

Sammanfattning

Den ekonomiska standarden har sedan både 1991 och 2011 utvecklats bättre för gruppen som är 65 år eller äldre jämfört med den delen av befolkningen som är yngre än 65 år. Andelen med relativt låg ekonomisk standard bland dem över 65 år var 2020 likvärdig med andelen bland de som var yngre än 65 år – 13,0 procent bland de äldre och 13,3 procent bland de yngre.

Det finns två vanliga sätt att mäta fattigdom på: *absolut fattigdom* eller materiell fattigdom som visar om man har en standard över en viss levnadsnivå och *relativ fattigdom* eller relativt låg ekonomisk standard som visar standarden i förhållande till den övriga befolkningen. Enligt det absoluta måttet är andelen fattiga över 65 år mycket låg och Sverige har enligt det måttet den lägsta andelen i EU. Vanligen vill man dock analysera fattigdom i förhållande till den generella inkomstnivån i samhället och därför används ofta det relativa måttet.

Fattigdomsmåttet relativt låg ekonomisk standard visar andelen i befolkningen med en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten. Andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärer har en tendens att minska när inkomsten i befolkningen minskar, och omvänt finns en tendens att andelen pensionärer med låg ekonomisk standard ökar när inkomsten för befolkningen i övrigt ökar.

Andelen med relativt låg ekonomisk standard bland pensionärer har mellan 2011 och 2020 varit i princip oförändrad. Vilket år man väljer att starta mätningen har dock betydelse för hur utvecklingen har sett ut över tid. Sedan 1995 har andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärer ökat betydligt, medan andelen jämfört med 1991 endast har ökat marginellt. Det beror på att andelen med relativt låg ekonomisk standard bland pensionärer sjönk under 1990-talets lågkonjunktur när de förvärvsaktivas inkomster hade en svag utveckling.

Andelen med relativt låg ekonomisk standard var cirka 13 procent 2020 såväl för gruppen över 65 som under 65 år. Det finns dock betydande skillnader mellan olika grupper av pensionärer. Bland pensionärer löper kvinnor, ensamstående och de äldsta pensionärerna samt utrikesfödda en särskilt stor risk för att hamna under inkomstgränsen för relativt låg ekonomisk standard eftersom de i snitt har haft lägre löner och/eller lägre arbetskraftsdeltagande. De utrikesfödda har också färre bosättningsår vilket ger både en lägre inkomstgrundad pension och en lägre garantipension.

Migrationen till Sverige, framförallt från 1990-talet och framåt, har haft en höjande effekt på andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärer. Bland utrikes födda pensionärer har andelen med relativt låg ekonomisk standard ökat och bland de inrikes födda har andelen minskat. Andelen utrikesfödda bland pensionärer har samtidigt ökat. Andelen pensionärer som är födda i Asien och Afrika har också ökat över tid, medan andelen födda i Norden och EU har minskat. Eftersom det är fler från Asien och Afrika som

har relativ låg ekonomisk standard har förändringen en höjande effekt på andelen pensionärer med relativ låg ekonomisk standard.

Det finns flera skäl till att vissa pensionärer har relativ låg ekonomisk standard förutom låga individuella pensioner. I högre åldrar är det fler som har låg ekonomisk standard eftersom fler blivit ensamboende när deras partner avlidit. Ett hushåll med fler än en person har oftast högre ekonomisk standard än hushåll med en person. Det är fler kvinnliga pensionärer som är ensamboende eftersom mannen oftast avlider först. Det bidrar till att det är fler kvinnor än män som har låg ekonomisk standard bland pensionärer.

Pensionsmyndigheten lämnar inte förslag i rapporten på åtgärder för att sänka andelen pensionärer med relativ låg ekonomisk standard. Vi har dock analyserat vad som påverkar andelen fattiga pensionärer genom att simulera olika regeländringar i grundskyddet. Vi konstaterar att det även med kraftigt höjda nivåer i grundskyddet skulle finnas pensionärer med relativ låg ekonomisk standard.

Måttet för låg ekonomisk standard har vissa brister som medför att en del pensionärer i själva verket har en bättre ekonomisk situation än vad måttet visar. Måttet beaktar till exempel inte förmögenhet och en pensionär kan därför till följd av förmögenheten ha en bättre ekonomi än vad måttet visar. Dessutom reducerar förmögenhet bostadstillägg som räknas som inkomst när den ekonomiska standarden beräknas. En låg bostadskostnad ger också ett lägre bostadstillägg, vilket gör att personer med låg bostadskostnad har en större risk att betecknas som fattiga än om de haft en hög bostadskostnad. Utländsk pension som beskattas utomlands finns vidare inte med i beräkningsunderlaget för relativ låg ekonomisk standard. Det finns skäl att anta att ett inte obetydligt antal pensionärer med relativ låg ekonomisk standard har en förhållandevis hög utländsk pension. Andra skäl till relativ låg ekonomisk standard är att pensionärer med hög individuell pension bor ihop med någon yngre än 65 år med låg inkomst, vilket gör att pensionären får relativ låg ekonomisk standard. Även underskott av kapital sänker den disponibla inkomsten, vilket gör att vissa pensionärer har relativ låg ekonomisk standard.

En orsak till andelen med relativ låg ekonomisk standard har alltså sin grund i reglerna för bostadstillägg. I syfte att undersöka vilken inverkan olika regler har på andelen relativt fattiga har simuleringar av regeländringar gjorts i FASIT-modellen. Om reglerna för bostadstillägg kostnad skulle ändras så att alla får räkna med maximal bostadskostnad (7 500 kronor) skulle andelen med relativ låg ekonomisk standard bland pensionärer minska med nästan 6 procentenheter. Om förmögenhetsprövningen inom bostadstillägg skulle tas bort minskar andelen med låg ekonomisk standard med knappt en procentenhet. Om alla pensionärer, även utrikes födda, skulle få tillgodoräkna sig full bosättningstid för garantipension (40 år), skulle andelen med låg ekonomisk standard minska med 0,4 procentenheter. Den effektivaste åtgärden för att sänka andelen pensionärer med relativ låg ekonomisk standard, mätt i procent per miljard kronor från statsbudgeten, är att alla antas ha en boendekostnad om minst 7 500 kronor per månad vid

2. Definitioner och data

2.1. Ekonomisk standard

För att kunna jämföra ekonomin mellan olika hushåll brukar man beräkna hushållets *ekonomiska standard*. Den sammanlagda disponibla inkomsten för hushållet är summan av samtliga hushållsmedlemmars alla skattepliktiga och skattefria inkomster minus skatt och övriga negativa transfereringar (exempelvis amortering av studielån).

Den ekonomiska standarden för ett hushåll beräknas genom att fördela hushållets sammanlagda disponibla inkomst mellan dem som tillhör hushållet. Fördelningen sker utifrån konsumtionsenheter och bestäms utifrån en så kallad ekvivalensskala. Ekvivalensskalan i den här rapporten är fastställd av SCB och bygger bland annat på genomsnittliga kostnadsberäkningar utförda av Konsumentverket, se nedanstående tabell. Vikterna summeras för respektive hushåll. Till exempel motsvarar två gifta personer i ett hushåll 1,51 konsumtionsenheter och ett hushåll med två vuxna och ett barn $1,51 + 0,52 = 2,03$ konsumtionsenheter. Summan av hushållets disponibla inkomster divideras alltså med denna vikt för att erhålla en ekonomisk standard för var och en av individerna i respektive hushåll. Genom ekvivalensskalan tar man hänsyn till stordriftsfördelar i hushåll med flera medlemmar; de som är sammanboende förutsätts ha gemensam ekonomi samtidigt som deras gemensamma utgifter inte fördubblas jämfört med ensamståendes utgifter.

Tabell 1 Vikter för olika konsumtionsenheter som används vid beräkning av låg ekonomisk standard

| Konsumtionsenheter | Vikt |
|-----------------------------------|-------------|
| Ensamboende | 1,00 |
| Sammanboende par | 1,51 |
| Ytterligare vuxen | 0,60 |
| Första barnet 0–19 år | 0,52 |
| Andra och påföljande barn 0–19 år | 0,42 |

2.2. Fattigdom kan definieras på olika sätt

I Sverige och EU används två definitioner för fattigdom – absolut fattigdom och relativ fattigdom. Det går inte att säga att ett av måtten generellt sätt är bättre än det andra. De har delvis olika syften och användningsområden och ger därför också ofta tydligt olika resultat. I den pågående pensionsdebatten om pensionsnivåer och ekonomisk standard hänvisas nästan enbart till det relativa måttet. Många bedömer sin ekonomi utifrån vilken standard andra har. Ju bättre andra har det desto fattigare tenderar den enskilde att känna sig. Av dessa skäl görs analysen av fattigdom i denna rapport utifrån måttet för relativ fattigdom eller låg relativ ekonomisk standard.

2.2.1. Relativ fattigdom

Låg relativ ekonomisk standard brukar i Sverige och EU definieras som att den ekonomiska standarden är lägre än 60 procent av medianvärdet för disponibel inkomst per konsumtionsenhet för alla individer i Sverige. Måttet förkortas ibland som R60.

I måttet låg ekonomisk standard för äldre avses de som är 65 år eller äldre. I rapporten benämner vi dem pensionärer för enkelhetens skull. En del av de som är närmast 65 år har löneinkomst.

Vi har använt data från SCB med uppgift om ekonomisk standard för totalbefolkningen i Sverige. När det gäller analyser av individuppgifter i kapitel 4 och 5 använder vi data från 2019, som var det senaste år vi hade tillgängligt för individuppgifter. För summerade uppgifter fanns dock uppgifter tillgängliga för 2020 i officiell statistik från SCB och i kapitel 3 använder vi därför data för 2020. Till beräkningarna för hur andelen med relativ låg ekonomisk standard kan minska har vi använt simuleringsmodellen FASIT från SCB, det analyserade året i simuleringen är 2022. Notera att andelen pensionärer med relativ låg ekonomisk standard skiljer sig mellan dessa år.

