

Från fattigvård till ekonomisk trygghet vid ålderdom

- beskrivning av grundskyddet i det svenska pensionssystemet

PENSIONS
MYNDIGHETEN

Tommy Lowén
Gudrun Ehnsson

Ole Settergren

Beskrivning av grundskyddet i det svenska pensionsystemet

Pensionsmyndigheten har i sin instruktion från regeringen i uppdrag att bland annat följa, analysera och beskriva ålderspensionssystemets utveckling och dess effekter för enskilda och samhället. Det uppdraget är orsaken till att vi har skrivit denna rapport.

Kärnan i nuvarande allmänna pensionssystem är de inkomstgrundade pensionerna: inkomst- och premiepension. Här är det livsinkomstprincipen som gäller, omfattningen av förvärvsarbete och pensionsåldern bestämmer pensionens storlek. De inkomstgrundade pensionerna är finansierade med avgifter. För dem med låg pension finns ett skattefinansierat grundskydd som komplement.

Denna rapport beskriver dagens grundskydds betydelse för äldres ekonomiska standard, hur grundskyddet samspelar med övriga pensioner, skatter och de marginaleffekter som detta samspel ger upphov till.

Den allmänna pensionens inkomstgrundade förmåner, inkomst- och premiepensionen, är utformade på ett sådant sätt att de kan sägas vara följsamma till den ekonomiska utvecklingen. Följsamheten innebär att pensionerna varierar beroende på utvecklingen av de förhållanden som bestämmer värdet på de inbetalade avgifterna. I huvudsak inkomstutvecklingen i Sverige, livslängdsutvecklingen och – när det gäller premiepensionen priserna på kapitalmarknaden. Grundtryggheten i systemet – garantipensionen, bostadstillägget och även skatteregler – saknar däremot följsamhet till inkomstutvecklingen. Vid en positiv inkomstutveckling medför utformningen av grundtryggheten att den minskar i omfattning i förhållande till inkomstnivån. Även om grundtryggheten är beständig i köpkraft kommer grundtryggheten att te sig försämrad om inkomsterna stiger.

Utformningen av de inkomstgrundade pensionsdelarna och grundtryggheten är resultat av bland annat lagstiftarens värdering av vad som är en lägsta skälig levnadsnivå och vilka drivkrafter för arbete som bör finnas. Det är värderingsmässigt svåra avvägningar – de flesta av oss vill både att det ska löna sig att arbeta och att samhället ska garantera en viss lägsta standard. Debattörer väljer ofta ett perspektiv, och bortser från dess mer eller mindre oundvikliga baksida.

Denna rapport syftar till att beskriva hur reglerna fungerar, inte till att värdera dem.

Pensionsmyndigheten
Katrín Westling Palm

Innehåll

Sammanfattande slutsatser av rapporten – grundtrygghetsparadoxen .	3
Rapporten i sammanfattning	3
1 Från fattigvård till folkpension.....	6
1.1 En historisk bakgrund	6
1.2 Socialförsäkringstanken vinner mark – allmänna pensioner 1913	6
1.3 Folkpensionering 1935	6
1.4 Folkpension 1946 – ”frihet från nöd”	7
1.5 Från grundskydd till standardskydd	7
2 Dagens regler – med fokus på grundskyddet	8
2.1 Kort om det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet	8
2.2 Kort om tjänstepensionerna.....	8
2.3 Övergången till nuvarande grundskydd – garantipension.....	9
2.4 Garantipensionens konstruktion för personer födda 1938 eller senare	10
2.5 Bostadstillägg till ålderspension	11
2.6 Äldreförsörjningsstöd	12
2.7 Inkomstfördelning via avgiftsunderlaget – en del av grundtryggheten?	12
3 Pensionärernas inkomster idag – utifrån ett grundskyddsperspektiv	14
3.1 Inkomsternas genomsnittliga nivå och sammansättning 2014.....	14
3.2 Ekonomisk standard	18
3.3 Fattigdomsgräns – låg ekonomisk standard	19
3.4 De äldres ekonomiska standard	21
3.5 Vilken betydelse har grundskyddet för de äldres standard?.....	27
3.6 Olika inkomsters betydelse för individens ekonomiska standard	29
3.7 Offentliga sektorns utgifter för grundskyddet	32
4 Årlig omräkning – om pensionernas indexering.....	33
4.1 De inkomstgrundade pensionernas indexering	33
4.2 Garantipensionens indexering	34
4.3 Mer om den prisindexerade garantipensions värde	34
4.4 Det inkomstprövade bostadstillägget	37
5 Marginaleffekter	39
5.1 Marginaleffekter och ekonomiska drivkrafter till arbete	44
5.2 Privatekonomiska utbytet av att arbeta för några typfall	46
6 Kompletterande beskrivning av marginaleffekter av grundskyddet ..	50
6.1 Hela livets inkomster – under taket – bestämmer den allmänna pensionen	51
6.2 Garantipensionen prövas mot inkomstpensionen	52
6.3 Bostadstillägget ser till hushållets samtliga inkomster och till förmögenhet	53
6.4 Tjänstepension påverkar också bostadstillägget	56
6.5 Pensionerna beskattas, ytterligare marginaleffekter.....	59
6.6 Att arbeta extra som pensionär	62
Bilaga: Ekvivalensskalor	67

Sammanfattande slutsatser av rapporten – grundtrygghetsparadoxen

- Det är lönsamt att jobba efter 65 för 92% av alla 65–66-åringar.
- Relativt få nyblivna pensionärer – 8 procent – får bostadstillägg vid 65 års ålder, ca 40 procent av dessa var förtidspensionärer innan de blev ålderspensionärer och var således inte aktuella för arbete efter 65.
- Det är en relativt låg andel av alla pensionärer som har bostadstillägg. Det beror på att de flesta pensionärer är sammanboende och delar på bostadskostnaden, att de flesta inte har den högsta bidragsgrundande boendekostnaden, samt att en del har förmögenhet. Men en person som är ensamstående, har högsta boendekostnad, är utan förmögenhet och har arbetat mindre än 44 år kommer att vara berättigad till bostadstillägg.
- Den inkomstgrundande pensionen ersätter steg för steg garantipensionen som minskar.
- Cirka 12 procent av alla personer över 65 år har en inkomststandard som ligger under EU:s norm för låg ekonomisk standard, d.v.s. 60 procent av medianinkomsten. Det är ungefär samma andel som i befolkningen under 65 år.
- För den som har rätt till garantipension är det privatekonomiskt bäst att ta ut sin pension vid 65, oavsett om man fortsätter jobba eller ej.

Marginaleffekt i pensionssystemet kallar vi den effekt i pensions- och skattesystemet som gör att mer arbete – mer inkomster – inte leder till en proportionerligt högre total pension efter skatt. Det finns förmodligen inget sätt att minska dessa effekter som vinner allmänt stöd eller uppskattning. Förändringar som skulle minska marginaleffekterna är bland annat:

- Minska nivån på grundtryggheten.
- Höja avsättningarna till de inkomstgrundade pensionerna.
- Höja åldersgränsen 65 år för när grundskyddet inträder.

Rapportens syfte är att beskriva dagens grundskydds betydelse för äldres ekonomiska standard, hur grundskyddet samspelar med övriga pensioner och de marginaleffekter som detta samspel ger upphov till.

Rapporten i sammanfattning

Det svenska ekonomiska grundtrygghetssystemet för personer som är 65 år och äldre består av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

År 2014 har 776 000 personer garantipension, 277 000 bostadstillägg, och 18 000 personer äldreförsörjningsstöd. Det betyder att av alla personer som är 65 år eller äldre så har 41 procent garantipension, 14 procent bostadstillägg, och 1 procent äldreförsörjningsstöd.

Statens utgifter för dessa förmåner bedöms 2014 uppgå till totalt 25,6 miljarder kronor. Garantipensionen kostar 16,5 miljarder kr, bostadstillägget 8,4 miljarder kronor, och äldreförsörjningsstödet 0,7 miljarder kronor. Det kan sättas i relation till Sveriges lönesumma för 2014 på omkring 1 580 miljarder kronor, eller BNP som enligt prognos blir

2014-11-02

3 760 miljarder kronor. Det genomsnittliga beloppet per person som fick någon del av dessa tre grundskydd var 1 800 kronor per månad.

Möjligen borde de änkepensioner om cirka 12 miljarder kronor som utbetalas till cirka 290 000 personer också inkluderas i "grundtryggheten", i rapporten gör vi dock inte det. Änkepensionerna är under avveckling. Även det förhöjda grundavdraget för de äldre, de som fyllt 66 före inkomstårets utgång, skulle kunna inkluderas i grundtryggheten. Vi har dock inte i denna rapport betraktat denna skatteutgift som en del i grundskyddet. Däremot beaktar vi dess påverkan på marginaleffekter på pensionen efter skatt.

Ett grundskydd kan påverka drivkrafterna till arbete negativt. Bland annat mot den bakgrunden är det relevant att beskriva att förekomsten av grundskydd bland nyblivna 65-åringar, som har tagit ut pension, är betydligt lägre än förekomsten av grundskydd bland alla pensionärer. År 2013 fick 36 900 nyblivna pensionärer någon garantipension och 8 500 fick bostadstillägg och 1 700 äldreförsörjningsstöd. Det motsvarar 33 procent, 8 procent respektive 2 procent av alla nyblivna 65 åringar som tog ut pension 2013. De flesta som får del av grundskyddets bostadstillägg får det vid en relativt hög ålder. Även garantipension är vanligast för äldre födelseårgångar.

Av de nyblivna 65-åringarna hade cirka två procent en så låg inkomstgrundad pension att garantipensionen avräknades med 100 procents av "inkomstpensionen", medan 31 procent fick 48 procents avräkning. Resterande 67 % hade enbart inkomstgrundad pension och ingen garantipension. Bland annat genom att garantipensionen är prisindexerad och därmed faller i värde i för hållande till inkomsterna minskar antalet som har garantipension. År 2003 när garantipensionen tillkom hade 54 procent av pensionärerna någon del garantipension.

Av de som beviljades garantipension 2013 vid 65 års ålder var det cirka 38 % som tidigare haft sjukersättning, tidigare benämnt förtidspension. Av de som beviljades bostadstillägg 2013 vid 65 årsålder hade ca 40 procent haft sjukersättning.

En slutsats av rapporten är en upprepning av det kända faktum att det är först efter ett långt arbetsliv med relativt goda inkomster som ger en inkomstgrundad pension på en nivå där rätt till grundskydd saknas. För en person född 1970 krävs det 17 år med genomsnittsinkomst för att vid 65 års ålder inte längre ha rätt till garantipension i skiktet med 100 procents avräkning mot inkomstgrundad allmän pension. Det krävs 41 år med genomsnittsinkomst för att inte längre ha rätt till garantipension i skiktet med 48 procents avräkning mot inkomstgrundad allmän pension. Om man i stället utgår från mäns respektive kvinnors genomsnittsinkomst upphör rätten till garantipension efter fler respektive färre år.

För att få en allmän pension som överstiger 17 110 kronor per månad – gränsen för där en ensamstående utan förmögenhet och med max bostadskostnad inte längre kan få bostadstillägg – krävs 55 år med genomsnittsinkomst. Nettoinkomsten efter skatt för en person med "full garantipension och bostadstillägg" är 11 852 kronor per månad, dvs. en individ som har 40 bosättningsår för garantipensionen, inte har någon intjänad pension alls och en boendekostnad om 5 000 kronor eller mer. Nettoinkomsten efter skatt för någon med en inkomstgrundad pension om 17 110 kronor är 13 498 kronor per månad. Om samma person antas ha tjänstepension (SAF-LO), från 25 års ålder, minskar antalet år med genomsnittsinkomst där bostadstillägget är helt avräknat till 44 år, för en ensamstående utan förmögenhet och med max bostadskostnad.

2014-11-02

Att det tar omkring 44 år av en genomsnittsinkomst för att inte få någon del alls av grundskyddet i form av bostadstillägg ger dock en överdriven bild av antalet år som krävs. I den beräkningen är bostadskostnaden satt till 5 000 kronor, den högsta som bostadstillägget stödjer och endast 46 procent av pensionärerna med bostadstillägg har denna eller högre hyra. Vidare bortser vi även från eventuell förmögenhet, trots att många har förmögenhet. Slutligen – och viktigast – tar vi ingen hänsyn i dessa beräkningar till att bostadstillägget beräknas på hela hushållets inkomst och de flesta pensionärer bor i hushåll med fler än en person. Detta är förklaringen till att så pass få ändå omfattas av grundskyddet.

Grundtryggheten innebär att utbytet av att jobba längre, i form av ökad total pensionsinkomst netto efter skatt, är lågt för vissa av dem som haft normala eller lägre inkomster, eller goda inkomster men inte ett helt arbetsliv. En annan slutsats av rapporten är dock att utbytet i form av en högre inkomst under den tid man arbetar ”extra” vanligen är stort, även för låginkomsttagare eller personer med få inkomstår. Pensionsmyndigheten bedömer drivkrafterna till att arbeta efter 65 som goda eller mycket goda för de flesta inkomsttagare, trots höga marginaleffekter vad gäller själva pensionen. Det finns flera orsaker till att det är lönsamt för de allra flesta att fortsätta arbeta. För det första är arbetsinkomsten oftast är högre än pensionen. För det andra har man rätt att ta ut pension (garantipension) samtidigt som man har arbetsinkomst. För det tredje är skatten låg på arbetsinkomster efter 65. Har man rätt till garantipension så är det privatekonomiskt fördelaktigt att ta ut sin pension vid 65 – även om man fortsätter att arbeta.

