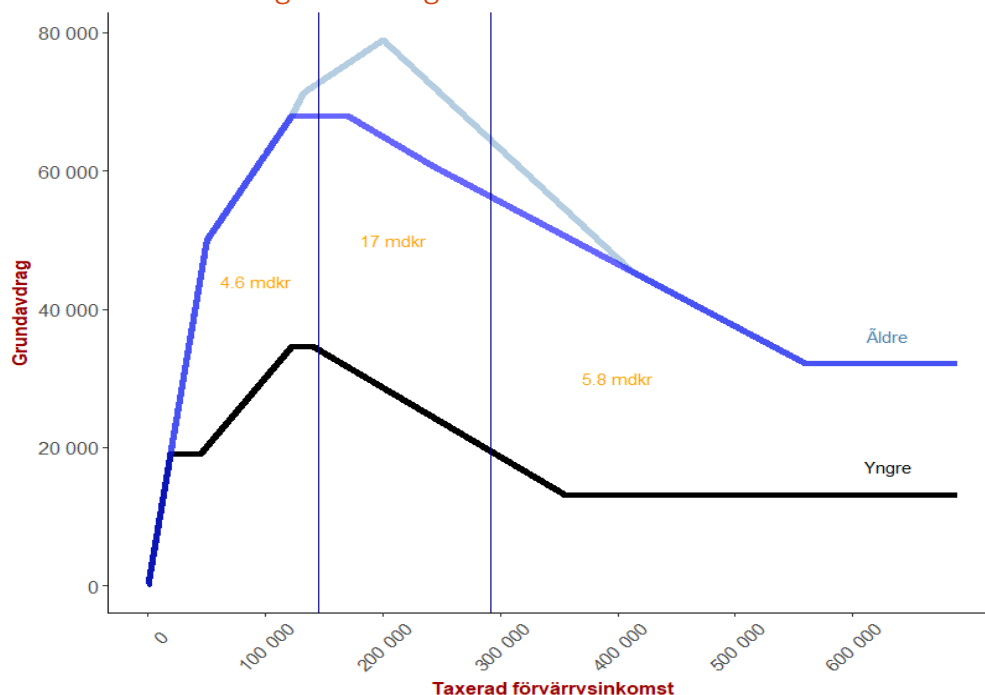
Den beskattningsbara inkomsten är taxerad förvärvsinkomst<sup>34</sup> reducerad för grundavdraget.

Beskattningsbar inkomst = taxerad förvärvsinkomst – grundavdraget

Grundavdraget är puckelformigt och är högre för dem som vid årets utgång är 66 år eller äldre. Avdragets storlek beror även inkomstnivån, vilket bidrar till ökad komplexitet av marginalskatterna och marginaleffekterna, jfr figur 21 nedan som visar grundavdragets storlek vid olika taxerade förvärvsinkomster och hur mycket skatteutgiften uppgår för dem med taxerade förvärvsinkomster under gränsvärdet för låg ekonomisk standard, dubbla gränsvärdet samt inkomster därutöver.

Skatteutgiften är beräknad som skillnaden i skatt mellan grundavdraget för yngre och det förhöjda grundavdraget till de äldre 2018.

Figur 21 Grundavdraget för yngre (0-65 år, svart linje) samt för äldre (66 år eller äldre) 2017 (blå linje) och 2018 (ljusblå linje). Beloppen avser skatteeffekten av 2018 års grundavdrag



<sup>34</sup> Summa pensionsinkomster, lön med mera reducerad för eventuella kostnadsavdrag och därefter avrundat nedåt till närmaste 100 kronor.

## 5 Grundskyddets effekt på privatekonomiska utbytet

De äldres grundskydd och det förhöjda grundavdraget till äldre är några fördelningspolitiska instrument för att säkerställa en viss minsta ekonomiska standard för pensionärerna.

En nackdel med ekonomiska grundskydd är att det leder till s.k. marginal-effekter som minskar det privat ekonomiska utbytet av att arbeta. Det privat ekonomiska utbytet avser hur stor andel individen eller hushållet får behålla av en mindre inkomstökning och är motsatsen till marginaleffekten som visar hur stor andel som går bort i skatt och minskade bidrag av en marginell inkomstökning.

Inkomstspridningen mäts vanligen med Gini-koefficienten<sup>35</sup> och drivkraften till arbetet mäts med utbytet som här avspeglar effekten på pensionsutfallet av en mindre ökning av livsinkomsterna under förvärvsaktiv ålder. Nedan i figur 22 illustreras hur stor denna konflikt är mellan grundskydden och drivkraften till eget arbete. De olika grundskyddens bidrag till det privat-ekonomiska utbytet och hur den totala inkomstspridningen mätt med Gini-koefficienten visas i figuren. Effekten av de olika grundskydden på utbytet i figuren mäts som skillnaden mellan dagens regler och alternativt att de olika delarna av grundskyddet slopas.