I beräkningsunderlag för relativ låg ekonomisk standard ingår endast pensioner som beskattas i Sverige. Detta innebär att utländska pensioner som beskattas utomlands inte ingår, vilket i sin tur innebär att andelen med relativ låg ekonomisk standard blir överskattad, särskild i vissa grupper. I Pensionsmyndighetens data finns uppgift om utländsk pension men vi saknar information om pensionen beskattas i Sverige eller utomlands. Av bland annat det skälet har denna information inte använts. Ett annat skäl till att Pensionsmyndighetens information inte använts är att vi har använt data från SCB.

2.2.2. Absolut fattigdom

Det finns som nämnts även absoluta mått på fattigdom. Inom ramen för EU:s tillväxtstrategi har det tagits fram ett mått som fångar frånvaron av varor och tjänster och oförmågan att delta i vardagliga aktiviteter som uppfattas som socialt nödvändiga, så kallad materiell deprivation eller låg materiell standard. Materiell deprivation² definieras som att individen saknar förmåga inom minst tre av nio områden: att möta oväntade utgifter, att åka på en veckas semesterresa, att betala skulder, att äta en måltid med kött, kyckling eller fisk varannan dag, att hålla hemmet tillräckligt varmt, att ha en tvättmaskin, att ha en färg-TV, att ha en telefon och att äga en bil.

² Det finns även andra mått för absolut fattigdom. För allvarlig materiell deprivation saknar individen förmåga inom fyra av nio områden. Det finns även mått för absolut fattigdom med fem av tretton områden.

3. Hur många pensionärer är relativt fattiga?

I den följande redovisningen är definitionen av relativt fattig den som har en ekonomisk standard som ligger under gränsen för 60 procent av medianen av disponibel inkomst per konsumtionsenhet i befolkningen som helhet. Detta mått har svagheter som gör att redovisningen inte kan ses som en absolut sanning om omfattningen av verklig fattigdom. I kapitel 7 finns en redovisning av de begränsningar som måttet har.

3.1. Andel relativt fattiga över tid

Andelen med låg ekonomisk standard i åldersgruppen 65 år eller äldre har sjunkit från 15,3 procent 2019 till 13,0 procent 2020. Andelen 13,0 procent utgörs av 89 000 män och 181 000 kvinnor. Ett skäl till minskningen var den förbättring av grundskyddet som genomfördes den 1 januari 2020.

Förändringen av andelen fattiga pensionärer har inte varit linjär över tid och nivån har fluktuerat en del. Utvecklingen beror också på vilket år man utgår ifrån. Från och med 1995 har andelen mer än dubblerats, men andelen är bara något högre jämfört med 1991 och oförändrad jämfört med 2011, se figur 2. Val av år som man utgår ifrån har således betydelse för hur utvecklingen har sett ut över tid. Andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärer sjönk under 1990-talet när det var lågkonjunktur. De förvärvsaktivas inkomster utvecklades svagt under 1990-talet, vilket medförde en minskning av fattiga pensionärer.

Pensionärerna har i genomsnitt alltså haft en relativt god allmän inkomstutveckling mätt från 2011, samtidigt ser vi i avsnitt 3.1 att andelen fattiga pensionärer är i princip oförändrad. Skälet till att andelen inte har minskat, trots den bättre medianutvecklingen för pensionärer, förklaras av utvecklingen av inkomstspridningen bland pensionärerna. Medel- och höginkomsttagare bland pensionärerna har haft en bättre inkomstutveckling än låginkomsttagare i samma grupp. Medelbeloppet för tjänstepension har ökat relativt mycket under perioden. Premiepensionen har också haft en god utveckling under perioden och pensionärer med premiepension har generellt högre pensioner än pensionärer utan premiepension. De skattesänkningar för de 66 år eller äldre som har gjorts sedan 2011 har också i högre utsträckning varit riktade till medel- och höginkomsttagare för att jämna ut skillnaden i skatt jämfört med löntagare yngre än 66 år. Dessa grupper har därmed fått större procentuella skattesänkningar. För åren 2009–2011 var dock skattesänkningarna för de 66 år eller äldre i större utsträckning riktade till låginkomsttagare. Pensionärer med de lägsta inkomsterna har alltså inte haft en tillräckligt hög inkomstutveckling jämfört med ökningen av gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard för att lyftas över gränsen för låg ekonomisk standard.⁴ Andelen pensionärer under gränsen för låg ekonomisk standard blir därför i princip oförändrad, trots en god inkomstutveckling för gruppen pensionärer i stort. Att andelen fattiga pensionärer sjönk något 2020 beror på att grundskyddet inom pensionssystemet höjdes relativt kraftigt detta år, vilket innebar en höjning av inkomsterna för de med låga pensioner. Även pandemin bidrog eftersom inkomsterna för de yngre än 65 år utvecklades relativt svagt 2020.

I och med att grundskyddet i form av garantipension följer priserna försämras garantipensionens förmåga att hålla pensionärer över gränsen för låg ekonomisk standard i takt med att inkomsterna för de förvärvsaktiva växer mer än inflationen, det vill säga växer reallt. Bostadstillägget och äldreomsorgsstödet har samma egenskaper. Det bidrar till att grundskyddet höjs av regering och riksdag mer eller mindre löpande.

Ser man till utvecklingen på lång sikt har andelen relativt fattiga pensionärer ökat sedan 1995, trots en relativt hög inkomstutveckling för gruppen pensionärer. Nivån på andelen relativt fattiga pensionärer har under den här perioden påverkats av flera faktorer. Exempelvis är inkomstskattesystemet mindre omfördelande nu än 1995. Kapitalinkomster och tjänstepensioner har också ökat sin andel av inkomsterna hos pensionärer, vilket bör ha ökat inkomstspridningen i gruppen pensionärer. I kommande avsnitt beskriver vi även de effekter som migrationen har haft, med en ökad grupp utrikesfödda pensionärer med låga inkomster.

Tillväxten i ekonomin har också gett effekter. Tillväxt påverkar medianinkomstens utveckling och därmed inkomstgränsen för relativt låg ekonomisk standard. Löner och kapitalinkomster stiger vid

⁴ Utöver inkomsternas utveckling spelar eventuella förändringar av hushållssammansättningen, i samhället i stort och för gruppen pensionärer, roll för andelen under relativt låg ekonomisk standard. Vi har inte studerat hushållssammansättningens påverkan för andelen fattiga pensionärer.

hushållets inkomster räknas samman och fördelas lika på hushållsmedlemmarna.

Förskottsräntan i det allmänna pensionssystemet innebär högre ingångspension och att de årliga pensionsomräkningarna blir lägre än inkomstutvecklingen, lika mycket lägre som förskottsräntans nivå. De pensionärer som lever många år får därmed många år med lägre pensionsutveckling än inkomsternas utveckling. Att ingångspensionen är ”hög” och därefter utvecklas långsammare än inkomsterna förklarar i hög grad den större andelen fattiga äldre pensionärer. Hade förskottsräntan varit noll⁵ skulle kurvan nedan varit mindre brant uppåt efter 65 år och färre äldre pensionärer skulle räknats som fattiga enligt måttet relativ låg ekonomisk standard. Andelen med relativ låg ekonomisk standard bland nyblivna pensionärer skulle dock ha varit högre utan förskottsränta.

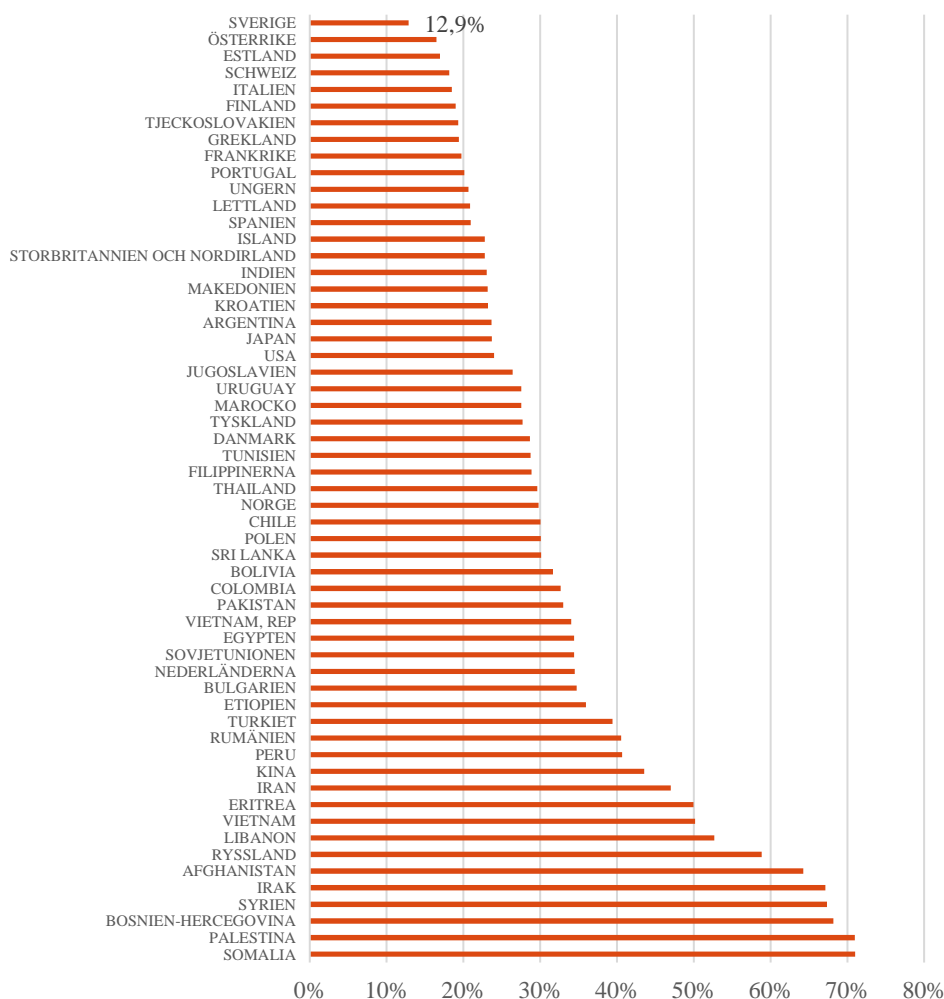
Nyblivna pensionärer har en högre medelpension än äldre pensionärer. I hög grad beroende på att nya pensioner inte har hunnit tappa i förhållande inkomstutvecklingen. De yngre pensionärerna har dessutom tjänstepension i högre utsträckning och med högre belopp än äldre pensionärer. Yngre pensionärer har också i genomsnitt haft en högre livsinkomst än äldre pensionärer. För yngre pensionärer är det större andel som har ett yrkesliv med pensionsgrundande inkomst bakom sig jämfört med äldre pensionärer, detta gäller främst kvinnorna. Bland de allra äldsta kvinnorna har flera varit hemmafruar under en del av livet och de har därmed en lägre inkomstgrundad pension jämfört med yngre pensionärer.