En slutsats av rapporten är vidare en återupprepning av det välkända faktum att indexeringen av pensionsförmånerna medför att behovet av grundtrygghet bland pensionärerna ökar ju äldre pensionären är. Detta beror dels på att pensionerna inte följer inkomsternas utveckling utan utvecklas långsammare. Dels beror det på att uppfattningen om vad som är en oskäligt låg levandsnivå är relativt andras inkomster snarare än att vara bestämd av en absolut konsumtionsnivå. En pension kan ha samma köpkraft som för 20 år sedan. Men samhället och lagstiftaren kan betrakta den som oacceptabelt låg om inkomsterna för de förvärvsaktiva samtidigt stigit i en takt om 1–2 procent per år.

Ytterligare en slutsats av rapporten är denna: om riksdagen vill förhindra att pensionsnivåerna från det inkomstgrundade pensionssystemet blir alltför låga, och samtidigt förbättra drivkraften att arbeta efter 65 års ålder, så bör man införa Pensionsåldersutredningens förslag om att höja dagens 65-årsgräns för när grundskyddet inträder. Utredningens förslag är att ”65-årsgränsen” ska höjas mer eller mindre i den takt som beskrivs av den så kallade alternativa pensionsåldern.

Slutligen framgår av denna rapport att grundtrygghetens utformning och påverkan på individers drivkrafter är svåra att beskriva kortfattat och enkelt. Men vi kommer att fortsätta försöka utveckla sådana beskrivningar i kommande rapporter.

2014-11-02

1 Från fattigvård till folkpension

1.1 En historisk bakgrund

I äldre tider var det i första hand familjen som stod för ekonomisk trygghet för de äldre. Den som inte hade familj eller släkt var hänvisad till någon form av fattigvård. Fattigvården blev obligatorisk för städerna och socknarna genom den första fattigvårdsförordningen 1847. Inom yrkesföreningar bland hantverkare med flera växte också fram en hjälpverksamhet finansierad av medlemmarnas avgifter. Den var främst inriktad på ekonomiskt stöd vid sjukdom och olycksfall men kunde också avse stöd för äldre. Dessa hjälpkassor kan ses som en föregångare till de fabriks- och pensionskassor som växte fram under slutet av 1800-talet. Industrialiseringen och inflyttningen till städerna medförde att familjen som det primära grundskyddet inte var lika självklart längre. Med en växande andel äldre blev fattigvården en tung utgiftspost för kommunerna och försvårade eller omöjliggjorde att komma till rätta med de bristfälliga förhållandena som drabbade många äldre. Utvecklingen innebar att behovet av ett socialt skyddsnet ökade, i Sverige liksom i övriga Europa.

1.2 Socialförsäkringstanken vinner mark – allmänna pensioner 1913

Pensionsfrågan gjorde sin entré på den politiska dagordningen genom en riksdagsmotion 1884. Ett utredningsarbete kring en ålderdomsförsäkring påbörjades. Utredningsarbetet resulterade så småningom i 1913 års lag om allmän pensionsförsäkring. Pensionsförsäkringen innehöll dels en avgiftsbaserad pension kallad avgiftspension dels ett skattefinansierat behovsprövat grundskydd. Grundskyddet kallades tilläggspension, men har ingen likhet med den förmån vi senare kommit att kalla tilläggspension, förkortat ATP.

Utredningens förslag syftade till att ge äldre ”en ekonomisk tryggare och socialt värdigare form av understöd” och en jämnare fördelning av kommunernas försörjningsbörda. En obligatorisk försäkring ansågs nödvändig för att få en mer allomfattande pensionsförsäkring, som även nådde de mest behövande. En arbetarförsäkring av tysk modell, finansierad av arbetsgivar- och egenavgifter, var av motsvarande skäl inte aktuell, eftersom många äldre inte skulle komma att omfattas. Dessutom fanns ett starkt motstånd mot den extra pålaga som en arbetsgivaravgift skulle innebära. För att utjämna kostnaderna mellan kommuner infördes istället en egenavgift, relaterad till inkomstens storlek, som finansierade och bestämde avgiftspensionens storlek.

1914 garanterades i princip alla över 67 år en viss minimistandard efter behovsprövning. Till skillnad från fattigvårdshjälpen hade individen själv möjlighet att ta reda på vilka förhållanden som gav rätt till tilläggspension och ersättningens storlek. Beloppen var dock låga och många var fortfarande beroende av fattigvården som komplement. Avgiftspensionens konstruktion innebar också att dess utbetalningar inledningsvis var mycket låga.

1.3 Folkpensionering 1935

Med 1935 års lag om folkpensionering, som trädde i kraft 1937, ändrades principerna för hur pensionen beräknades. Den tidigare avgiftsrelaterade pensionen omvandlades till en skattefinansierad grundpension. Avgifter togs fortfarande ut av de försäkrade, men pensionsbeloppen var inte längre försäkringstekniskt beroende av storleken på inbetalda avgifter. Den behovsprövade tilläggspensionen fanns kvar som ett komplement. Ingen skillnad gjordes längre mellan kvinnor och män i beräkningen av pensionsbeloppen. Pensionsbeloppen höjdes något, men en mer märkbar förbättring för främst städernas pensionärer var den dyrortsgradering av tilläggspensionen, som beslutades om 1937. I

behovsprövningen togs därmed hänsyn till skillnaden i levnadsomkostnader i olika ortsgrupper.

1.4 Folkpension 1946 – "frihet från nöd"

1946 års lag om folkpensionering, med trädde i kraft 1948, var nästa stora reform inom området. Den innebar att folkpensionen helt frikopplades från avgiftsinbetalningarna, avgiften blev en ren skatt. Pensionsnivån skulle vara tillräcklig hög så att komplettering från fattigvården inte behövdes. Så långt råde samstämmighet. I utformningen av pensionen stod valet mellan ett inkomstprövat grundskydd eller ett enhetligt belopp till alla, vilket ju beslutet mynnade ut i. Enhetspensionen var det dyrare alternativet men administrativt enklare. Dessutom ansågs ett generellt belopp lika för alla inte påverka motivationen till arbete och sparande, vilket bedömdes vara en farhåga med inkomstprövning. Folkpensionen utformades som ett allmänt och enhetligt försörjningsstöd, som varken baserades på tidigare avgiftsinbetalningar eller faktiska behov. Det enda typ av behov som beaktades var att ensamstående fick ett större belopp än en gift pensionär

Samma pensionsbelopp, med uppdelning på ensamstående respektive gifta, utbetalades till alla som fyllt 67 år. Grundbeloppen förutsatte dock komplettering med inkomstprövade förmåner med hänsyn till skiftande levnadsomkostnader i landet och försörjningsbörd i familjen. Den tidigare tilläggspensionen ersattes av bostadstillägg och inkomstprövade hustrutillägg och änkepensioner tillkom. Från 1950 indexerades folkpensionen som kompensation för prishöjningar genom ett indextillägg. Genom särskilda beslut höjdes pensionsbeloppen också med ett standardtillägg.

1.5 Från grundskydd till standardskydd

Samtidigt med införandet av en minimistandardnivå för äldre och folkpensioneringens successiva utbyggnad utvecklades också tjänstepensioner för löntagare inom olika områden. Det första något så när enhetliga pensionsreglerna för statligt anställda tillkom redan 1907 och vartefter omfattades alltfler offentliganställda av tjänstepensioneringen. 1917 inrättades SPP, som fick stor betydelse för privatanställda tjänstemän, men ännu vid införandet av den förbättrade folkpensionen 1948 omfattades inte mer än en tredjedel av tjänstemännen av ett tjänstepensionsavtal. För privatanställda arbetare var tjänstepensionsförmåner i det närmaste obefintliga. Frågan om en mer allmän pension relaterad till tidigare inkomster började utredas 1947 och resulterade (efter vad som kommit att kallas Åkesson ett och två och ytterligare ett par utredningar) i införandet av ATP (allmän tilläggspension) 1960.

Utjämning i pensionshänseende mellan olika grupper förvärvsarbetande var ett av motiven för en allmän tilläggspension. Ett annat var den allmänna höjning av inkomststandarden som skett. Det medförde krav på en bättre levnadsstandard även som pensionär, det vill säga på en pension relaterad till pensionärens standard under den förvärvsaktiva tiden snarare än en enhetlig grundnivå. Det var angeläget att de förbättrade pensionsnivåerna skulle få ett snabbt genomslag, vilket var ett starkt bidragande skäl till att ATP organiserades som ett fördelningssystem. Försäkringen finansierades av arbetsgivaravgifter utan tillskott av skattemedel.

En extra utfyllnad till folkpensionen för dem med låg ATP gav pensionstillskottet, som infördes 1969. Det avräknades krona för krona mot ATP. Pensionstillskottets nivå, uttryckt i prisbasbelopp, höjdes vid ett flertal tillfällen – ett sätt att till viss grad standardsäkra pensionssystemets lägsta-nivå. Här tillkom det inkomstprövade bostadstillägget.

2 Dagens regler – med fokus på grundskyddet

2.1 Kort om det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet

Inkomst- och premiepensionssystemet omfattar personer födda 1938 och senare. För årskullarna 1938–1953 gäller övergångsregler: en successivt mindre del av pensionen beräknas enligt de gamla ATP-reglerna och ersätts med reglerna för inkomst- och premiepension. Utfasningen av gamla regler ökar med 1/20 per årskull – personer födda 1938 får 16/20 av sin ATP-pension, de födda 1953 får 1/20.

Principerna för inkomst- och premiepensionen är enkla. En del av lönen betalas in och sätts varje år in på två olika konton för varje försäkrad. Avgiften till pensionssystemet är lika med den pensionsrätt som tillgodoräknas kontot. Pensionen beräknas utifrån kontonas värden och hur många år som den årskull man tillhör förväntas leva från uttagsåldern.

Pensionsrätten beräknas med förvärvsinkomster, sjukersättning, transfereringar som sjukpenning och arbetslöshetsersättning samt så kallade pensionsgrundande belopp som underlag. Pensionsunderlaget är maximerat till 7,5 inkomstbasbelopp. Pensionsrätt för inkomstpension motsvarar 16 procent av underlaget och 2,5 procent förs till premiepensionen. Pensionsgrundande belopp är en fiktiv inkomst som kan tillgodoräknas vid vård av små barn och studier. Pensionsgrundande belopp tillgodoräknas också, tillsammans med den pensionsgrundande inkomsten, vid inkomstgrundade sjuk- och aktivitetsersättning.

2.2 Kort om tjänstepensionerna

Förutom den allmänna pensionen har de flesta som arbetar någon form av tjänstepension. På arbetsplatser med kollektivavtal omfattas löntagarna alltid av tjänstepension. På en mycket övergripande nivå bestäms tjänstepensionens storlek av lönen och i de så kallade förmånsbestämda avtalen också av antal arbetade år. Till skillnad från den allmänna pensionen intjänas tjänstepension också på inkomstdelar över 7,5 inkomstbasbelopp.

Det finns flera olika avtalsområden inom kollektivavtalad tjänstepensionen. De fyra största avtalsområdena är:

- ITP för privatanställd tjänsteman
- Avtalspension SAF-LO för privatanställd arbetare
- KAP-KL för kommun- och landstingsanställda
- PA 03 för statligt anställd

Avtals pensions SAF-LO fungerar enligt ungefär samma ”avgiftsbestämda” princip som premiepensionssystemet, men avgiften är vanligen 4,5 procent för inkomster under taket och 30 procent för inkomster ovanför taket.

Övriga avtalsområden har i varierande grad blandningar av avgiftsbestämt och så kallade förmånsbestämda regler, där tjänstepensionen bland annat bestäms av lörens storlek de sista förvärvsaktiva åren. Bortsett från de som omfattas av SAF-LO avtalet är huvuddelen av de tjänstepensioner som utbetalas och som kommer att nybeviljas de kommande decennierna förmånsbestämda tjänstepensioner. Först när personer födda omkring 1980 går i pension har de förmånsbestämda pensionerna huvudsakligen ersatts av avgiftsbestämda.

2.3 Övergången till nuvarande grundskydd – garantipension

Före den pensionsreform som beslutades till sina principer 1994 och till sina detaljer – dock inte i sin helhet – 1998 bestod den allmänna pensionen av folkpension och ATP samt pensionstillskott och några andra tilläggsförmåner. Det nya systemets regler infördes vid olika tidpunkter. Några regler började gälla redan 1995, huvuddelen 1999 och grundskyddet 2003.

Folkpensionen betalades ut till alla ålderspensionärer och byggdes på med ATP för dem som hade förvärvsarbetat och tjänat in pensionspoäng. Inkomstprövade folkpensionsförmåner utöver det nämnda bostadstillägget som hustrutillägg och barntillägg var redan sedan 1990 under avveckling. Till grundskyddet ska också räknas det särskilda grundavdraget vid beskattning, som innebar att en pensionär med enbart folkpension inte betalade någon skatt alls. Det särskilda grundavdraget minskades av pensionsinkomster, även tjänstepensioner och privata pensioner, över visst belopp.

Så var utgångsläget inför övergången till ett reformerat pensionssystem. Reformarbetet syftade till att ge en grundtrygghet på motsvarande nivå, men att stimulera till arbete genom att begränsa marginaleffekter för personer med varaktig anknytning till arbetsmarknaden. De särskilda skattereglerna för pensionärer togs bort, istället höjdes grundskyddets bruttobelopp. Garantipensionen bestämdes till en nivå, uttryckt i prisbasbelopp, som innebar ett högre belopp efter skatt än folkpension och fullt pensionstillskott för personer bosatta i kommuner med lägre skattesats än 33,5 procent, det vill säga för flertalet. Förmånerna från grundskyddet betalas ut tidigast från 65 år.