---

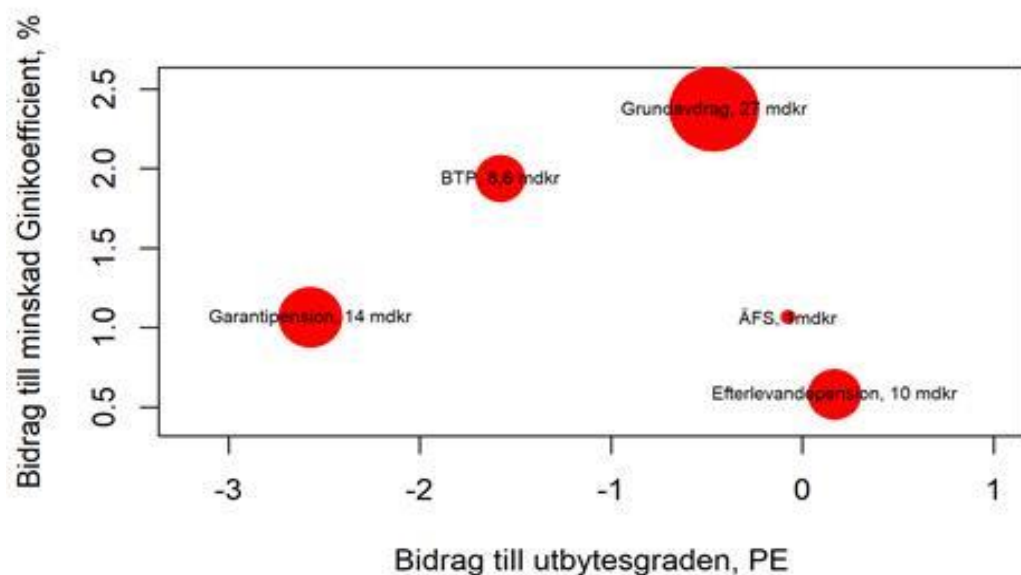
<sup>35</sup> För att beskriva ojämlikheten bland individernas/hushållens inkomster används vanligtvis Gini-koefficienten som enklast beräknas som:

$$= \frac{2}{Yn^2} \sum_{i=1}^n iy_i - \frac{n+1}{n}$$

Koefficientvärdet kan anta extremvärdena 0 (när alla individer/hushåll har samma inkomst) och värdet 1 (när inkomsterna är koncentrerad till en/ett enda individ/hushåll). Gini-koefficienten mellan hushållens ekonomiska standard beräknas till 0,3170 för 2018.



Figur 22 Grundskyddets effekt på det privat ekonomiska utbytet av en marginell ökad livsinkomst och dess effekt på att reducera inkomstskillnaderna mätt med Gini-koefficienten, procentenheter, 2018



Av figuren framgår att garantipensionen bidrar till lägst utbytesgrad och därmed till högst margineffekt. De äldres förhöjda grundavdrag har ingen eller liten positiv effekt till utbytesgraden liksom efterlevandepensionen. Det förhöjda grundavdraget till de äldre är relativt effektivast på att minska den totala inkomstspridningen mätt med Gini- koefficienten.

Om de ekonomiska incitamenten för ett ökat arbetsutbudet är viktiga så kan ett ökat särskilt grundavdrag till de äldre vara att föredra framför en ökad garantipension för att minska andelen med låg ekonomisk standard eftersom ett förändrat beteende med ett ökat arbetsutbud hos de äldre innebär att färre personer berörs av relativt höga margineffekter.

# Referenser

## Offentligt tryck

Ds. 2018:8 *Översyn av grundskyddet för pensionärer*

Prop. 2017/18:1 *Budgetpropositionen för 2018 utgiftsområde 11*

## Övrigt offentligt material

Pensionsmyndigheten, *Från fattigvård till ekonomisk trygghet vid ålderdom – beskrivning av grundskyddet i det svenska pensionssystemet*, 2014-12-08.

Pensionsmyndigheten, *Äldres marginaeffekter*, 2017-12-01.

Pensionsmyndigheten, *Utvecklingen av pensionsinkomsten för fyra typfall, 2009-2022*, Regleringsbrevsuppdrag 2018, 2018-04-19.

SCB, *Inkomstrappport 2015 – individer och hushåll*, Ekonomisk välfärdsstatistik 2017:1.

## Övriga källor

OECD, *Adjusting household incomes: equivalence scales*,  
[<http://www.oecd.org/eco/growth/OECD-Note-EquivalenceScales.pdf>]  
Hämtat 2018-05-18.

United Nations, *Handbook on poverty statistics: concepts, methods and policy use*,  
[[https://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/pdf/UN\\_Book%20FINAL%2030%20Dec%2005.pdf](https://unstats.un.org/unsd/methods/poverty/pdf/UN_Book%20FINAL%2030%20Dec%2005.pdf)] Hämtat 2018-05-18.

Eurostat, *People at risk of poverty or social exclusion*,  
[[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion)]  
Hämtat 2018-05-18.

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