I högre åldrar är det dessutom fler personer som är ensamboende, vilket allt annat lika ger en lägre ekonomisk standard jämfört med en sammanboende person. Eftersom män i genomsnitt avlider tidigare än kvinnor är det fler äldre kvinnor som är ensamboende jämfört med äldre män. Inom pensionärspår är dessutom männen i snitt cirka två år äldre än kvinnorna, vilket också ger en ökad risk för att mannen avlider först och att kvinnan blir ensamstående. Änkepension höjer dock genomsnittsinkomsten för de äldre änkor. Änkepensionen är under utfasning och många av de yngre pensionärerna som är eller kommer att bli änkor får inte denna förmån.

Figur 5 nedan visar andelen individer som hade låg ekonomisk standard 2020 per åldersgrupp. För relativt nyblivna pensionärer i åldern 65–69 år är andelen fattiga lägre än i åldersgruppen 20–64 år, 9,0 procent jämfört med 13,3 procent. Det är endast åldersgruppen 80 år eller äldre som har en högre andel fattiga än för dem i åldern 20–64 år, 19,5 procent. För åldersgruppen 70–74 år är andelen fattiga 11,0 procent och för åldersgruppen 75–79 år är andelen 12,5 procent. För nyblivna pensionärer i åldern 65–69 år ökar andelen med relativ låg ekonomisk standard under perioden.

⁵ Se även Pensionsmyndigheten (2021a).

Figur 14 Andel med låg ekonomisk standard 65 år eller äldre i Sverige per födelseland år 2019.



Ett problem med statistiken ovan är att det data som vi använder i många fall saknar uppgifter om utländsk pension. Som nämns i kapitel 2 ingår ej utländsk pension som beskattas utomlands i beräkningsunderlaget för relativ låg ekonomisk standard. Det medför att andelen fattiga överskattas för dem som har utländsk pension. Skulle relativ låg ekonomisk standard beräknas utifrån all utländsk pension så skulle andelen med relativ låg ekonomisk standard alltså vara lägre. Det finns anledning att tro att vissa individer med relativ låg ekonomisk standard dessutom har en förhållandevis hög utländsk pension. Till exempel är andelen med relativ låg ekonomisk standard förhållandevis hög för födda i Norge och Danmark. Andelen fattiga för födda i dessa länder bör vara förhållandevis låg. Den höga nivån beror således till stor del på att dessa individer har utländsk pension som beskattas i födelselandet och därför inte finns med i underlaget för ekonomisk standard. SCB:s data kommer framöver att innehålla lön och pension från de nordiska länderna och underlaget för låg ekonomisk standard är då bättre. Dessa inkomstslag kommer då att finnas med i underlaget för den officiella statistiken samt till FASIT. När inkomster som beskattas i de nordiska

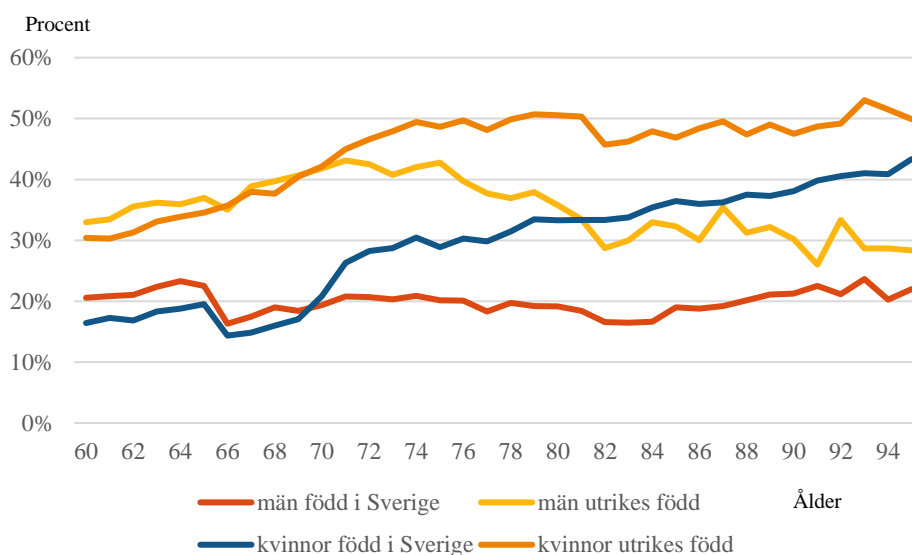
länderna (utom Sverige) läggs till i underlaget⁸ minskar andelen med låg ekonomisk standard med cirka nio procentenheter för födda inom Norden (utom Sverige) för pensionärer, från 22 till 13 procent (källa: SCB).

4.2.2. Hushållstyp och kön

Nedanstående figur visar andelen med relativt låg ekonomisk standard för ensamstående uppdelat på kön för födda i Sverige och för utrikes födda. För ensamstående män födda i Sverige är andelen fattiga omkring 20 procent efter 66 års ålder och därefter relativt oförändrad. För denna grupp ökar inte andelen fattiga i högre åldrar. Ensamstående har i snitt en lägre pension än sammanboende. Med tiden avlider en del pensionärer och de som tidigare varit sammanboende blir nyblivna ensamstående. Dessa nyblivna ensamstående har i snitt en högre pension än för beståndet ensamstående. Det leder till att andelen relativt fattiga inte är högre för äldre jämfört med yngre för denna grupp.

Andelen med relativt låg ekonomisk standard är dock högre för äldre ensamstående kvinnor födda i Sverige jämfört med yngre. Detta beror på att yngre kvinnor har lönearbetat i högre omfattning under arbetslivet och har högre inkomstgrundade pensioner. Bland de allra äldsta kvinnorna har en relativt stor andel varit hemmafruar under en del av livet. För utrikesfödda män är andelen fattiga lägre för de äldsta. Förklaringen är att många av de äldsta utrikesfödda männen är födda inom Norden eller EU och har en högre inkomstgrundad pension jämfört med yngre, utrikes födda, manliga pensionärer.

Figur 15 Andelen med låg ekonomisk standard 2019 för ensamstående uppdelat på kön och för födda i Sverige eller utrikes född.



För sammanboende får alla individer i ett hushåll lika ekonomiska standard, eftersom inkomsterna läggs samman och divideras med konsumtionsvikten.

⁸ Nordiska inkomster i IoT och inkomststatistiken 2011–2019 (SCB).

Skillnaderna mellan könen blir därför små. De skillnader som finns är huvudsakligen mellan utrikesfödda och födda i Sverige.

4.3. Inkomst och förmögenhet för dem med låg ekonomisk standard

I detta avsnitt undersöker vi vissa orsaker till varför en andel av pensionärerna enligt måttet har relativt låg ekonomisk standard, så som måttet är utformat. Vi visar att det oftast är andra orsaker än en låg konsumtionsförmåga hos pensionären som förklarar att de ligger under gränsen för relativt låg ekonomisk standard. I flera fall är det avsaknad av eller lågt bostadstillägg som förklarar.

Gruppen med låg ekonomisk standard delas upp i två undergrupper: de som har respektive saknar bostadstillägg. För dem utan bostadstillägg undersöks nivå på förmögenhet och inkomst. För dem med bostadstillägg studeras nivån på bostadskostnad. I tabell 5 visas antalet med låg ekonomisk standard med och utan bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd.

Tabell 5. Låg ekonomisk standard med eller utan bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd

| | |
|--|---------|
| -Varav saknar bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd | 170 575 |
| -Varav har bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd | 143 271 |
| Summa | 313 846 |

I tabell 6 nedan redovisas antal med relativt låg ekonomisk standard utan bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd fördelat på förmögenhet. En del av dem med relativt låg ekonomisk standard har relativt hög förmögenhet. Förmögenhet beaktas inte direkt när ekonomisk standard beräknas, men indirekt höjer förmögenheter andelen som har låg ekonomisk standard. Det beror på att förmögenhet kan leda till att bostadstillägg inte utbetalas eller utbetalas med ett lägre belopp. Förmögenheten i vårt data är en skattad uppgift från SCB. SCB har uppgift om investeringssparkonto och taxeringsvärde för fritidshus, eftersom dessa tillgångar beskattas. Övrig förmögenhet är skattad utifrån att inkomster av kapital utgör 1 procent av förmögenheten. Uppgift om inkomst av kapital finns genom att kapitalinkomster beskattas. Egen fastighet som man själv bor i ingår dock ej i den här skattade förmögenheten. Det innebär att vi tillämpar samma definition för förmögenhet som används för bostadstillägg.