Pensionsreformen innebar en större betoning på standardskydd inom den allmänna pensionsförsäkringen. Istället för en enhetlig miniminivå som bas är det primära den pension som tjänats in genom förvärvsarbete – i det reformerade systemet inkomstpension och premiepension. Förutom förvärvsinkomst är transfereringar som till exempel sjukpenning och arbetslöshetsersättning samt inkomstgrundad sjukersättning underlag för pensionsrätt. Pensionsrätter till den inkomstgrundade pensionen tjänas in av alla, oavsett ålder, som har en inkomst på minst 0,423 prisbasbelopp¹ (2014 avrundat 18 800 kronor).

Även i den inkomstgrundade pensionen finns fördelningsmässiga inslag. I vissa situationer tillgodoräknas den försäkrade en fiktiv inkomst, ett så kallat pensionsgrundande belopp, som underlag för pensionsrätt. Sådant belopp ges vid vård av små barn (för barnets fyra första levnadsår, andra regler för adoptivbarn) och studiebidragsberättigade eftergymnasiala studier/vuxenstudier. Vid sjukersättning tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp som ett tillägg till det faktiska pensionsgrundande förmånsbeloppet.

Garantipension ges som utfyllnad till pensionärer med låg inkomst- och premiepension. Garantipensionen avräknas krona för krona mot inkomstgrundad pension i de riktigt låga inkomstlägena. För inkomstpension av sådan storlek att den kan motsvara arbete under större delen av förvärvslivet² är avräkningsprocenten 48 procent på den överskjutande delen. Syftet är att arbete ska löna sig i pensionshänseende även för deltidsarbetande i låga inkomstlägen. I regeringens proposition 1997/1998:152 uppskattades inkomstgränsen motsvara vad en person som arbetat större delen av livet med en månadsinkomst på cirka 5 000 kronor kan förväntas få i pension.

¹ Inkomstgräns för skyldighet att lämna inkomstdeklaration

² Beloppsgränsen är 1,26 prisbasbelopp (4 672 kr/mån) för ogift och 1,14 prisbasbelopp (4 227 kr/mån) för gift pensionär

För personer som tillhör det reformerade systemet ger full garantipension allmänt sett minst samma nivå som det tidigare grundskyddet. I likhet med folkpensionen är garantipensionen högre för ensamstående än för gift pensionär. Även för äldre åldersgrupper (födda 1937 eller tidigare) räknades den allmänna pensionen om i termer av tilläggspension³ och garantipension. Målsättningen var att i princip ingen pensionär skulle få ett sämre nettoutfall efter omräkningen, samtidigt som omräkningen av finansieringsskäl skulle medföra så små förändringar som möjligt av den enskildes disponibla inkomst. För att uppnå detta beräknas garantipension för pensionärer födda 1937 och tidigare enligt en särskild modell, som också kräver uppgift om eventuell tjänstepension och utländsk pension. Garantipensionsbeloppen för de två åldersgrupperna ligger på i stort sett, men inte exakt, samma nivåer.

2009 höjdes grundavdraget vid beskattning för personer över 65 år. Den största skattelättnaden riktades mot personer med lägre inkomster. Denna förändring hade föregåtts av att förvärvsinkomster fått skattelättnader genom det så kallade jobbskatteavdraget. Även balanseringen har föranlett regeringen att föreslå riksdagen sänkt skatt för pensionärerna.

2.4 Garantipensionens konstruktion för personer födda 1938 eller senare

Garantipensionen är ett grundskydd för den som haft låg eller ingen inkomst. Garantipension kan betalas ut från 65 års ålder till den som är bosatt i Sverige. För att ha rätt till full garantipension måste den försäkrade, i princip, ha bott 40 år i Sverige från 25 års ålder. Bosättning i annat EU/EES-land kan också ge rätt till garantipension.

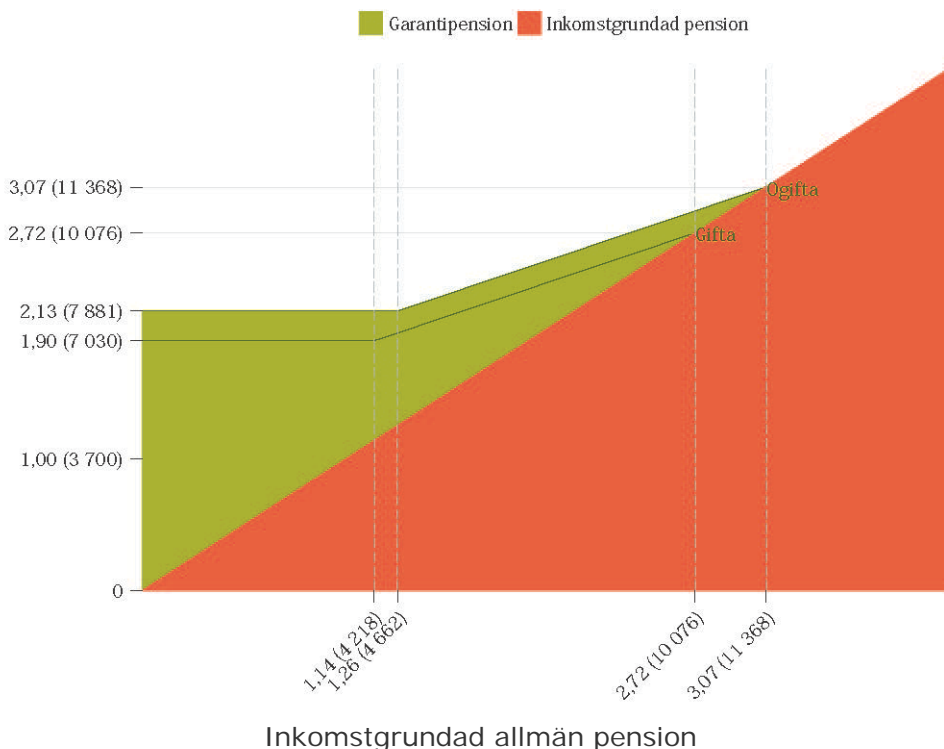
Maximal garantipension för en ensamstående pensionär motsvarar 2,13 prisbasbelopp och för en gift pensionär 1,90 prisbasbelopp. Prisbasbeloppet 2014 är 44 400 kronor. Garantipensionen minskas för den som har inkomst- och tilläggspension. Även viss utländsk pension reducerar garantipensionen. Minskningen görs i två steg. För inkomster upp till 1,26 prisbasbelopp för ogift och 1,14 prisbasbelopp för gift pensionär görs en avräkning krona för krona. För inkomstdelar över dessa nivåer är det endast 48 procent som reducerar garantipensionen. Det innebär att till en ensamstående pensionär med en inkomstgrundad pension på 3,07 prisbasbelopp eller mer utbetalas ingen garantipension. För en gift pensionär är motsvarande inkomstgräns 2,72 prisbasbelopp.

När garantipensionen beräknas bortses från premiepensionen. I stället beräknas inkomstpensionen som om den tjänats in med 18,5 procent i stället för 16 procent. För födelseårgångarna 1938–1953 gäller lägre procentsatser beroende på hur många 20-delar som tjänas in i det reformerade systemet. Ett skäl för dessa regler är att de underlättar administrationen av garantipensionen.

Rätt till garantipension prövas utan ansökan. Garantipensionen finansieras med allmänna skattemedel över statsbudgeten.

³ Tilläggspension i dagen system motsvarar ATP och folkpensionen beräknad i 30-delar efter antalet år med pensionspoäng.

2014-11-02

Dok.bet.
Version
Dnr/ref.**Figur 1 Inkomstgrundad pension och garantipension 2014**

2.5 Bostadstillägg till ålderspension

Bostadstillägg till ålderspension kan betalas ut från 65 år. Den högsta månatliga bostadskostnad som beaktas vid beräkning av bostadstillägget är 5 000 kronor. Bostadstillägget inkomstprövas mot hushållets skattepliktiga inkomster och vissa skattefria inkomster över ett visst fribelopp. Förmögenhet överstigande 100 000 kronor reducerar också bostadstillägget. Fribeloppet är 2,17 prisbasbelopp för ogift pensionär och 1,935 prisbasbelopp för gift. Avräkning sker med 62 procent av den bidragsgrundande inkomsten utöver fribeloppet som understiger ett prisbasbelopp och med 50 procent för resterande överskjutande belopp. Alla inkomster påverkar inte bostadstillägget lika mycket – tjänstepensioner och privata pensioner tas upp till 80 procent och arbetsinkomster bara till 50 procent. En pensionär eller ett pensionärspär kan som mest få 93 procent av bostadskostnaden plus 340 kronor i bostadstillägg. Maximalt bostadstillägg 2013 är således 4 990 kronor per månad. Giftna pensionärer får hälften var av bostadstillägget.

Det finns ett tillägg till tillägget för pensionär med särskilt höga bostadskostnader, särskilt bostadstillägg. Den övre gränsen för bostadskostnad går då vid 6 200 kronor per månad. Om skillnaden mellan hushållets inkomster efter skatt, inklusive bostadstillägg, och bostadskostnaden är mindre än 1,4468 prisbasbelopp för ogift pensionär utbetalas mellanskillnaden i särskilt bostadstillägg. För var och en i ett pensionärspär är motsvarande gräns (skälig levnadsstandard) 1,191 prisbasbelopp.

På samma sätt som det i beräkningen finns en övre gräns för bostadskostnaden så finns en undre gräns för hushållets inkomster! Hushållets inkomster, den här gången exklusive bostadstillägget, sätts lägst till beloppet för full garantipension efter skatt. Alla

2014-11-02

ålderspensionärer når inte upp till denna nivå – ett exempel är de med färre än 40 bosättningsår. För dem finns förmånen äldreförsörjningsstöd.

Bostadstillägg kräver ansökan från pensionären. Bostadsstödet finansieras med allmänna skattemedel över statsbudgeten.

2.6 Äldreförsörjningsstöd

År 2003 tillkom äldreförsörjningsstödet. Förmånen är avsedd för personer 65 år och äldre som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom andra pensionsförmåner. Den ålderspensionär (65 år eller äldre) som trots särskilt bostadstillägg inte har nått upp till en skälig levnadsnivå kan få äldreförsörjningsstöd. Även äldre som inte har rätt till ålderspension (och därmed inte till bostadstillägg) kan ansöka om äldreförsörjningsstöd.

Äldreförsörjningsstödet nivå, skälig levnadsstandard, är densamma som för det särskilda bostadstillägget och högre än socialbidragsnormen. Beräkningen av hushållets inkomster är också densamma, men med den viktiga skillnaden att här finns ingen undre inkomstgräns. I övrigt beräknas förmånsbeloppet på samma sätt som för det särskilda bostadstillägget.

Till skillnad från socialbidraget (numera försörjningsstöd) är äldreförsörjningsstödet en permanent försörjningskälla och syftar till att äldre inte ska bli vare sig tillfälligt eller permanent beroende av socialbidrag.

Äldreförsörjningsstödet finansieras med allmänna skattemedel över statsbudgeten.

Äldreförsörjningsstödet är liksom bostadstillägget skattefritt.

2.7 Inkomstfördelning via avgiftsunderlaget – en del av grundtryggheten?

Garantipensionen är ett exempel på ett fördelningsinslag i det allmänna pensionssystemet – ett skattefinansierat tillägg till den som inte har förvärvsarbetat i ”tillräcklig omfattning”.

En speciell form av sådana inslag finns också inom den inkomstgrundade allmänna pensionen. Principen om avgiftsbestämmdhet gäller, det vill säga att varje pensionsrätt motsvaras av en inbetald avgift, men det är inte alltid som avgiftsunderlaget baseras på en faktisk inkomst för individen. Fiktiva inkomster, pensionsgrundande belopp, tillgodoräknas vid vård av små barn (barnårsrätt), sjukersättning och studier (studierätt).

Pensionsgrundande beloppen har större betydelse för kvinnor än för män och barnåren svara för den största delen. Av det totala pensionsunderlaget (pensionsgrundande inkomster och belopp) utgör pensionsgrundande beloppen 7 procent av kvinnornas underlag och 2 procent av männens.

I det tidigare ATP-systemet baserades förtidspensionärers pensionspoäng på en delvis fiktiv inkomst på motsvarande sätt som sker i dagens system för pensionsrätt till personer med inkomstgrundad sjukersättning (eller aktivitetsersättning). I övrigt krävde ATP-systemet 30 år med inkomst av förvärvsarbete (inräknat transfereringar som sjukpenning etc.) för en oavkortad pension. 30-års-kravet möjliggjorde andra aktiviteter som studieår eller år hemma med små barn utan att det påverkade pensionen. Av vårdåren fick dessutom 3 år räknas in i de 30 åren.

Med livsinkomstprincipen bidrar varje år till den slutliga pensionens storlek. I viss utsträckning ska barnårs- och studierätten ge en kompensation för lägre inkomster till följd av vård av barn eller för studier. Studierätten infördes 1995, vilket betyder att det är främst de som idag är 40 år eller yngre som har kunnat tillgodogöra sig studierätten fullt ut – dess betydelse är dock generellt sett liten för individens allmänna pension påverkan kan vara

omkring 1–3 procent. Barnårsrätten gäller däremot retroaktivt från 1960, men dess betydelse ökar också för yngre kohorter till följd av inkomstpensionens infasning och ATP:s samtida utfasning⁴. Barnårsrätten påverkar den allmänna pensionens storlek i inte obetydlig omfattning, uppskattningsvis med cirka 5–10 procent.

Influtna avgifter till inkomst- och premiepensionssystemet 2013 uppgick till nästan 280 miljarder kronor – det motsvarar i princip intjänade pensionsrätter. De statliga ålderspensionsavgifterna uppgick till 23 miljarder kronor (8,3 procent) – avgifterna motsvarar pensionsrätter baserade på sjukersättning, andra transfereringar och pensionsgrundande belopp. Tabellen nedan visar hur de statliga pensionsavgifterna fördelade sig 2013.

Tabell 1. De statliga pensionsavgifternas fördelning på olika underlag, 2013

Pensionsunderlag	Avgift, miljarder kronor	Procent av total avgift
Sjukersättning	7,0	2,5
Transfereringar	12,4	4,4
Barnårsrätt	6,5	2,3
Studierätt	2,5	0,9
Summa	28,3	10,2

Sjukersättning är i de flesta fall en långvarig ersättning i år räknat. Som pensionsunderlag har den därför stor betydelse för individens framtida ålderspension. Med oförändrade regler kommer emellertid en viss urgröpnung ske: sjukersättningen upphör vid 65 år och dessa personer har normalt sett ingen möjlighet att kompensera sig för den effekt på delningstalet som en ökande livslängd i befolkningen innebär. Transfereringars betydelse i sammanhanget varierar mellan individer beroende på omfattningen av sådan ersättningsberättigad frånvaro från förvärvsarbete. Som nämnts var dessa inkomstslag också underlag för pensionspoäng i det tidigare ATP-systemet, men de var inte underlag för avgiftsuttag.

Studierättens storlek är knuten till studiebidraget – pensionsunderlaget motsvarar 138 procent av utbetalt bidrag. Studiebidraget betalas ut i högst sex år. En överslagsberäkning baserad på dagens förhållanden ger att studierätten ge ett tillskott till ålderspensionen med som högst omkring 200 kronor per månad.

Underlaget för pensionsrätt för barnår beräknas på det fördelaktigaste av tre alternativ: individen pensionsgrundande inkomst året före vårdåret, 75 procent av genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för åldrarna 16–64 år eller ett inkomstbasbelopp. Barnårsrätt ges för högst fyra år per barn och innebär inte något krav på att samtidigt avstå från förvärvsarbete. Ett exempel för att ge en uppfattning om vad barnårsrätten kan betyda för den framtida inkomstgrundade pension: En (förvärvsarbetande) förälder som är hemma sammanlagt sex år under småbarnsåren, utöver tiden med föräldrapenning, får pensionsrätt i samma storleksordning som förvärvsinkomsten skulle ha gett. Till följd av vårdåren förkortas förvärvstiden från till exempel 40 till 34 år. Men barnårsrätten kompenserar för detta och höjer pensionen med 17 procent (40/34).

⁴ Det reformerade pensionssystemet gäller från och med årskullen 1938. Deras inkomstgrundade pension kommer till 16/20 från ATP. ATP-delen minskar med 1/20 per årskull och är helt utfasad från och med 1954 års födda.

2014-11-02

3 Pensionärernas inkomster idag – utifrån ett grundskyddsperspektiv

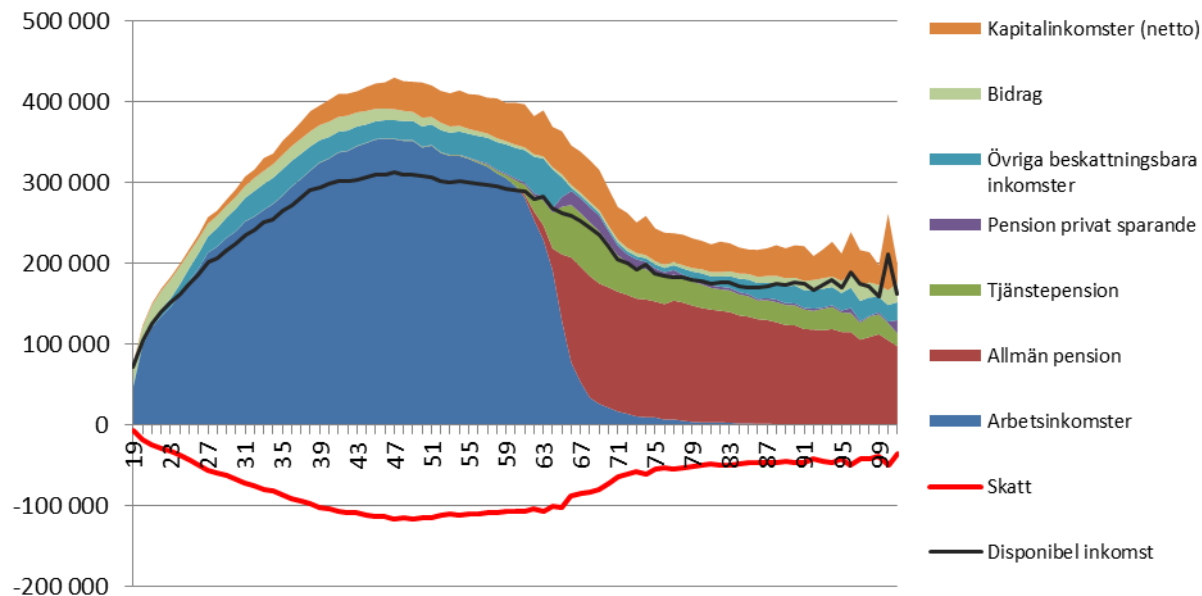
3.1 Inkomsternas genomsnittliga nivå och sammansättning 2014

Figuren nedan visar inkomstens sammansättning för personer i olika ålder. Många äldre har andra inkomster än pension av olika slag – till exempel kapitalinkomster och vissa yngre pensionärer har arbetsinkomster. Dock dominerar den allmänna pensionen de äldres inkomster, medan yngres inkomst i huvudsak utgörs av inkomst av förvärvsarbete.

Med äldre menas här personer som har fyllt 65 år. Eftersom en del skjuter upp pensionsuttaget till efter 65 år har inte alla som är 65 eller äldre pension.

Kapitalinkomster ser ut att ha en relativt stor betydelse för inkomsten, men det är inte riktigt sant. Figuren visar medelvärdet av inkomsten⁵ i fråga, det vill säga summan av alla kapitalinkomster utslaget på samtliga i åldersgruppen. En mindre del av befolkningen har stora kapitalinkomster, som kraftigt kan höja genomsnittinkomsten för gruppen. Till exempel beräknas den genomsnittliga kapitalinkomsten under 2014 för samtliga att uppgå till 30 000 kronor, medan medianen (det mittersta värdet) motsvarar 700 kronor. Att medelvärde och median skiljer sig åt är i sig inte konstigt, men skillnaden mellan de två måtten är i det här fallet extrem.⁶ ”Övriga beskattningsbara inkomster” består främst av änkepension, vilken bara tillkommer kvinnor och främst dem i högre åldrar. Likaså är ”Bidrag”, i huvudsak bostadstillägg, vanligast bland äldre ensamstående kvinnor. Tjänstepensionens betydelse framgår också av figuren.

Figur 2 Genomsnittlig individuell disponibel inkomst kronor per årskull fördelat på inkomstslag år 2014



⁵ Figur 2 utgår från inkomstdelarnas medelvärde för att få en total snittinkomst. En alternativ beräkningsmetod för att minska effekten av extremvärden, som med kapitalinkomsten, kan vara att begränsa beräkningarna till den del av befolkningen, som har en disponibel inkomst runt medianvärdet, till exempel de med en inkomst mellan 45:e och 55:e percentilerna.

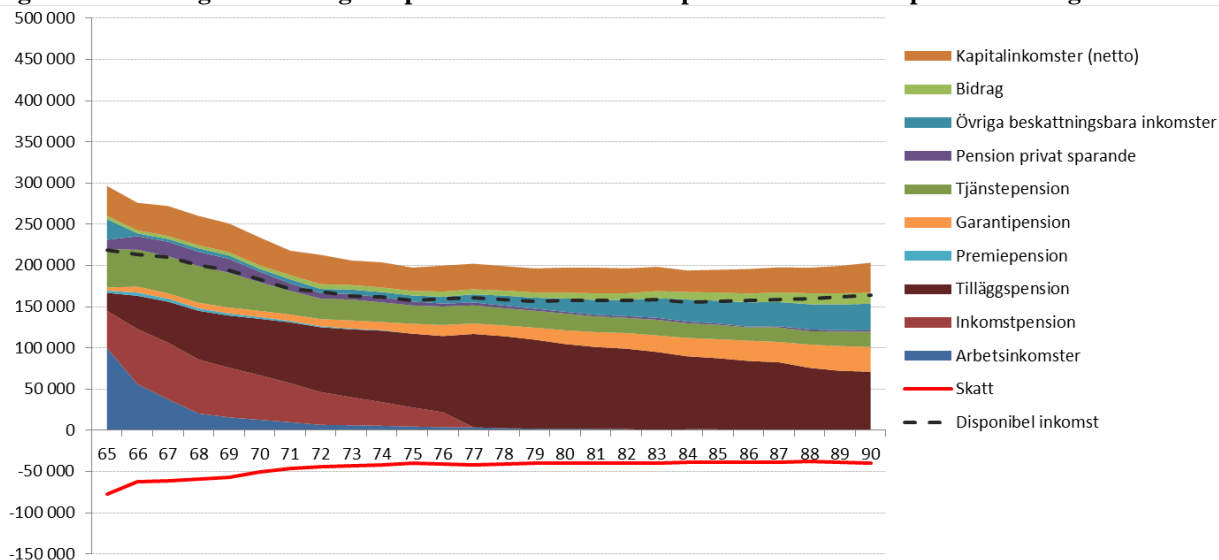
⁶ Ett mindre antal men stora realisationsvinster bidrar till att blåsa upp genomsnittet utan att medianen påverkas nämnvärt.

Källa: Statistiska centralbyrån och undersökningen om hushållens ekonomi från år 2012 framskriven till 2014 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler. Eftersom det är ett framskrivet urval (om cirka 1,7 miljoner individer totalt) råder en viss osäkerhet i de redovisade inkomsterna.

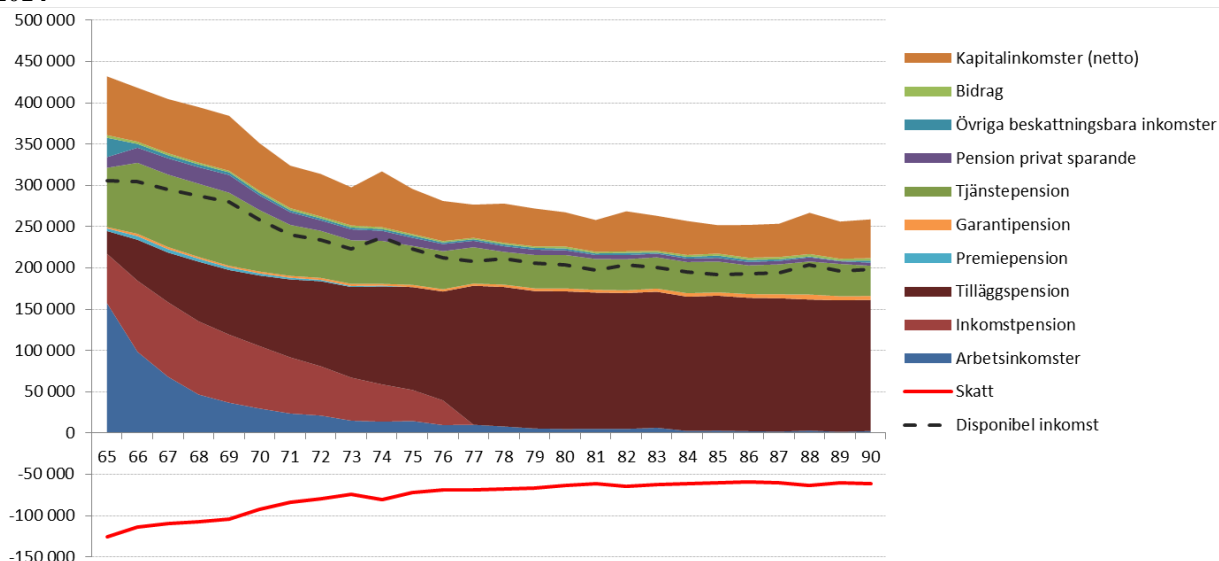
Den röda kurvan i figuren visar genomsnittlig inkomstskatt i olika åldrar. Nettot av summan av de olika inkomsterna och skatt motsvarar den svarta kurvlinjen som är ålderns/årskullens genomsnittliga disponibla inkomst. Disponibel inkomst definieras således som individens sammanlagda beskattningsbara inkomst med tillägg för bostadstillägg och andra hushållsanknutna bidrag efter det att slutlig skatt, exklusive kyrko- och avgiften till andra trossamfund, dragits av. De hushållsanknutna bidragen har fördelats lika mellan de vuxna i hushållet. De äldres disponibla inkomster uppgår i medeltal till drygt 207 000 kronor år 2014 (ca 17 300 kronor per månad). De äldre kvinnorna har i genomsnitt lägre disponibel inkomst än de äldre männen, cirka 14 700 för kvinnor respektive 20 400 för män. Personer i åldrarna upp till cirka 28 år och äldre än 70 år har de lägsta disponibla inkomsterna i genomsnitt.