Av de cirka 171 000 pensionärer som år 2019 låg under gränsvärdet för låg ekonomisk standard, men som inte hade bostadstillägg eller

äldreförsörjningsstöd hade 110 000 personer en förmögenhet under 200 000 kronor. En del av dessa individer utgör det så kallade mörkertalet för bostadstillägg, det vill säga personer som bedöms kunna ha rätt till förmånen men som inte har sökt den. Av de 110 000 personerna med en förmögenhet under 200 000 kronor har 34 000 personer en egen disponibel inkomst som ligger över gränsen för låg ekonomisk standard. För dessa individer är det någon annan i hushållet med låg inkomst som sänker deras ekonomiska standard under gränsen för låg ekonomisk standard. Av de totalt 171 000 personerna återstår det således 76 000 personer som har låg förmögenhet och som har en egen inkomst under gränsen för låg ekonomisk standard. En del tillhör det så kallade mörkertalet, det vill säga de är berättigade till bostadstillägg men har inte sökt eller ännu inte hunnit få bostadstillägg.

Tabell 6 Antal personer 65 år och äldre, utan bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd, med relativ låg ekonomisk standard uppdelat på förmögenhet och egen disponibel inkomst, 2019

| | |
|---|---------|
| -Varav med förmögenhet över 1 000 000 kronor | 19 483 |
| -Varav med förmögenhet från 200 000 till 1 000 000 kronor | 41 182 |
| -Varav med förmögenhet under 200 000 kronor | 109 910 |
| - Varav med en egen disponibel inkomst över inkomstnivån för relativ låg ekonomisk standard, dvs de bor ihop med någon med låg inkomst. | 33 638 |
| - Varav med en egen disponibel inkomst under inkomstnivån för relativ låg ekonomisk standard | 76 272 |
| Summa | 170 575 |

Som tidigare nämnts kan en del i gruppen fattiga pensionärer ha utländsk pension som beskattas utomlands och därför inte ingår i beräkningsunderlaget för relativ låg ekonomisk standard. Detta kan leda till att individer hamnar under inkomstgränsen för måttet, trots att de har inkomster som överstiger inkomstgränsen. Några tusentals personer i ovanstående tabell bedöms ha en sådan utländsk pension. Utländsk pension ingår i beräkningen av bostadstillägget, en hög utländsk pension medför således att individen inte har rätt till förmånen. Om utländsk pension hade

ingått i SCB:s beräkningsunderlag för relativ låg ekonomisk standard skulle den höjt vissa individers inkomstnivå över gränsen för relativ låg ekonomisk standard.

I tabell 7 redovisas olika undergrupper med låg ekonomisk standard som inte har bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Det är undergrupper där det är något annat än individens egna pension som orsakar låg ekonomisk standard. I debatten anförs ofta att det är individens egna pension som är för låg bland de med relativ låg ekonomisk standard.

En del individer har en negativ disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Det beror vanligen på att en eller flera hushållsmedlemmar har underskott av kapital. Vissa individer skulle ha legat över gränsen för relativ låg ekonomisk standard om det inte vore för underskottet av kapital.

Det är 111 000 personer i gruppen med låg ekonomisk standard som har en egen disponibel inkomst som överstiger deras beräknade uppgift om disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Dessa individer har personer i sitt hushåll som sänker deras ekonomiska standard.

En del individer med relativ låg ekonomisk standard utan bostadstillägg har en egen total pension över 17 500 kronor per månad och med den pensionen skulle de ligga över gränsen för relativ låg ekonomisk standard. Orsaken till att de ändå ligger under gränsen är antingen att de bor ihop med någon med låg inkomst eller på att de har underskott av kapital.

Tabell 7 Olika undergrupper⁹ med låg ekonomisk standard för personer 65 år eller äldre 2019 och utan bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd.

| | |
|--|---------|
| -Negativ disponibel inkomst per konsumtionsenhet, huvudförklaring är underskott av kapital | 3 733 |
| -Har egen disponibel inkomst som överstiger disponibel inkomst per konsumtionsenhet | 110 598 |
| - Varav har över 17 500 kronor per månad i pension | 9 196 |

I tabell 8 nedan visas hur många pensionärer med relativ låg ekonomisk standard som har barn under 30 år i hushållet. Det är cirka 9 000 pensionärer som bor tillsammans med barn under 30 år. Här ingår individer från både gruppen med och gruppen utan bostadstillägg. Om barnets inkomst är tillräckligt låg kan det göra så att individerna i hushållet hamnar under gränsen för relativ låg ekonomisk standard. För alla pensionärer, oavsett ekonomisk standard, är det 67 000 personer som har ett barn under 30 år som bor i hushållet. Utöver antalet i tabellen nedan finns det en kategori övriga hushåll och i den ingår bland annat de som bor med barn 30 år eller äldre. I denna kategori övriga hushåll är 18 000 pensionärer som har relativ låg ekonomisk standard av totalt 151 000 pensionärer.

⁹ Vissa individer kan ingå i flera grupper och en del ingår inte i någon grupp. Grupperna summeras därför inte till totalen.

Tabell 8 Antal personer 65 år eller äldre år 2020 med relativ låg ekonomisk standard som har barn under 30 år i hushållet fördelat på barnets ålder.

| Barnets ålder | Antal |
|---------------|-------|
| 0–19 år | 6 505 |
| 20–29 år | 2 458 |
| Totalt | 8 963 |

Källa: SCB

I nedanstående tabell visas de med låg ekonomisk standard som har bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Det är 133 000 personer med bostadstillägg som har relativ låg ekonomisk standard och som har en boendekostnad under 7 000 kronor per månad. Att de har en lägre boendekostnad än 7 000 kronor är troligen orsaken till att de ligger under gränsen för relativ låg ekonomisk standard. Om de hade haft minst 7 000 kronor i boendekostnad, som är det maximala taket för boendekostnad i bostadstillägg, skulle deras inkomstnivå i de allra flesta fall ha höjts över nivån för relativ låg ekonomisk standard, till följd av ett högre bostadstillägg.

Tabell 9 Antal med låg ekonomisk standard för personer 65 år eller äldre 2019 och med bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd.

| | |
|--|---------|
| Låg ekonomisk standard | 143 271 |
| -Boendekostnad under 7 000 kronor per månad | 132 861 |
| -Boendekostnad på 7 000 kronor per månad eller mer | 10 410 |

Som vi visat ovan är orsaken oftast andra orsaker än en låg konsumtionsförmåga hos pensionären som förklarar varför de, enligt måttet, har relativ låg ekonomisk standard. I flera fall är det avsaknad av eller lågt bostadstillägg som förklarar. Orsakerna kan vara:

- förmögenhet som ju inte ingår i underlaget för låg ekonomisk standard men som sänker inkomsten genom att bostadstillägg inte utbetalas eller utbetalas med ett lägre belopp. Förmögenheten innebär ju att pensionären har en konsumtionsförmåga men som inte nyttjas.
- låg boendekostnad som medför att pensionären får lägre bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd och att de med låg pension

därför hamnar under gränsen för låg ekonomisk standard utan att de har lägre konsumtionsutrymme än personer med högre bostadskostnad och bostadstillägg.

- pensionären bor ihop med någon under 65 år med mycket låg inkomst vilket sänker deras ekonomiska standard under gränsen för låg ekonomisk standard.
- utländsk pension som beskattas utomlands som inte finns med i underlaget vilket innebär att pensionären skulle ligga över gränsen för låg ekonomisk standard om den beaktades.
- underskott av kapital vilket sänker den disponibla inkomsten så att pensionären hamnar under gränsen för låg ekonomisk standard.
- har ej sökt bostadstillägg eller ännu inte hunnit få bostadstillägg.

5. Vilken inkomstnivå har de relativt fattiga pensionärerna?

Måttet relativ ekonomisk standard beaktar inte inkomstspridningen utan ser enbart till om en individ ligger över eller under gränsvärdet för låg ekonomisk standard. Med andra ord kommer en individ som har en disponibel inkomst som understiger gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard med 1 eller 10 000 kronor att definieras som fattig. Genom att känna till hur nära eller långt ifrån gränsvärdet individerna är kan man förstå hur känsligt måttet kommer att vara vid små förändringar av gränsvärdet eller pensionärernas inkomster. Det kan därför vara av intresse att studera hur långt ifrån gränsvärdet de disponibla inkomsterna ligger för de med relativ låg ekonomisk standard.