I figur 3 och 4 ges samma beskrivning som i figur 2, från ålder 65 och för män och kvinnor för sig. Kvinnornas snittinkomst är cirka 220 000 kronor per år efter skatt för 65 åringarna, snittinkomsten faller till cirka 160 000 kronor från omkring 75 årsålder och framåt. Männen faller från drygt 300 000 kronor per år efter skatt till om kring 200 000 vid 80 års ålder och är därefter stabil på den nivån. Garantipensionens och "Bidrag" – här främst bostadstillägget – större betydelse för kvinnor framgår tydligt. Att änkepengionen – som ingår i "Övriga beskattningsbara inkomster" har ganska stor betydelse för många kvinnor framgår också. Bilderna visar också att garantipensionen och "Bidrag" är viktigare ju högre ålder pensionären har.

Figur 3 Kvinnors genomsnittliga disponibel inkomst kronor per årskull fördelat på inkomstslag år 2014

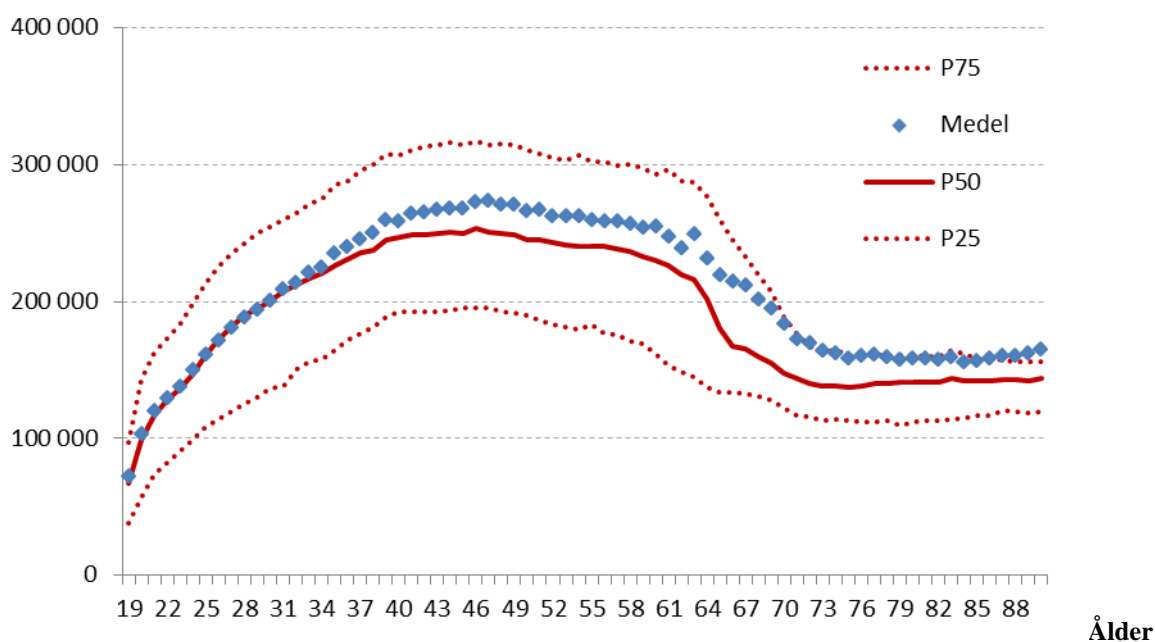


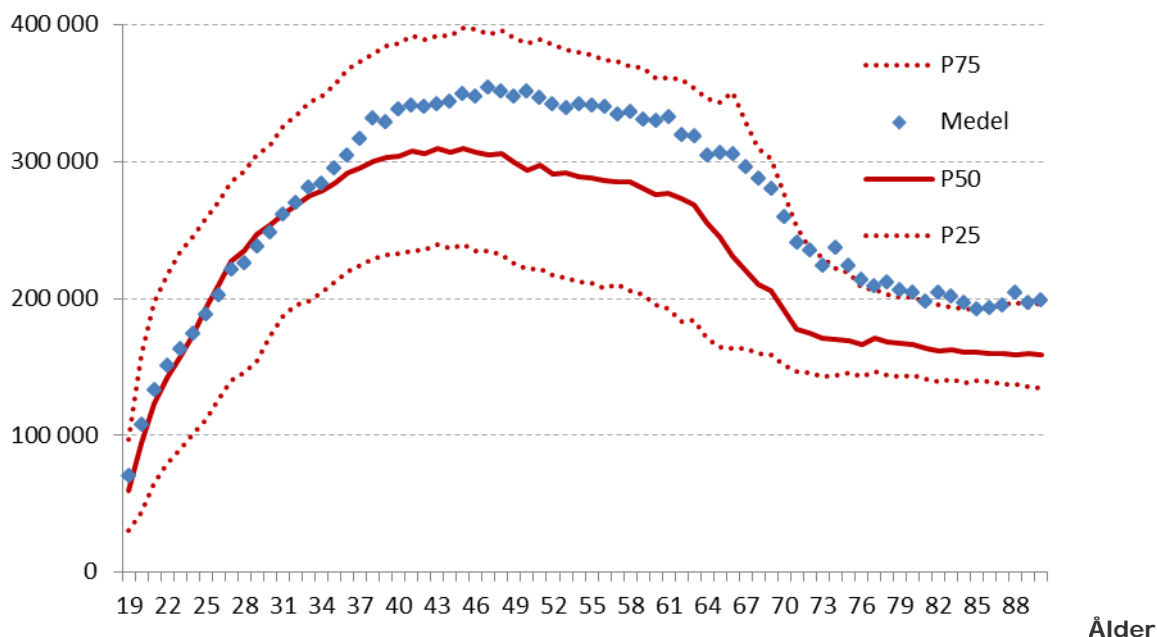
Figur 4 Mäns genomsnittliga disponibel inkomst kronor per år, per årskull fördelat på inkomstslag år 2014



Inkomster är inte normalfördelade, utan det finns fler noll inkomster och fler höga inkomster än vad som beskrivs av en normalfördelning, inkomstfördelningar brukar beskrivas som skeva ”åt höger”. Det medför bland annat att genomsnittet är högre än mittvärdet av inkomster. Det framgår av figur 5 och 6. För både män och kvinnor är medelvärdet högre än medianen vilket beror på att de höga inkomsternas avstånd till medelvärdet (eller medianen) är större än avståndet från de låga inkomsterna till medelvärdet. För de äldsta är detta fenomen påtagligt då medelvärdet sammanfaller med 75:e percentilen. Inkomstspridningen är större för männen än för kvinnorna.

Figur 5 Fördelningen av inkomst, kronor per år efter skatt, kvinnor, 2014



Figur 6 Fördelning av inkomst efter skatt, kronor per år, män, 2014

Tabellen nedan ger en annan jämförelse mellan inkomster för äldre och yngre eller i det här fallet hur gruppen äldre ser ut i förhållande till samtliga i åldrarna 19 år och äldre. Samtliga har delats upp i tio lika stora grupper, så kallade deciler, efter storleken på individernas disponibla inkomst. 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 fördelar sig på olika grupperna. Endast 5 procent av pensionärerna finns i det inkomstskick där de 10 procenten av befolkningen med lägst inkomst finns. Det är således förhållandevis färre äldre än i befolkningen i stort som har riktigt låga inkomster. Det beror bland annat, men inte enbart, på en generösare grundtrygghet för pensionärer jämfört med personer yngre än 65. Merparten, 70 procent av de äldre placerar sig i grupperna 2–5 jämfört med 40 procent av befolkningen totalt. Med undantag för den lägsta decilgrupp är det således fler pensionärer i de låga decilgrupperna än befolkningen i stort. Det speglar att pensionen för de allra flesta är lägre än den inkomst man haft. Det är färre äldre som ligger på den övre delen av inkomstskalan, decilgrupperna 6–10, jämfört med befolkningen i stort.

2014-11-02

Tabell 2
Fördelning av genomsnittlig disponibel inkomst för de äldre jämfört med hela befolkningen, 2014

Decil	Gränsvärden, Årsinkomst, kr	Andel av befolkningen, procent	Andel av de äldre, procent
1	0 – 89 500	10	5
2	89 500 – 127 100	10	17
3	127 100 – 150 400	10	22
4	150 400 – 178 900	10	20
5	178 900 – 212 200	10	12
6	212 200 – 244 100	10	6
7	244 100 – 277 300	10	4
8	277 300 – 321 200	10	4
9	321 200 – 394 600	10	4
10	394 600 –	10	6
Samtliga		100	100

3.2 Ekonomisk standard

Att övergå från att försörja sig genom förvärsarbete till att försörja sig på pensionen innebär för de flesta en inkomstsänkning. I de riktigt låga inkomstlägena, för de som kanske har säsongsarbetat eller haft annat deltidsarbete, kan ålderspensionen inklusive grundskyddet vara större än individens tidigare inkomster. Men vanligen är ersättningsgraden, det vill säga pension i förhållande till tidigare förvärsinkomst mindre än 100 procent.⁷ Allmänt sett har ”pensionärerna” lägre inkomster än de förvärsaktiva. Samtidigt är som nämnts de äldre mindre representerade i de allra lägsta inkomstinlägena, bland annat beror på pensionssystemets grundskyddsförmåner. Jämförelsen i tabell 2 tar dock inte hänsyn till individens försörjningsbörda, till hur många inkomsten ska försörja. För att få ett mått på individens eller hushållets ekonomiska standard måste också försörjningsbördan beaktas.

Ett mått på hushållets ekonomiska standard är dess disponibla inkomst justerad för försörjningsbördan. Disponibel inkomst är summan av hushållets inkomster av tjänst, näringsverksamhet och kapital samt skattepliktiga transfereringar med tillägg för olika bidrag som till exempel bostadstillägg reducerade med den slutliga skatten (exklusive kyrkoavgift och avgifter till andra trossamfund). Redovisningen sker för så kallade kosthushåll⁸. För att bättre kunna jämföra inkomster mellan olika hushåll av olika storlek och sammansättningar brukar den disponibla inkomsten justeras för försörjningsbördan. Hushållets disponibla inkomst delat med antalet konsumtionsenheter ger ett mått på hushållets ekonomiska standard – disponibel inkomst justerad för försörjningsbörda. Bedömningen av ett hushålls ekonomiska standard utgår således från hushållets disponibla inkomst med hänsyn tagen till hur många personer som ska leva på hushållsinkomsten.

⁷ En [analys](#) Pensionsmyndigheten gjorde 2010 visade dock att hela 24 procent av årskullen född 1939 och som tog ut sin pension vid 65 års ålder hade en allmän pension som var större än deras inkomst i åldern 60–64 år.

⁸ Med kosthushåll menas alla personer som bor i samma bostad och har gemensam ekonomi och kosthushållning. I ett kosthushåll ingår till exempel hemmavarande barn som är 18 år och äldre. Ett kosthushåll kan också bestå av flera generationer, syskon eller kamrater som bor ihop och har gemensam ekonomi och kosthushållning.

2014-11-02

Försörjningsbördan är beroende av hur många vuxna och barn som lever tillsammans och hushållsmedlemmarna bidrar olika mycket till försörjningsbördan. För att beräkna försörjningsbördan används en så kallade ekvivalensskala som ger varje hushåll en viss konsumtionsvikt, antal konsumtionsenheter. Antalet konsumtionsenheter eller den ekvivalensskala som används varierar mellan olika analyser.

I den internationella inkomstfördelningsstatistiken utnyttjas ofta den så kallade *OECD-skalan*. Enligt OECD skalan har den första vuxna hushållsmedlemmen vikten 1, övriga familjemedlemmar 14 år och äldre tilldelas vikten 0,5 och medlemmar 13 år eller yngre har vikten 0,3. Antalet konsumtionsenheter för hushållet motsvaras av summan av dessa tilldelade vikter. Se mer om OECD-skalan i bilaga.

Ett exempel: Försörjningsbördan i ett hushåll med två vuxna och ett barn under 14 år motsvarar 1,8 konsumtionsenheter. Ett hushåll med ett äldre par motsvarar 1,5 konsumtionsenheter. Med en disponibel inkomst på 200 000 kronor beräknas den ekonomiska standarden i det första hushållet till 111 000 kronor per person och för det äldre paret till 133 000 kronor per person.

3.3 Fattigdomsgräns – låg ekonomisk standard

Låg ekonomisk standard kan beskrivas relativt övrigas standard eller i jämförelse med en viss given nivå. Ett hushåll med låg ekonomisk standard relativt sett definieras ofta, bland annat inom EU, som hushåll med en standard understigande 60 procent av medianstandarden för samtliga hushåll. Ibland kallas denna gräns för relativ fattigdomsgräns. Ett gränsvärde som är mer ”absolut” är Socialstyrelsens norm för ekonomiskt bistånd⁹, absolut fattigdomsgräns. Nivån 60 procent är inte universell, till exempel brukar OECD ibland använda gränsen 50 procent för att definiera relativ låg ekonomisk standard.

För 2014 skattas 60 procent av medianinkomsten (medianstandard) till strax över 11 100 kronor per månad efter skatt.

Disponibel inkomst och gränsen för låg ekonomisk standard beaktar i princip bara hushållets inkomster. På utgiftssidan tas hänsyn till försörjningsbördan men inte utgifternas storlek, till exempel bostadskostnaden. Bostadskostnaden kan däremot påverka inkomstsidan genom bostadsbidrag och bostadstillägget till pensionärer. Det kan påverka om hushållet räknas till gruppen låg standard eller inte.

Ett exempel. En ensamstående pensionär med full garantipension har en inkomst på 7 900 kronor före skatt och cirka 6 700 kronor efter skatt varje månad. Med en låg bostadskostnad blir eventuellt bostadstillägg lågt och pensionären tillhör då gruppen med låg ekonomisk standard. Om pensionären däremot har en hög bostadskostnad kan bilden bli en annan. Med rätt till ett bostadstillägg på 4 300 kronor per månad når pensionärens ekonomiska standard över beloppsgränsen för låg standard. Men dessa två garantipensionärer kan egentligen ha rätt likartade ekonomiska förhållanden.

Om beräkningarna tog hänsyn till bostadskostnaden skulle bostadstöd och kostnad i någon mening ”kvittas” och de två pensionärerna i resonemanget ovan kanske hamna på samma standard. En förutsättning är att bostadskostnaden inte överstiger den maximala nivån 5 000 kronor per månad. I beräkningarna skulle en extra hög bostadskostnad resultera i en lägre standardnivå. En fråga är dock om hela bostadskostnaden ska betraktas som en nödvändig

⁹ <http://www.socialstyrelsen.se/ekonomisktbistand>

utgift eller om en del ska ses som privat konsumtion. Särskilt bostadstillägg och äldre-försörjningsstöd kan ha motsvarande effekt på inkomstsidan – i dessa fall är högsta tillåtna bostadskostnad 6 200 kronor.

En annan kritik mot måttet eller beskrivningar av låg ekonomisk standard är att förmögenhet inte beaktas på tillgångssidan men, förmögenhetens effekt på rätten till bostadstillägg beaktas däremot. De med förmögenhet över 100 000 får reducerat bostadstillägg eller inget bostadstillägg alls. Därmed får de lägre standard enligt måttet, eftersom man kan ha hur stor förmögenhet som helst utan att standarden påverkas. En åtgärd för att minska ekonomisk utsatthet för äldre – så som den här och i andra sammanhang mäts – skulle därmed kunna vara konfiskera pensionärernas förmögenhet, eller att ge ”förmögna” pensionärer bostadstillägg genom att slopa förmögenhetsprövningen av bostadstillägget.

Den relativa gränsen för låg ekonomisk standard

Med 60 procent av medianinkomsten som gräns för låg ekonomisk standard kommer det i princip alltid att finnas personer som anses ha knappa levnadsförhållanden, även i mycket rika samhällen. Måttet kan därför ses som en indikator på inkomstjämligheten och är framförallt användbart för att studera förändringen av inkomstfördelningen över tiden. Per definition har hälften av hushållen en inkomst som är lägre än medianinkomsten. Om hushållsinkomsterna är fördelade med 1, 2, 3...100 enheter kommer per definition 30 procent av hushållen klassas som fattiga eller hushåll med låg ekonomisk standard¹⁰. Om i stället en annan extrem skulle gälla, att hälften av hushållen har just medianinkomsten (och den andra hälften har högre inkomster), då skulle inget hushåll definieras ha en låg ekonomisk standard. Givet medianinkomsten avgör inkomstspridningen på den nedre hälften av inkomstskalan hur många hushåll eller individer som lever under den relativa gränsen för låg ekonomisk standard. En låg inkomstspridning, en sammanpressad inkomststruktur, ger få ”relativt fattiga”. Inkomstskillnaderna i samhället i stort kan ändå vara mycket stora.

Fattigdom är ett uttryck för brist på ekonomiska resurser för att upprätthåll grundläggande konsumtion av näringsintag, god hälsa och boende. Brist på ekonomiska resurser kan även ge andra konsekvenser som försvårande att upprätthålla sociala relationer med flera problem. Hur mycket resurser som behövs för att hålla sig ovanför nivån för relativ fattigdom är inte konstant och varierar mellan samhällen och över tid. Vid internationella jämförelser kan det vara relevant att beakta att inkomsten ska täcka olika mängd av utgifter. I flera nordiska länder är förekomsten av offentligt finansierade tjänster mer omfattande än i andra länder, till exempel äldre omsorg, högkostnadsskydd för läkemedel, m.m. Då kan en lägre inkomst räcka till ”mer”. 60 procent av medianinkomsten har dock blivit det gängse sättet att mäta den relativa fattigdomen inom till exempel EU.

Medianinkomsten, eller i det här fallet egentligen medianstandarden, i samhället påverkas av flera olika faktorer. De förvärvsaktivas inkomster och försörjningsbörda – ju fler barn desto lägre standard vid given inkomst inklusive bidrag – har störst effekt på medianvärdet men pensionärernas inkomster inverkar också. Medianstandarden bestämmer den relativa gränsen

¹⁰ Om hushållen rangordnas från 1 till 100 med avseende på inkomsten och det finns lika många, eller för enkelhetens skull ett, hushåll i varje inkomstgrupp, så har det mittersta hushållet inkomst 50 enheter. Standardgränsen går vid 60 procent av medianinkomsten, det vill säga vid en inkomst 30 enheter. 30 hushåll har högst denna inkomst.

för låg ekonomisk standard och utvecklingen av andelen individer med en standard under denna nivå påverkas av förändringar inom och utom gruppen.

Förutom en bra löneutveckling har införandet av jobbskatteavdraget 2007 haft en positiv inverkan på hushållens disponibla inkomst. Denna utveckling har höjt gränsen för låg ekonomisk standard. Om inte inkomsterna för de med mindre än 60 procent av medianinkomsten har ökat i samma takt ökar då andelen relativt ”fattiga”. En annan faktor är naturligtvis inkomstutvecklingen hos den studerade gruppen, i det här fallet pensionärerna. Åren 2010 och 2011 samt 2014 var följsamhetsindexeringen av inkomstpensionerna negativ. Inkomstpensionerna sänktes och åren 2010 och 2014 sänktes även garantipensionen, eftersom prisbasbeloppet minskade. Till hur stor del en negativ eller positiv utveckling i den studerade gruppen påverkar standardgränsen som sådan respektive antalet hushåll under standardgränsen beror på gruppens storlek i förhållande till hela befolkningen.

Redovisningen ovan av de äldres disponibla inkomst visade att pensionen, och då framförallt den allmänna, har störst betydelse för äldres standard generellt. Utformningen av pensionsystemets regler och hur människor i allmänhet anpassar sig till dessa, är således avgörande för äldres ekonomiska standard. Förvärvslivets längd och omfattning bestämmer pensionens storlek i relation till tidigare inkomstnivåer. En minskad försörjningsbörda höjer pensionens kompensationsgrad mätt i standardtermer. För den som av olika skäl har haft låga inkomster eller ett kortvarigare arbetsliv i Sverige, utan intjänade pension från annat land, är det grundskyddet som definierar standardnivån. För de nivåer som gäller idag är utfyllnad från garantipensionen inte tillräckligt för att lyfta pensionären över gränsen för relativ låg ekonomisk standard. Eftersom standardgränsen här avser ekonomin före bostadskostnad kan ett tillkommande bostadstillägg däremot göra det, om bostadskostnaden är ”tillräckligt” hög.

Den politiskt bestämda ”absoluta gränsen” för låg ekonomisk standard

Hittills har det relativa begreppet för låg ekonomisk standard kommenterats. Det finns också en politiskt satt gräns som är av en delvis annan karaktär. Den är en samhällets bestämda gräns för vad som anses vara skälig levnadsnivå och definieras här som normen för ekonomiskt bistånd (socialbidrag eller egentligen försörjningsstöd). Vi kallar denna gräns här för den absoluta gränsen för låg ekonomisk standard. Även en sådan gräns eller bedömning påverkas av den allmänna standardnivån i samhället, men på ett annat sätt. Gränsen fluktuerar exempelvis inte ”automatiskt” med ändringar i skatte- eller förmånsregler, även om till exempel moms eller andra indirekta skatter kan påverka normen. Riksnormen för försörjningsstöd 2014 är 3 880 kronor per månad för ensamstående och 6 360 kronor per månad för samboende. Riksnormen är utöver skäliga utgifter för boende och andra skäliga levnadsomkostnader såsom medicin m.m.

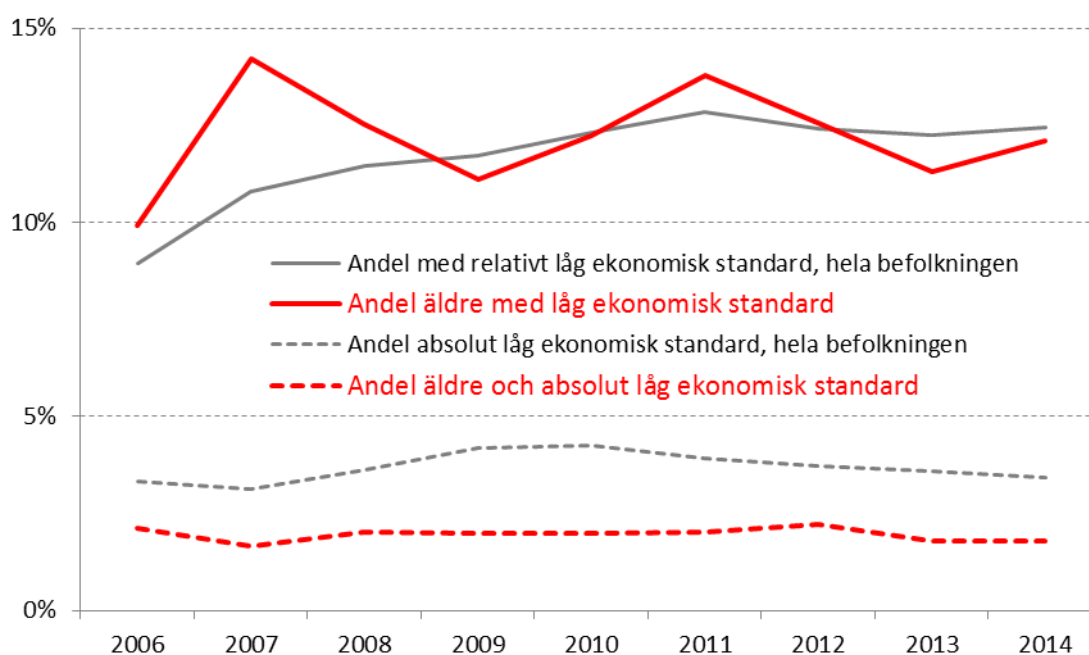
3.4 De äldres ekonomiska standard

Ett hushåll klassas här som ”äldre” om någon av familjemedlemmarna är 65 år eller äldre. Antalet äldre som har låg ekonomisk standard är antalet äldre personer i sådana hushåll som har en inkomststandard undertigande 60 procent av medianstandard.

2014 beräknas 12–13 procent av hela befolkningen leva i hushåll under den relativa gränsen för låg ekonomisk standard. Det innebär en viss ökning under de senaste åtta åren. Andelen personer 65 år eller äldre med låg standard har varierat under samma period. 2014 beräknades andelen till cirka 12 procent.

Jämfört med befolkningen som helhet är det mindre vanligt att ett pensionärshushåll är berättigat till försörjningsstöd, det vill säga ligger under den absoluta gränsen för låg ekonomisk standard. Denna andel har inte förändrats så mycket under perioden. Det ska tilläggas att det finns en viss osäkerhet i de presenterade uppgifterna¹¹.

Figur 7 Andelen personer 65 år och äldre med en disponibel inkomst under den relativa respektive absoluta gränsen för låg ekonomisk standard



För 2014 ligger som nämnts den relativa gränsen för låg ekonomisk standard strax över 11 100 kronor per månad efter skatt. För en ensamstående äldre pensionär utan bostadsstöd motsvarar det en månadsinkomst runt 14 000 kronor före skatt. För en ogift pensionär går gränsen för rätt till utfyllnad från garantipensionen vid en månadspension på 11 400 kronor före skatt. Utan andra inkomster eller bidrag betyder det en låg ekonomisk standard. En pensionär som har utfyllnad av sin allmänna inkomstgrundade pension med garantipension som enda inkomster tillhör således gruppen med låg ekonomisk standard.

Äldreförsörjningsstödet kan sägas vara det yttersta skyddsnätet inom grundskyddet. Det ska fånga upp de äldre som inte har nått upp till en så kallad skälig levnadsnivå med hjälp av andra inkomster. För en ensamstående motsvarar skälig levnadsnivå, *efter* avdrag för bostadskostnad, 5 300 kronor per månad. Det är den nivå som personen ska ha kvar att leva på efter det att hyran är betald. Den skäliga levnadsnivån är knuten till inflationen medan gränsen för vad som anses som låg ekonomisk standard mer är knuten till den totala inkomstutvecklingen. Vid reallöneökning sjunker den skäliga levnadsnivån relativt sett.

¹¹ Källan till samtliga tabeller och figurer är Statistiska centralbyråns undersökning om hushållens ekonomi från resp. år, det s.k. HEK-urvalet omfattande totalt cirka 40 000 individer. Uppgifterna för 2013 och 2014 är från 2012 års urval och framräknat till respektive år med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler. Eftersom det är ett urval finns en viss osäkerhet i de statistiska uppgifterna.

2014-11-02

Den ovan angivna beloppsgränsen för låg standard avser levnadsnivån *före* bostadskostnaden är betald. För att få ett mått på skälig levnadsnivå som är jämförbart med gränsen för låg ekonomisk standard ska bidrag till bostadskostnaden läggas till. Inom äldre-försörjningsstödet är den högsta bidragsgrundande månadshyran 6 200 kronor. Inklusive bostadsbidrag, om hyran är tillräckligt hög, når skälig levnadsnivå upp till eller överstiger gränsen för låg ekonomisk standard.

Figur 7 ovan och tabellerna nedan visar hur andelen med låg ekonomisk standard relativt respektive absolut sett har utvecklats under den senaste tioårsperioden. 2010–2011 ökade andelen med låg ekonomisk standard något bland äldre, medan andelen var i stort konstant i befolkningen som helhet. Den negativa följsamhetsindexeringen dessa år innebar sänkta inkomstpensioner, vilket i sin tur kan innebära fler pensionärer med relativt sett låg ekonomisk standard.