5.1. De relativt fattigas avstånd till gränsvärdet

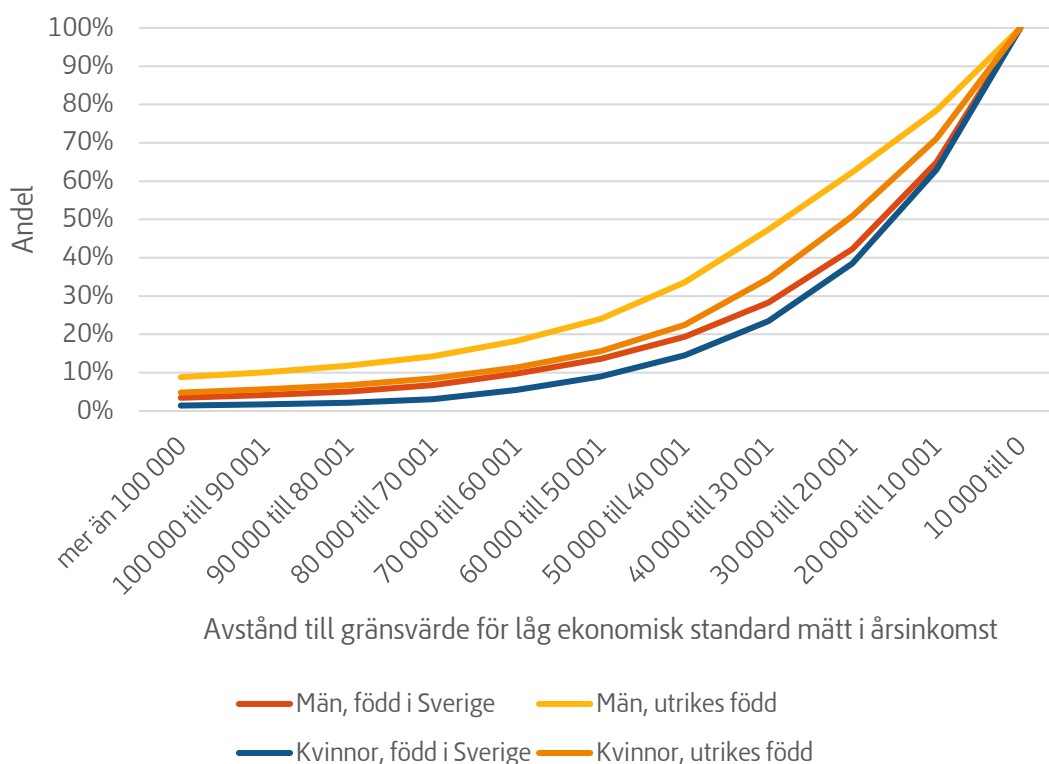
I figur 16 nedan visas den kumulativa fördelning en av individer 65 år och äldre med relativ låg ekonomisk standard och deras disponibla årsinkomst mätt som avstånd till gränsvärdet för låg ekonomisk standard.

Gränsvärdet år 2019 var en inkomststandard om 157 080 kronor per år, vilket motsvarar 13 090 kronor per månad. Antalet fattiga uppgick 2019 till 313 846 stycken enligt denna definition. Samtliga individer som ingår i underlaget har låg ekonomisk standard och har därför ett avstånd som ligger under denna gräns, vilket framgår av att den kumulativa fördelningen uppgår till 100 procent i gruppen med ett avstånd till gränsvärdet.

I figuren framgår att det är en större andel med låg ekonomisk standard som ligger närmre gränsvärdet än längre ifrån. 35 respektive 37 procent av svenskfödda män och kvinnor hade en inkomst som maximalt var 10 000 kronor i årsinkomst under gränsvärdet. En lägre andel utrikes födda kvinnor och män, 29 respektive 22 procent, hade inkomster om maximalt 10 000 kronor i årsinkomst under gränsvärdet.

I figuren framgår alltså att en större andel av de utrikes födda med låg ekonomisk standard, särskilt, utrikes födda män, har en inkomst längre ifrån gränsvärdet än inrikes födda. Cirka 10 procent av de utrikes födda männen har en årsinkomst som är 100 000 kronor eller mer under gränsvärdet, vilket motsvarar en inkomst om cirka 4 800 kronor per månad eller mindre.

Figur 16 Kumulativ fördelning av avstånd till gränsvärde för låg ekonomisk standard i disponibel årsinkomst, 65 år eller äldre, 2019



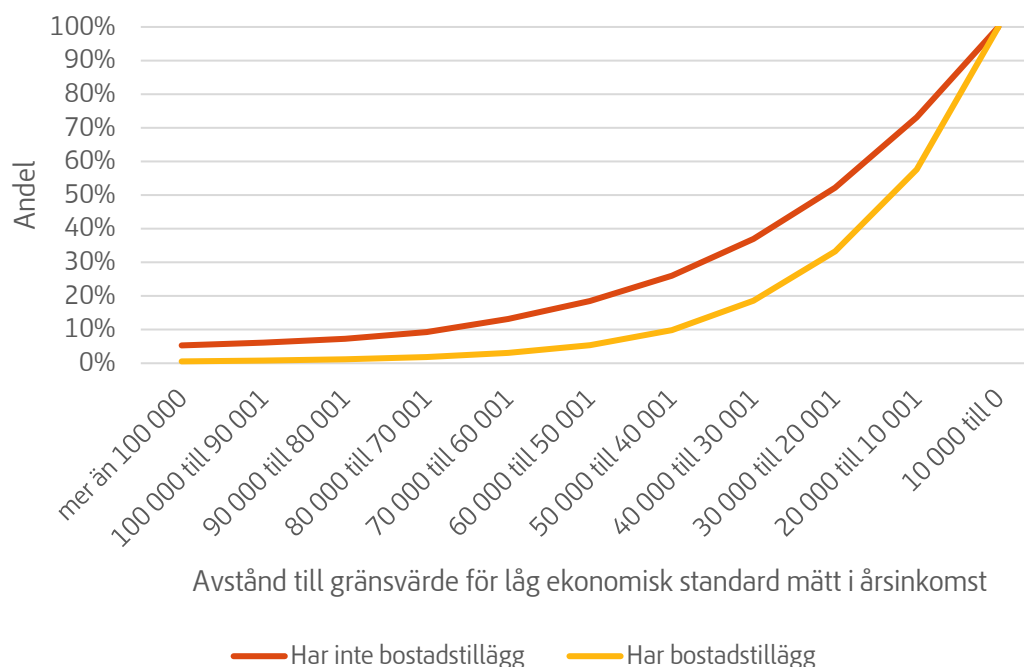
Källa: SCB

Av de jämförda grupperna är det inrikes födda kvinnor som i störst utsträckning har en inkomst närmre gränsvärdet. Utrikes födda, särskilt män, har alltså i större utsträckning lägre inkomster än inrikes födda, även bland gruppen med låg ekonomisk standard.

Gruppen 65 år och äldre med relativ låg ekonomisk standard har i median en disponibel inkomst per konsumtionsenhet om cirka 11 700 kronor per månad. Detta motsvarar omkring 1 400 kronor per månad under gränsen för låg ekonomisk standard 2019. För födda i Sverige med låg ekonomisk standard understeg inkomsterna gränsen för med cirka 1 300 kronor per månad i median. För utrikes födda vad motsvarande siffra cirka 2 000 kronor per månad.

I figur 17 nedan visas samma bild fördelat på om individen har bostadstillägg eller inte. En högre andel av pensionärer med relativ låg ekonomisk standard befinner sig närmre gränsvärdet för låg ekonomisk standard om de har bostadstillägg. De utan bostadstillägg är alltså, enligt måttet, i större utsträckning fattiga än de med. Av de cirka 314 000 personer med relativ låg ekonomisk standard har cirka 44 procent bostadstillägg och 56 procent således det inte. Fattiga med bostadstillägg har i median 1 050 kronor per månad i inkomst under gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard. För dem utan bostadstillägg är motsvarande nivå cirka 1 800 kronor per månad.

Figur 17 Kumulativ fördelning av avstånd till gränsvärde för låg ekonomisk standard i disponibel årsinkomst, 65 år eller äldre med eller utan bostadstillägg, 2020



Källa: SCB

Av dem med relativ låg ekonomisk standard har cirka 18 900 personer en utländsk pension. För vissa av dessa beskattas den utländska pensionen utomlands och då beaktas denna uppgift inte i underlaget för relativ låg ekonomisk standard. Vi vet inte för vilka den utländska pensionen ingår i underlaget för ekonomisk standard eller ej. Dessa 18 900 personer har i median 2 300 kronor per månad under gränsvärdet i inkomst.

Drygt 105 000 individer har en disponibel årsinkomst närmre än 10 000 kronor under gränsvärdet för låg ekonomisk standard. Av dessa har cirka 4 000 personer en utländsk pension, vilket motsvarar cirka 4 procent av denna grupp. Dessa har i median cirka 400 kronor per månad under gränsvärdet i inkomst, det vill säga inkomsten är relativt nära fattigdomsgränsen. Vissa individer skulle hamna över gränsen för låg ekonomisk standard om SCB skulle ha tillgång till den utländska pension som beskattas utomlands.

5.2. Avstånd till gränsvärde över tid: fyra typfall

Ett ytterligare sätt att studera faktiska disponibla genomsnittliga pensionsinkomster och dess utveckling över tid i förhållande till gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard är genom typfall. Pensionsmyndigheten redovisar årligen i svar på regleringsbrevsuppdrag pensionsutvecklingen för