Garantipensionsutfyllnaden fungerar som ett ekonomiskt skyddsnät, men kan inte ensamt lyfta pensionären över den relativa standardgränsen. Minskad skatt¹² för pensionärer har varit en annan väg att mildra den ekonomiska effekten av sänkta pensioner. Efter 2011 svänger utvecklingen igen och andelen minskar, återigen mer bland äldre än i befolkningen som helhet fram till 2013. Skälet till detta är bland annat det tilläggsbelopp om 340 kronor per hushåll som infördes för dem med bostadstillägg under 2012 och 2013. 2014 tycks andelen med låg ekonomisk standard åter öka. Förändringar i den studerade gruppens sammansättning kan påverka bilden. Yngre pensionärer har i snitt högre inkomster än de äldsta. Inom gruppen sker således en i princip ständig höjning av den ekonomiska standarden. Särskilt i tider när antalet pensionärer ökar, som nu med 1940-talets stora födelsekullar, kan det vara en faktor som bidrar till att andelen med låg standard minskar.

Andelen i hela befolkningen under 60 procent av medianinkomsten följer ganska nära motsvarande andel i gruppen äldre.

Antal personer under den relativa gränsen för låg ekonomisk standard

Tabellen nedan visar utvecklingen sedan 2006 av antal och andel äldre med låg ekonomisk standard. Enligt beräkningar för 2014 uppgår andelen med relativt knappa förhållanden till cirka 12 procent. Det betyder att 2014 finns det omkring 225 000 personer 65 år och äldre i hushåll med låg ekonomisk standard. Generellt sett har ensamhushåll en lägre standard. Det gäller i hög grad även för gruppen äldre.

¹² Ett förhöjt grundavdrag för personer över 65 år infördes 2009.

2014-11-02

Dok.bet.
Version
Dnr/ref.**Tabell 3 Antal äldre i hushåll under den relativa gränsen för låg ekonomisk standard**

År	Samtliga 65 år och äldre		
	Antal	Andel	Förändring från året innan, procentenheter
2006	150 300	9,9%	
2007	218 800	14,2%	4,3%
2008	198 800	12,5%	-1,7%
2009	181 600	11,1%	-1,4%
2010	203 500	12,2%	1,1%
2011	236 700	13,8%	1,5%
2012	224 200	12,6%	-1,2%
2013	206 500	11,3%	-1,3%
2014	225 700	12,1%	0,8%

Kursiv anger att antalet är en prognos.

Tabell 4 Låg relativ ekonomisk standard fördelat på ensamstående och samboende

År	Ensamstående			Samboende		
	Antal	Andel, procent	Förändring från året innan, procentenheter	Antal	Andel, procent	Förändring från året innan, procentenheter
2006	119 000	16,9%		31 300	3,9%	
2007	169 200	24,9%	8,0%	49 600	5,8%	1,9%
2008	159 100	23,1%	-1,8%	39 800	4,4%	-1,3%
2009	150 400	20,9%	-2,2%	31 200	3,4%	-1,0%
2010	170 600	22,7%	1,7%	32 900	3,6%	0,2%
2011	186 200	25,1%	2,4%	50 400	5,2%	1,5%
2012	182 100	23,4%	-1,7%	42 200	4,2%	-1,0%
2013	166 700	21,2%	-2,2%	39 700	3,8%	-0,4%
2014	181 000	23,0%	1,8%	44 700	4,1%	0,3%

Kursiv anger att antalet är en prognos.

De flesta ensamhushåll är kvinnor. Det bidrar till att betydligt fler kvinnor än män har en låg ekonomisk standard. Dessutom är kvinnorna i genomsnitt äldre än männen – deras pensioner har därmed prisindexerats och tappat i värde relativt inkomsternas utveckling fler år.

2014-11-02

Dok.bet.
Version
Dnr/ref.**Tabell 5 Låg relativ ekonomisk standard bland ensamstående kvinnor och män**

År	Kvinnor			Män		
	Antal	Andel, procent	Förändring från året innan, procentenheter	Antal	Andel, procent	Förändring från året innan, procentenheter
2006	86 500	17,7%		32 500	15,1%	
2007	137 300	28,7%	11,1%	32 000	15,9%	0,8%
2008	123 500	25,5%	-3,3%	35 600	17,5%	1,6%
2009	114 500	23,2%	-2,3%	35 900	15,9%	-1,5%
2010	129 100	25,5%	2,3%	41 500	16,8%	0,8%
2011	133 600	26,5%	1,0%	52 600	22,1%	5,3%
2012	134 900	25,9%	-0,7%	47 100	18,3%	-3,8%
2013	126 200	24,1%	-1,8%	40 600	15,5%	-2,8%
2014	135 100	25,8%	1,7%	45 900	17,3%	1,8%

Kursiv anger att antalet är en prognos.

Den absoluta gränsen för låg ekonomisk standard

Jämfört med andelen pensionärer med relativt låg ekonomisk standard (11 100 kr) är andelen med absolut låg standard i större utsträckning oförändrad under perioden. Det framgår av den tidigare figur 7. Som man kan förvänta är det fler ensamhushåll än sammanboende som hamnar under den absoluta gränsen för låg ekonomisk standard.

Tabell 6 Antal äldre i hushåll under den absoluta gränsen för låg ekonomisk standard

År	Samtliga 65 år och äldre		
	Antal	Andel, procent	Förändring från året innan, procentenheter
2006	32 000	2,1%	
2007	25 600	1,7%	-0,4%
2008	32 200	2,0%	0,4%
2009	32 500	2,0%	0,0%
2010	33 000	2,0%	0,0%
2011	34 600	2,0%	0,0%
2012	39 600	2,2%	0,2%
2013	32 500	1,8%	-0,4%
2014	33 200	1,8%	0,0%

2014-11-02

Dok.bet.
Version
Dnr/ref.**Tabell 7 Låg absoluta ekonomisk standard fördelat på ensam- och samboende**

År	Ensamstående			Samboende		
	Antal	Andel, procent	Förändring från året innan, procentenheter	Antal	Andel, procent	Förändring från året innan, procentenheter
2006	26 000	3,7%		5 900	0,7%	
2007	20 600	3,0%	-0,7%	5 000	0,6%	-0,1%
2008	24 500	3,6%	0,5%	7 600	0,8%	0,3%
2009	25 700	3,6%	0,0%	6 700	0,7%	-0,1%
2010	27 800	3,7%	0,1%	5 200	0,6%	-0,2%
2011	27 200	3,7%	0,0%	7 400	0,8%	0,2%
2012	30 900	4,0%	0,3%	8 700	0,9%	0,1%
2013	25 200	3,2%	-0,8%	7 200	0,7%	-0,2%
2014	25 800	3,3%	0,1%	7 500	0,7%	0,0%

Ekonomisk standard under den absoluta gränsen är lika vanligt förekommande bland män och kvinnor – andelen varierar runt 3,5 procent. Däremot är antalet kvinnor fler eftersom det finns ett större antal äldre ensamstående kvinnor.

Tabell 8 Låg absolut ekonomisk standard bland ensamstående kvinnor och män

År	Kvinnor			Män		
	Antal	Andel, procent	Förändring från året innan, procentenheter	Antal	Andel, procent	Förändring från året innan, procentenheter
2006	18 000	3,7%		8 000	3,7%	
2007	16 600	3,5%	-0,2%	6 900	3,4%	-0,3%
2008	16 900	3,5%	0,0%	7 600	3,7%	0,3%
2009	16 900	3,4%	-0,1%	8 800	3,9%	0,2%
2010	19 800	3,9%	0,5%	8 000	3,2%	-0,7%
2011	18 200	3,6%	-0,3%	9 000	3,8%	0,5%
2012	21 600	4,1%	0,5%	9 400	3,7%	-0,1%
2013	17 100	3,3%	-0,9%	8 100	3,1%	-0,6%
2014	17 000	3,2%	0,0%	8 800	3,3%	0,2%

De inkomstprövade förmånerna inom ålderspensionssystemet har utformats så att ingen pensionär ska behöva vara långsiktigt beroende av socialbidrag – äldreförsörjningsstödet är det yttersta skyddsnätet för detta. För att få tillgång till dessa skyddsnät krävs dock att man själv ansöker om bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. I gruppen äldre ingår här alla över 65 år, också personer som inte ansökt om ålderspension ännu. De äldre som ligger under den absoluta standardgränsen är dock så gott som enbart personer med ålderspension. En anledning till att dessa ålderspensionärer har så låga inkomster kan vara att de, förutom

att de saknar inkomstpension, inte har så lång bosättningstid och därför får en låg garanti-pension. Dessutom har de inte ansökt om, eller har gjort det min inte fått, bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Det är svårt att se någon annan orsak till en så extremt låg pension. En orsak till att personer trots låg eller mycket låg pensionsinkomst inte söker eller får bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd är att personen har ingår i ett hushåll med ”tillräckliga” inkomster eller förmögenhet så att rätten till bostadstillägg saknas. I statistiken är inte alltid hushållsförhållandena korrekta och uppgift om förmögenhet saknas. I vilken omfattning detta förklarar att det finns personer som i vår statistik förefaller vara ”fattiga”, men inte är det har inte utretts. Pensionsmyndigheten har i en analys av mörkertalet ringt upp ca 500 pensionärer som enligt vår statistik förefaller ha rätt till bostadstillägg men som inte sökt det. I många av dessa fall var personen inte berättigad på grund av för hög förmögenhet.¹³

3.5 Vilken betydelse har grundskyddet för de äldres standard?

Grundskyddet för de äldre utgörs av garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Det siktar till att alla pensionärer ska vara ekonomiskt oberoende. Det ska gälla även dem som inte har förvärvsarbetat alls eller bara i mindre utsträckning. Ekonomiskt oberoende har ingen given koppling till den relativa gränsen för låg ekonomisk standard – ju rikare samhälle desto bättre standard representerar den relativa fattigdomsgränsen. Det är dock rimligt att grundskyddet siktar till att minska den relativa fattigdomen bland äldre.

I det här avsnittet undersöks vilken betydelse de olika delarna i grundskyddet har för pensionärens standard. Det har gjorts på följande sätt. En förmån lyfts bort och förmånens betydelse mäts i hur mycket antalet personer som räknas till gruppen med låg standard ökar och vad det innebär för medelinkomsten för gruppen. Förmånens betydelse har i det här fallet mer än en tolkning. Effekten av att utesluta ett förmånslag beror inte bara på till exempel förmånens träffsäkerhet utan också i vilken grad andra förmåner ökar och därmed kompenserar. Det kan konstateras att utan garantipension ökar de inkomstprövade förmånerna, men att det omvända inte gäller. Att utesluta garantipension bör därför påverka antalet med låg standard mindre än vad som blir fallet om bostadstillägget utesluts.

Det förhöjda grundavdraget vid inkomstbeskattning för personer som vid ingången av året har fyllt 65 år infördes 2009. Syftet var att förbättra de ekonomiska villkoren för i första hand de sämst ställda pensionärerna (2008 års ekonomiska vårproposition, prop. 2007/08:100). Åren 2010 och 2011 höjdes grundavdraget ytterligare för de äldre. Så har också skett 2013 och 2014. I den analys av grundskyddets effektivitet som redovisas här har även det förhöjda grundavdraget tagits med. Om det bör ses som en del av grundskyddet kan diskuteras. Det förhöjda grundavdraget riktar sig inte enbart till dem med låga inkomster, som det tidigare särskilda grundavdraget för folkpensionärer. Vi har trots detta valt att inkludera det förhöjda grundavdraget i analysen.

Änkepensionen har stor betydelse för många äldre ensamstående kvinnors ekonomiska standard. Den ingår dock inte i det grundskydd som analyseras här.

Resultatet av grundskyddets betydelse för de äldres ekonomiska standard redovisas i tabell nedan. Utgångspunkten är de 225 000 äldre som 2014 har en ekonomisk standard lägre än 60 procent av medianinkomsten i samhället – drygt 11 100 kronor per månad. För att lyfta dessa äldre över denna beloppsgräns krävs en inkomstökning (efter skatt) med i genomsnitt 1 700 kronor per månad och hushåll.

¹³ Se rapporten [Mörkertalet i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd \(2014-10-30\)](#)

2014-11-02

I ett första steg har garantipensionen tagits bort som förmån. Utan garantipension skulle ytterligare 70 000 personer räknas till dem med låg ekonomisk standard, det vill säga en ökning av antalet med omkring 30 procent. Sammanlagt uppbär cirka 760 000 ålderspensionärer garantipension, varav 90 000 personer inte har någon inkomstpension i botten. I den mån den sistnämnda gruppen, de med enbart garantipension, inte redan ligger under standardgränsen torde det vara främst de som ramlar dit. Ett skäl för ett sådant antagande är att många av dem redan har högt eller maximalt bostadstillägg och sålunda inte får tillräcklig kompensation för bortfallet av garantipension för att ligga kvar över gränsen för låg ekonomisk standard.

Om bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd togs bort, i stället för garantipension, skulle fler drabbas – antalet med låg ekonomisk standard beräknas öka med cirka 120 000 personer. Gapet till inkomstnivån 60 procent av medianinkomsten skulle öka med i snitt nästan 600 kronor till drygt 2 200 kronor.

Det förhöjda grundavdraget har i det här sammanhanget betydelse för drygt 80 000 personer. Inkomstmässigt sett har det mindre betydelse än de övriga grundskyddsformånerna, det vill säga medelinkomsten för gruppen sänks inte för att gruppen blir större.