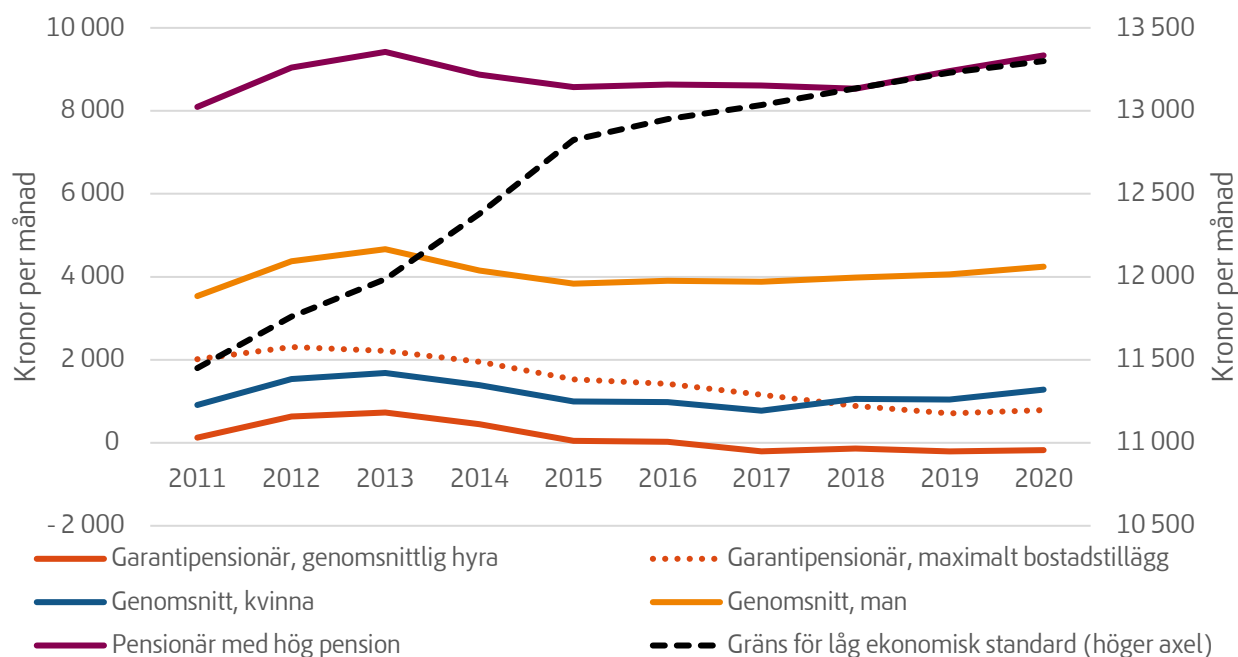
fyra typfallspensionärer under deras första tio år som pensionärer.¹⁰ De fyra typfallen som använts i rapporten utgörs av en pensionär med full garantipension, en kvinnlig pensionär med genomsnittlig pensionsinkomst, en manlig pensionär med genomsnittlig pensionsinkomst samt en pensionär med hög allmän pension (85:e percentilen). I detta avsnitt har ett ytterligare typfall beräknats jämfört med i det ursprungliga regleringsbrevsuppdraget, ett typfall med full garantipension och maximal hyra för bostadstillägg.¹¹ Gemensamt för samtliga typfall är att individerna är ensamstående, 74 år gamla 2020 och påbörjade därmed sitt pensionsuttag för 10 år sedan vid 65 års ålder år 2011. Typfallen antas ha 40 års bosättningstid och genomsnittlig bostadskostnad för äldre, vilket motsvarar 5 349 kronor per månad 2020,

I figur 18 visas de fem typfallens inkomster i förhållande till gränsvärdet för låg ekonomisk standard på vänster axel och på höger axel visas gränsvärdets nivå under den studerade perioden, 2011 till 2020. Utvecklingen av inkomsterna i förhållande till gränsvärdet har varit stabilt över tid, där mannen och höginkomsttagaren har cirka 4 000 respektive 8 till 9 000 kronor i disponibel inkomst över gränsen under den studerade perioden. Genomsnittliga kvinnans disponibla inkomst har varierat mellan cirka 800 till 1 700 kronor över gränsvärdet under samma period. Ett typfall med full garantipension och genomsnittlig hyra har haft disponibla inkomster över gränsvärdet mellan 2011 och 2016, men har därefter haft en inkomst under gränsen med cirka 200 kronor per månad mellan 2017 och 2020. Garantipensionären med full garantipension och maximalt bostadstillägg har haft en disponibel inkomst med mellan 700 och 2 300 kronor per månad över gränsvärdet.

¹⁰ Se Pensionsmyndigheten (2021b).

¹¹ Maximalt bostadstillägg för ensamstående var 6 540 kronor per månad 2020.

Figur 18 Fem typfalls disponibla inkomsters avstånd till gräns för låg ekonomisk standard, kronor per månad, 2020 års priser



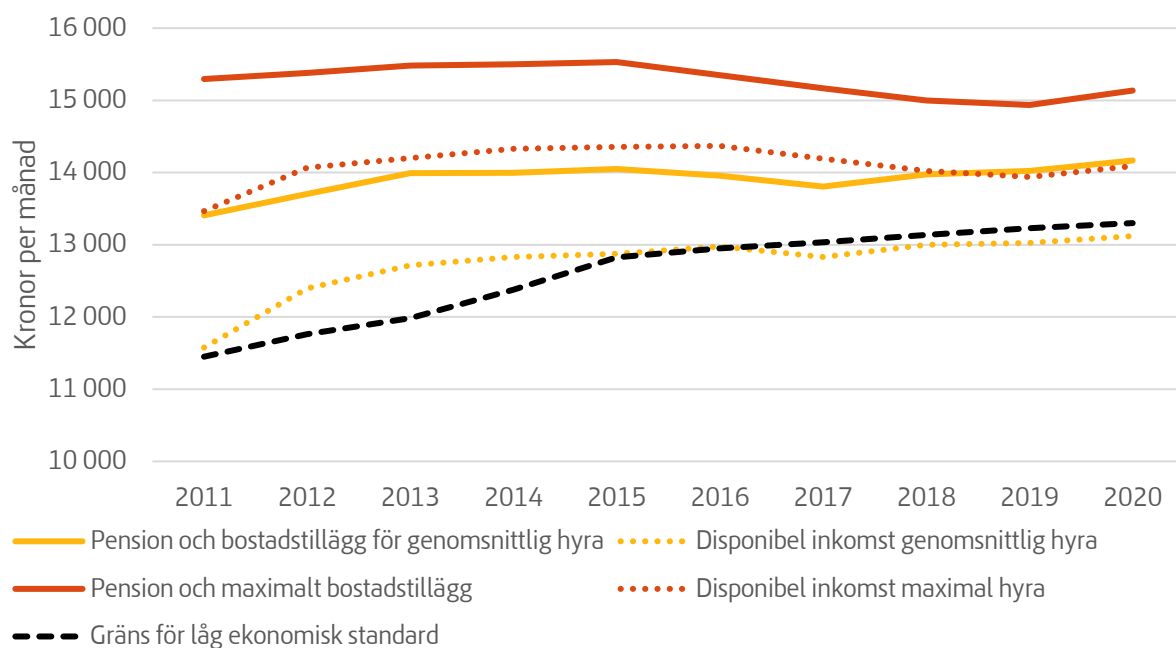
Källa: FASIT och egna beräkningar

Parallellt med pensionsinkomsternas och grundskyddets utveckling har även gränsvärdet för låg ekonomisk standard förändrats över tid och framför allt ökade det relativt kraftigt mellan 2013 och 2015. Ökningen är bland annat en följd av att inkomstskatten sänktes de åren. Dessutom var det lågkonjunktur under åren innan 2014 och när högkonjunkturen tog fart igen under åren 2014–2015 ledde till att löner och inkomster av kapital ökade relativt kraftigt under den här perioden.

Även om avståndet till gränsvärdet sjönk tillbaka under åren för det ökade gränsvärdet så har samtliga typfall haft stabil utveckling av pensionsinkomster i fasta priser.¹² För exempelvis garantipensionären har det varit en standardförbättring i fasta priser över tid, både för bruttoinkomster och disponibla inkomster, se figur 19. För garantipensionären med maximal hyra har bruttoinkomsterna dock legat stabilt över tid. Den generella standardförbättringen kan förklaras av under åren förhöjda grundavdrag för äldre, höjd garantipension, samt höjt tak för maximal bostadskostnad i bostadstillägget.

¹² Utvecklingen av pensionsinkomsten för fyra typfall, 2021, Pensionsmyndigheten

Figur 19 Utveckling för garantipensionärens inkomst i förhållande till gränsvärdet för låg ekonomisk standard, 2020 års priser



Källa: FASIT och egna beräkningar

6. Hur kan antalet relativt fattiga pensionärer minska?

Med hjälp av simuleringsmodellen FASIT (SCB) har vi prövat olika förändringar av grundskyddet i syfte att minska andelen med relativt låg ekonomisk standard samt beräknat hur mycket statens utgifter skulle öka av åtgärderna. I utgångsläget är andelen med relativt låg ekonomisk standard 15,5 procent bland pensionärer (år 2022). Vi utgår här från år 2022 vilket beräknas ge en högre andel än 2020. Vi har dels beräknat effekten av varje åtgärd separat, dels den ackumulerade effekten av samtliga åtgärder. I de separata åtgärderna får bara de som söker bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd förmånerna. Utgiftsförändringarna blir större i den ackumulerade sammanställningen, vilket beror på att den kombinerade effekten av åtgärderna gör förmånerna mer generösa. Även det faktum att alla berättigade får bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd i den ackumulerade sammanställningen gör att effekten av åtgärderna blir större. Alternativerna ska inte ses som förslag till förändringar utan som illustration över vad som påverkar andelen fattiga pensionärer. Som vi redovisar i kapitel 7 finns svagheter med måttet för relativt låg ekonomisk standard som gör att det går att ifrågasätta måttets träffsäkerhet och det kloka i att förändra regler i syfte att minska andelen personer med relativt låg ekonomisk standard. Beräkningarna nedan följer dock strikt hur måttet för relativt låg ekonomisk standard påverkas. De alternativ vi räknat på här har stor betydelse för marginaleffekter och skillnaden i inkomst mellan pensionärer som har ett större inkomstgrundad pension och de som inte har det, det som ibland kallas respektavstånd. Vi beskriver dock inte dessa effekter här.

Alternativ:

- Alla får tillgodoräkna sig minst 7 500 kronor per månad i boendekostnad för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. I praktiken innebär det att förmånerna förändras så att de inte baseras på faktisk boendekostnad. Individer kan med dagens regler ha relativt låg ekonomisk standard om de har en låg boendekostnad.
- Förmögenhetstillägget inom bostadstillägg slopas. Individer som har förmögenhet kan vara utan bostadstillägg beroende på att de har förmögenhet. I måttet relativt låg ekonomisk standard beaktas dock inte förmögenhet. Individer som har förmögenhet kan därmed ha relativt låg ekonomisk standard om de inte har bostadstillägg. Om förmögenhetstillägget slopas i bostadstillägg får dessa individer bostadstillägg.
- De individer som enligt FASIT-modellen skattas som berättigade till bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd, det vill säga det som brukar kallas mörkertalet, får stöden. En del individer som inte sökt bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd kan ha relativt låg ekonomisk standard.

- Alla tillräknas full bosättningstid vid beräkning av garantipension. Även individer med färre än 40 år får tillgodoräkna sig 40 år. Garantipensionen höjs då för de som inte har full bosättningstid. Att garantipensionen är lägre för dessa individer kan vara en anledning till att de har relativt låg ekonomisk standard. När garantipensionen höjs för dessa individer kommer dessa extra kronor i många fall minska belopp inom äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg, så nettoeffekten blir därför inte så stor.

Tabell 10 Effekt av olika regeländringar för relativt låg ekonomisk standard (R60) och för utgift enligt FASIT för år 2022

| Kolumnrubrik | Separat | | | Ackumulerat | |
|--|---------------------|-----------------------------------|---|---------------------|-----------------------------------|
| | R60- värde, procent | Utgiftsförändring miljoner kronor | Sänkning av R60 i procent i förhållande till merkostnad, per miljard kronor | R60- värde, procent | Utgiftsförändring miljoner kronor |
| Utgångsläge | 15,5 | | | 15,5 | |
| Alla får tillgodoräkna sig en boendekostnad om minst 7 500 kronor per månad i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd | 9,7 | +5 931 | 1,0 | 9,7 | +5 931 |
| Ta bort förmögenhetstillägg inom bostadstillägg | 14,7 | +1 021 | 0,8 | 7,7 | +8 390 |
| Alla i mörkertalet får bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd | 13,9 | +3 201 | 0,5 | 4,6 | +13 270 |
| Alla får 40 bosättningsår i garantipension | 15,1 | +1 504 | 0,3 | 3,7 | +15 047 |

Om en boendekostnad på minst 7 500 kronor per månad används inom bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd ökar utgifterna med 5,9 miljarder kronor och andelen med relativt låg ekonomisk standard sjunker till 9,7 procent. Många individer får då högre bostadstillägg eller

äldreförsörjningsstöd som höjer deras ekonomiska standard över gränsen för relativ låg ekonomisk standard.

Om förmögenhetstillägget inom bostadstillägg slopas ökar utgifterna med 1,0 miljard kronor och andelen med relativ låg ekonomisk standard sjunker till 14,7 procent.

Om alla i mörkertalet för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd får stöden ökar utgiften med 3,2 miljarder kronor och andelen med relativ låg ekonomisk standard sjunker till 13,9 procent.

Om alla tillräknas full bosättningstid för garantipension ökar utgifterna med 1,5 miljarder kronor och andelen med relativ låg ekonomisk standard sjunker till 15,1 procent.

Om alla åtgärderna genomförs blir den ackumulerade effekten en utgiftshöjning med 15 miljarder kronor och att andelen med relativ låg ekonomisk standard sjunker till 3,7 procent.

Den effektivaste åtgärden i sänkning av måttet för relativ låg ekonomisk standard, mätt i procent per miljard kronor, är den första alternativet att alla får en boendekostnad om minst 7 500 kronor per månad. Det sänker måttet för relativ låg ekonomisk standard med 1,0 procent per miljard kronor. Den näst mest effektiva åtgärden är att förmögenhetstillägget tas bort inom bostadstillägg.

Några faktorer som kan göra att individer ligger under gränsen även om samtliga alternativ ovan genomförs:

- underskott av kapital som kan vara tillfällig.
- utländsk pension som beskattas utomlands som SCB inte har uppgift om, vilket kan medföra att de enligt data ligger under gränsen för låg ekonomisk standard.
- personer under 65 år som bor i hushållet som har mycket låga inkomster som påverkar att individen ligger under gränsen för låg ekonomisk standard. Det kan till exempel vara barn eller vuxna barn i hushållet som har mycket låga inkomster.
- tidigt uttag av pension som gör att individen får en låg pension. Ett tidigt uttag av inkomstpension sänker inkomstpensionen. Garantipensionen beräknas dock alltid som att inkomstpensionen togs ut vid 65 år. Om inkomstpensionen tas ut tidigare kompenserar inte garantipensionen för det och den totala allmänna pensionen blir lägre.

7. Begränsningar med relativ låg ekonomisk standard som mått för fattigdom

Fördelar med måttet relativ ekonomisk standard är att det fångar en relevant aspekt av en mångfacetterad och svårbeskrivlig verklighet. Måttet är internationellt vedertaget och kan användas för att jämföra ekonomisk standard mellan länder. Liksom alla inkomstmått har det dock flera begränsningar och brister.

7.1. Måttet är känsligt för inkomstspridningen vid medianinkomsten

I kapitel 3 beskriver vi hur inkomstspridningen i samhället har påverkat andelen pensionärer med relativ låg ekonomisk standard över tid. Måttet relativ låg ekonomisk standard visar andelen som har en disponibel inkomst under 60 procent av medianinkomsten i samhället. Per definition har hälften av hushållen en ekonomisk standard som är lägre än medianinkomsten. Med 60 procent av medianstandarden som gräns för låg ekonomisk standard kan det i ett land finnas en stor andel personer som räknas som fattiga enligt måttet, trots att de i förhållande till personer i andra tidsepoker eller länder kan framstå som ”rika”. Inkomstspridningen i den nedre hälften av inkomstfördelningen avgör 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 inkomtskillnaderna i övrigt kan vara stora. I ett samhälle där alla har lika stora inkomster finns ingen inkomstspridning och andelen relativt fattiga blir då noll, trots att alla kan vara fattiga utifrån ett absolut inkomstmått. Därför kan ett rikt land ha fler relativt fattiga än ett land med utbredd absolut fattigdom.

En annan begränsning med måttet är att det inte tar hänsyn till inkomstspridningen hos de som ligger under inkomstgränsen. Det innebär att personer som har en ekonomisk standard som ligger strax under gränsen påverkar måttet på samma sätt som en person som ligger långt ifrån gränsen. Likaså kan små förändringar i den disponibla medianinkomsten få ett stort genomslag i andelen med relativ låg ekonomisk standard om många individer ligger strax över eller under gränsvärdet.

Med ekonomisk tillväxt, som kommer de flesta individer i samhället till del, kommer ett absolut mått på låg ekonomisk standard att visa på minskad andel fattiga över tid. För att andelen fattiga ska minska enligt måttet relativ låg ekonomisk standard krävs det dock att inkomsterna ökar mer för dem som ligger under den relativa gränsen än vad medianinkomsten ökar, så att de relativt fattiga flyttar upp över gränsvärdet för relativ låg ekonomisk

standard. Medianinkomsten har mycket stor betydelse för måttet relativ låg ekonomisk standard och inkomstförändringar för dem med en inkomst nära medianinkomsten kan få stor påverkan på andelen som räknas som fattiga. Ökar medianinkomsten kan det medföra att andelen under fattigdomsgränsen ökar trots att ingen har fått en lägre inkomst.

7.2. Ekonomisk standard ger begränsad bild av hushållens ekonomiska situation

7.2.1. Måttet tar inte hänsyn till hushållens faktiska utgifter och försörjningsbörda

Pensionärer som bor ensamma i (i) helt egen bostad utan hemtjänst, (ii) egen bostad med hemtjänst och (iii) äldreboende antas ha samma försörjningsbörda vid beräkning av ekonomisk standard. Den faktiska försörjningsbördan skiljer sig dock sannolikt åt mellan dessa tre grupper sett till hushållens faktiska utgifter.

Som beskrivs i kapitel 2 beräknas ekonomisk standard genom att dividera hushållets sammanlagda disponibla inkomst med antal konsumtionsenheter enligt en ekvivalensskala. Antalet konsumtionsenheter skiljer sig exempelvis inte för olika åldersgrupper eller boendeform, utan beror endast på antal personer i hushållet och om dessa är barn eller vuxna. Ekonomisk standard beräknas således endast utifrån hushållets inkomster. Motsvarande hänsyn till utgifter tas inte förutom schablonmässigt genom ekvivalensskalan. Måttet ger således en begränsad bild av hushållens ekonomiska situation.

Som vi ser i avsnitt 6 skulle effekten av en höjd boendekostnad bli ett *minskat* antal pensionärer med relativ låg ekonomisk standard, eftersom ett antal av dessa kommer att få ett ökat bostadsstöd i form av bostadstillägg och/ eller äldreförsörjningsstöd. En ökad bostadskostnad skulle dock innebära att hushållets ekonomi försämrades, eftersom förmånen i de flesta fall inte täcker hela den höjda kostnaden för boendet.

Individens levnadsstandard påverkas vidare i hög grad av de välfärdstjänster som de får eller har möjlighet att få om behov uppstår. Offentligt finansierade tjänster ingår inte i den disponibla inkomsten, vilket innebär att det ekonomiska välståndet underskattas. Detta gäller särskilt för de grupper, bland annat pensionärer, som i hög grad tar del av välfärdstjänster. När det gäller pensionärers välfärdstjänster är dessa dessutom ofta avgiftsbelagda där avgiftens nivå beror på inkomsten. Detta medför fördelningseffekter som inte fångas upp i måttet ekonomisk standard och fattigdomsproblemik kommer därför att överskattas.

7.2.2. Måttet beaktar inte hushållens förmögenhet

Ekonomisk standard tar inte hänsyn till vilka tillgångar och vilken förmögenhet hushållet eller individen har. Låga hushållsinkomster behöver därför inte innebära att hushållet lever med begränsade resurser och har låg standard. Ofta är dock korrelationen mellan inkomster och förmögenhet hög, men inte alltid. Förmögenhet reducerar dessutom bostadstillägget.

Eftersom bostadstillägg ofta är en viktig inkomstkälla för att komma över gränsen för låg ekonomisk standard bidrar förmögenheten också på så vis att öka andelen med låg ekonomisk standard.

Ekonomisk standard inkluderar inte värdet av att äga sin bostad. En ägd bostad kan hyras ut och därmed ge en inkomst eller säljas där vinsten kan placeras i exempelvis värdepapper. Att detta värde exkluderas från ekonomisk standard försvårar jämförelser mellan hushåll, till exempel pensionärernas inkomst med inkomsten för yngre. Med en ägd bostad utan skulder kan hushållet ha låga bostadskostnader, och därmed en relativt god ekonomi trots låga pensionsinkomster. Bland äldre har boende i äganderätt generellt lägre bostadskostnader än boende i övriga upplåtelseformer.¹³ Som nämns i föregående avsnitt ger dessutom en låg bostadskostnad i sig en lägre ekonomisk standard i form av lägre bostadstillägg. Andelen med relativt låg ekonomisk standard hos ensamstående kvinnor som är 65 år eller äldre är något större i gruppen som bor i äganderätt (32 procent) jämfört med hyresrätt (28 procent) och bostadsrätt (27) procent. Samma mönster ser vi dock inte hos ensamstående män i samma åldersgrupp.

7.3. Måttet inte träffsäkert för att analysera ekonomisk jämställdhet

I måttet ekonomisk standard förutsätts att samtliga personer i hushållet har gemensam ekonomi. Studier visar dock att endast ungefär hälften av äldre par har en fullt ut delad ekonomi.¹⁴ En egen inkomst kan därför innebära ekonomisk självständighet, vilket är viktigt ur ett jämställdhetsperspektiv. I de fall ekonomisk jämställdhet studeras brukar därför de resurser som individen direkt förfogar över anses vara mer relevanta än ekonomisk standard.

¹³ Se SCB.se, Boendeutgift per hushåll efter upplåtelseform, ålder hushållsföreståndare, medianvärden.

¹⁴ Se till exempel Kridahl, L., och Duvander, AZ (2022).

8. Slutsatser

Fattiga pensionärer omnämns ofta i den politiska debatten och inte sällan som ett växande problem. Begreppet *fattig* är i sig oprecist och vem som är fattig är i viss mån en värderingsfråga. Det finns två etablerade mått som brukar användas för att mäta andelen fattiga i en grupp – absolut fattigdom som mäts mot en nivå eller levnadsstandard respektive relativ fattigdom som mäts i förhållande till den generella inkomstnivån i samhället. Även om båda måtten syftar till att mäta fattigdom så kan de ge betydande olika resultat och det är därför relevant att göra en värdering utifrån båda måtten. Som de flesta mått har också båda måtten tydliga svagheter vilket är ytterligare skäl för att använda mer än ett mått för att beskriva fattigdom.

I absoluta termer, det vill säga mätt i köpkraft, har den ekonomiska standarden sedan både 1991 och 2011 utvecklats *bättre* för de som är 65 år eller äldre jämfört med dem som är yngre än 65 år. Inom EU används vanligen måttet materiell fattigdom, det vill säga att inte ha råd med en viss levnadsstandard, för att mäta absolut fattigdom. Mätt på så sätt har Sverige den lägsta andelen fattiga över 65 år inom EU.

I stor utsträckning jämför sig dock människor med andra grupper och diskussionen om fattiga handlar därför som regel om låg ekonomisk standard i förhållande till den generella inkomstnivån i samhället, det vill säga relativ fattigdom eller relativ låg ekonomisk standard. Mätt på så sätt är andelen fattiga i Sverige cirka 13 procent. Det är något lägre än genomsnittet inom EU, men jämfört med övriga nordiska länder har Sverige den högsta andelen relativt fattiga. Andelen relativt fattiga över 65 år är dock något lägre jämfört med andelen fattiga i befolkningen under 65 år. Pensionärer är dock ingen homogen grupp och andelen fattiga är till exempel tydligt högre bland äldre ensamboende kvinnor. En viktig skillnad i jämförelsen med den övriga befolkningen är också att pensionärer normalt har svårare att själva påverka sin ekonomi.

Hur andelen relativt fattiga har förändrats över tid beror på vilket år man väljer att starta mätningen ifrån. Sedan 1995 har andelen med låg ekonomisk standard bland pensionärer ökat relativt mycket, medan andelen jämfört sedan 1991 endast har ökat marginellt.

Eftersom relativ fattigdom är en jämförelse med den generella inkomstnivån i samhället handlar utvecklingen av andelen relativt fattiga inte bara om hur pensionärernas pensioner och skatter utvecklas utan lika mycket om hur inkomster och skatter förändras för hela befolkningen, det vill säga även för dem som inte är pensionärer. Lönerna ökar vid en högkonjunktur medan inkomstpensionen följsamhetsindexeras och garantipensionen är prisindexerad. Det medför att lönerna på kort sikt ökar mer än vad pensionen gör vid en högkonjunktur. Vid en högkonjunktur ökar därför andelen fattiga pensionärer och vid en lågkonjunktur så minskar andelen fattiga pensionärer, om inga åtgärder görs för att motverka detta. Hur samhällsekonomin och skatterna utvecklas kommande år kommer därmed att ha påverkan på antalet pensionärer med låg ekonomisk standard. Höjd

pensionsålder och ett längre arbetsliv kan sänka andelen pensionärer med relativt låg ekonomisk standard om låginkomsttagares inkomster ökar av reformen. Med ytterligare års intjänande samt ett lägre delningstal får individer en högre inkomstgrundad pension.

Migrationen till Sverige framförallt från 1990-talet och framåt har haft en höjande effekt på andelen relativt fattiga pensionärer eftersom utrikesföddas pensioner i genomsnitt är låga. Andelen relativt fattiga av utrikesfödda pensionärer är dock något överskattade i statistiken eftersom utländsk pension som inte beskattas i Sverige inte är med i beräkningsunderlaget för ekonomisk standard.

Det finns många skäl till att pensionärer har relativt låg ekonomisk standard förutom låga individuella pensioner. Vid en högre ålder är det fler som har låg ekonomisk standard eftersom det är fler som blir ensamboende när partnern avlider. Vidare är en del pensionärer enligt det relativa måttet fattiga, men har i själva verket en jämförelsevis god ekonomi, till exempel pensionärer med låg bostadskostnad som därför har lågt bostadstillägg.

Om man vill minska andelen relativt fattiga finns ett antal möjliga regeländringar inom ramen för nuvarande socialförsäkring. Den effektivaste åtgärden, mätt i procent per miljard kronor, är att alla får bostadstillägg för en boendekostnad om minst 7 500 kronor per månad oavsett faktisk boendekostnad. Att en höjd bostadskostnad ger ett sådant genomslag på andelen fattiga visar tydligt på en av begränsningarna med måttet. Vi konstaterar också att det även med kraftigt höjda nivåer av grundskyddet skulle finnas fattiga pensionärer, vilket till viss del kan förklaras med ofullkomligheter i måttet.

Måttet låg relativ ekonomisk standard har som framgår tydliga nackdelar, vilket innebär att det är olämpligt att värdera regelförändringar enbart utifrån hur de påverkar måttet för låg ekonomisk standard. Måttet tar till exempel inte hänsyn till hushållets förmögenhet. Det innebär att även en pensionär med en större förmögenhet enligt måttet kan betecknas som fattig. Förmögenheten i sig reducerar dessutom det bostadstillägg som ingår som inkomst i måttet. Vidare ökar sannolikheten för att betecknas som fattig vid en låg bostadskostnad eftersom en låg bostadskostnad ger ett lägre bostadstillägg. Att flytta till en dyrare bostad minskar således risken för att betraktas som relativt fattig eftersom det kan leda till ett ökat bostadstillägg.

Relativt låg ekonomisk standard är ett mått som är känsligt för förändringar i medianinkomsten. De flesta som räknas som fattiga enligt måttet har en inkomst nära gränsen för relativt låg ekonomisk standard. Måttet påverkas också av konjunkturläget och inkomstspridningen i samhället. Det relativa måttet bör av flera skäl ses som en *indikator* för att ett hushåll kan ha svag ekonomi. Med 60 procent av medianstandardens som gräns för fattigdom kan det i ett land finnas en stor andel hushåll och personer som räknas som fattiga, trots att de i förhållande till personer i andra länder eller under tidsperioder kan framstå som ”rika”.

Det kan utifrån ovan finnas skäl att utarbeta alternativa versioner av måttet för att öka känsligheten när fattigdom mäts. Ett alternativt fattigdomsmått skulle kunna vara att utgå från disponibel inkomst efter avdrag för

boendekostnad. Det skulle komma till rätta med problemet att vissa individer räknas som fattiga för att de har låga boendekostnader och därmed lågt bostadstillägg.

Referenser

Kridahl, L., Duvander, AZ (2022) *Financial Disagreements and Money Management Among Older Married and Cohabiting Couples in Sweden*. Journal Family Economic Issues.

Pensionsmyndigheten (2019) *Utvecklingen av pensionsinkomster för fyra typfall, 2010–2023, Regleringsbrevsuppdrag 2019*, dnr. VER-2019-4.

Pensionsmyndigheten (2021a) *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar? Förskottsrentans betydelse för pensionerna*, dnr. VER 2021-334.

Pensionsmyndigheten (2021b) *Utvecklingen av pensionsinkomster för fyra typfall, 2012–2025, Regleringsbrevsuppdrag 2021*, dnr. VER-2021-207.

Pensionsmyndigheten (2022) *Hur ser inkomsterna ut för utrikes födda pensionärer? Rapport nr 5: En jämförelse mellan ut- och inrikes födda pensionärers inkomster*, dnr. VER 2021-438.

www.pensionsmyndigheten.se