Slutligen redovisas i tabell 9 en totalrad: vad händer om inget av dessa grundskydd fanns. Om inget grundskydd fanns beräknas sammanlagt cirka 470 000 äldre ha en låg ekonomisk standard och gapet till gränsen 60 procent av den ursprungliga medianinkomsten uppgår till nästan 2 800 kronor per månad.

Tabell 9 Grundskyddets betydelse för antalet äldre med en ekonomisk standard under den relativa gränsen 2014

Grundskydd	Antalet ökar med..	Totalt antal	Inkomstökning för att nå upp till beloppsgränsen, genomsnitt för samtliga äldre
Nuläget		225 700	1 670 kr/mån
Slopad garantipension	69 700	295 400	2 110 kr/mån
Slopat BT och ÄFS	119 000	344 700	2 240 kr/mån
Slopat förhöjt grundavdrag	83 400	309 100	1 620 kr/mån
Om inget grundskydd	245 200	470 900	2 750 kr/mån

I analysen har det relativa beloppet 60 procent av medianinkomsten hållits oförändrat. Man kan invända att eftersom det är ett relativt mått på ekonomisk standard som analyseras, så bör nivån påverkas av att grundskyddet elimineras. Det sänker medianinkomsten i samhället och utan grundskydd för äldre skulle beloppsgränsen för låg ekonomisk standard vara lägre. Analysen har dock ett snävare syfte. Syftet är att värdera betydelsen av grundskyddets olika delar, inte hur det påverkar den allmänna standarden i samhället.

Det ska tilläggas att den analyserade gruppen äldre omfattar alla som fyllt 65 år, oberoende av om de tagit ut allmän ålderspension eller inte. Det förhöjda grundavdraget är således den enda del av det analyserade grundskyddet som alla i gruppen är berättigade till.

I tabellen nedan visas motsvarande resultat i förhållande till den absoluta gränsen för låg ekonomisk standard.

2014-11-02

Tabell 10 Grundskyddets betydelse för antalet äldre med en ekonomisk standard under den absoluta gränsen 2014

Grundskydd	Antalet ökar med...	Totalt antal	Inkomstökning för att nå upp till beloppsgränsen, genomsnitt för samtliga äldre
Nuläget		33 200	1 770 kr/mån
Slopad garantipension	31 100	64 300	2 540 kr/mån
Slopat BT och ÄFS	65 800	99 000	1 740 kr/mån
Slopat förhöjt grundavdrag	18 100	51 300	1 570 kr/mån
Om inget grundskydd	145 300	178 500	2 510 kr/mån

3.6 Olika inkomsters betydelse för individens ekonomiska standard

Som redovisats ovan för 2014 beräknas omkring 225 000 äldre eller 12 procent leva i hushåll med relativt sett låg ekonomisk standard. Av grundskyddets (tre) olika delar visades i tidigare tabell att bostadstillägget vara det som effektivast förhindrade detta. Beskrivningen här är likartad men har en bredare ansats och ger en bild av olika inkomstslags betydelse för de äldres ekonomiska standard.

Liksom i förra avsnittet tas individens inkomstslag successivt i beaktande. Här sker det dock i den ordning som tabell 11 nedan visar. Inkomstskatten beaktas i varje steg. För varje inkomstslag som läggs till minskar antalet personer som inte når upp till inkomstgränsen för låg standard. Med hela inkomstbilden, sista raden i tabellen, är resultatet detsamma (225 700) som i tabell 9 i föregående avsnitt. Liksom tidigare har den ordning i vilken inkomsterna beaktas har betydelse för inkomstslagets effekt på gruppens standard. Grundskyddet, garantipension och bostadsstöd med mera, ligger därför sist i tabellen. Bostads- och äldreförsörjningsstöd är ju förmåner som inkomstprövas mot i stort sett alla pensionärens inkomster.

För de totalt nästan 1,9 miljoner äldre beaktas först enbart arbetsinkomst. Flertalet av de äldre har inte någon arbetsinkomst. Endast cirka 113 000 personer har en arbetsinkomst som netto överstiger 60 procent av medianinkomsten i samhället. Det återstår cirka 1,75 miljoner personer med låg ekonomisk standard. När inkomst-, premie- och tilläggspensionen läggs till ligger fortfarande 63 procent av de äldre, 1 180 000, under den relativa gränsen för låg ekonomisk standard. Andelen är en ännu större bland de ensamstående, drygt 70 procent. Här kan påminnas om att i denna grupp ingår många äldre kvinnor, som nu är änkor och som har ägnat stor del av sin aktiva tid till oavlönat hushållsarbete.

Tjänstepensionen har stor betydelse för de äldres ekonomiska standard, när den beaktas sjunker andelen under relativa gränsen för lågekonomisk standard från 63 procent till 44 procent. Privat pensionssparande sänker endast andelen med två procentenheter, till 42 procent.

I ”Övriga faktorinkomster utom garantipension” ingår huvudsakligen änkepensioner och kapitalinkomster. Dessa sänker andelen under gränsen till 35 procent – effekten för ensam-

2014-11-02

stående – nästan enbart kvinnor är kraftig (från 52 procent till 41 procent). Tillägg av garantipensionen har mycket liten påverkan – endast 1 procentenhets minskning.

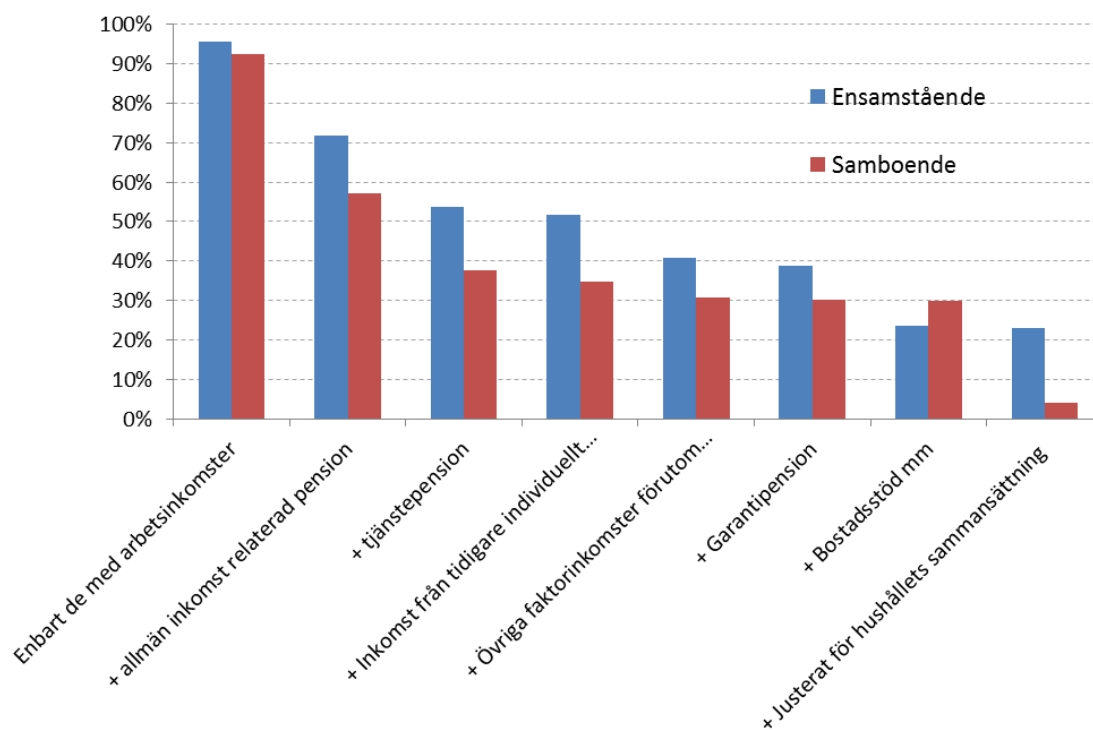
Bostadsstödet sänker andelen under gränsen för relativt låg ekonomisk standard ganska kraftigt, från 34 till 27. För ensamstående är effekten stor från 39 till 24. Andelen ensamstående med relativt sett låg standard är således omkring 24 procent. För samboende ser verkligheten annorlunda ut. Många har en partner med högre inkomster och hushållet är därför inte är berättigat till bostadstillägg. När hänsyn tas till hela hushållets inkomst minskar andelen samboende med låg ekonomisk standard från 30 till endast 4 procent.

Tabell 11 Olika inkomstslags betydelse för äldres ekonomiska standard. Antal och andel med en ekonomisk standard under den relativa gränsen, 2014

	Ensamstående		Samboende		Totalt	
Antal 65 år och äldre	786 000	100%	1 076 100	100%	1 862 200	100%
Enbart arbetsinkomst	752 300	96%	995 900	93%	1 748 100	94%
+ allmän inkomstrelaterad pension	564 200	72%	615 900	57%	1 180 000	63%
+ tjänstepension	422 400	54%	406 100	38%	828 500	44%
+ privat pensionssparande	405 500	52%	375 000	35%	780 500	42%
+ övriga faktorinkomster förutom garantipension	320 600	41%	332 400	31%	653 000	35%
+ garantipension	303 900	39%	324 800	30%	628 800	34%
+ bostadstillägg med mera	186 300	24%	323 000	30%	509 300	27%
+ justerat för hushållets sammansättning mm	181 000	23%	44 700	4%	225 700	12%

Tabellens resultat (procentandelarna) visas i figuren nedan.

Figur 8 Olika inkomstslags betydelse för äldres ekonomiska standard. Andel äldre med en ekonomisk standard under den relativa gränsen, 2014



3.7 Offentliga sektorns utgifter för grundskyddet

Utgifterna för garantipensionen 2014 beräknas uppgå till cirka 16,5 miljarder kronor. I genomsnitt beräknas cirka 1 800 kronor per månad ges till omkring 780 000 personer. Drygt en tredjedel av dessa beräknas också få bostadstillägg. Äldreförsörjningsstöd betalas ut som komplement eller istället för annat grundskydd. Under 2014 beräknas 0,7 miljarder kronor betalas ut till nästan 18 000 förmånstagare. Det förhöjda grundavdraget till äldre beräknades minska skatteinkomsterna med cirka 18,5 miljarder kronor.

De utbetalade bruttobeloppen motsvarar inte den faktiska finansiella effekten för de äldre hushållen. Garantipensionen är beskattningsbar, varför drygt 4 miljarder kronor återgår till den offentliga sektorn (kommunerna) i form av inkomstskatt. Garantipensionen påverkar även storleken av individens eventuella bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Statens utgifter för dessa inkomstprövade bidrag reduceras därför med omkring 3 miljarder kronor. Garantipensionens bidrag till hushållens ökade köpkraft beräknas därmed till cirka nio miljarder kronor.

Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet är skattefria, men beräknas minska kommunernas utgifter för försörjningsstöd med 0,4 miljarder kronor.

Det förhöjda grundavdraget påverkar främst kommunernas skatteinkomster, inkomstminskningen beräknas till 15,2 miljarder kronor. I någon mån påverkas utgifterna för ekonomiskt bistånd positivt, men effekten är marginell. Även statens skatteinkomster påverkas till viss del och även utgifterna för bostads- och äldreförsörjningsstöd – netto en inkomstminskning med 0,3 miljarder kronor.

I tabellen nedan visas den finansiella effekten av grundskyddet för offentlig sektor och hushållens disponibla inkomster 2013.

Tabell 12 Den finansiella effekten av grundskyddet, inkl. förhöjt grundavdrag, miljarder kronor 2014

Sektor / Grundskydd	Garanti- pension	Bostads- tillägg och äldre- försörjnings- stöd	Grund- avdraget för de äldre	Totalt*
Utgift, ”brutto”	-16,5	-8,8	-15,6	-41,8
Staten	-13,3	-8,8	-0,3	-25,8
Kommunerna	4,3	0,4	-15,2	-8,7
Summa offentlig sektor	-9,0	-8,4	-15,5	-34,5
Hushållens disponibla inkomster	9,0			

*Skillnaderna mellan totalen och summan av delarna beror på samspelseffekter.

Källa: Statistiska centralbyrån och undersökningen om hushållens ekonomi, det så kallade HEK-urvalet från år 2011 framräknad till 2013 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler för 2013. Eftersom det är ett framskrivet urval (om cirka 40 000 hushåll) finns en viss osäkerhet i uppgifterna.

Bruttokostnaden för grundskyddet inom pensionssystemet och det förhöjda grundavdraget beräknas till 41,8 miljarder kronor 2013. Med hänsyn tagen till samspelseffekter beräknas den slutliga finansiella effekten för den offentliga sektorn till 34,5 miljarder kronor.

2014-11-02

4 Årlig omräkning – om pensionernas indexering

Hur pensionerna indexeras, vilken metod som används för att fastställa nästa års utbetalningsbelopp, har betydelse för utvecklingen av pensionärens ekonomi, både absolut sett och i relation till dem i förvärvsaktiv ålder. Valet av indexeringsmetod har också betydelse för startpensionens nivå, liksom för pensionsordningens finansiella egenskaper.

Den allmänna pensionens grundskydd är till del prisindexerat – det gäller garantipensionen och äldreförsörjningsstödet nivå för skälig levnadstandard. Bostadstödet högsta nivå, det vill säga maxhyran, är inte indexerad utan bestäms av riksdagen från tid till annan. Någon direkt, eller omedelbar koppling till boendekostnaderna finns dock inte. Sedan 2003 har bostadstödet regler justerats flera gånger på ett för pensionärerna positivt sätt.

4.1 De inkomstgrundade pensionernas indexering

Utformningen av inkomstpensionssystemet syftar bland annat till att göra pensionerna följsamma till den ekonomiska utvecklingen i samhället. Utformningen av indexeringen av pensioner som har börjat utbetalas har dock samtidigt utformats så att de på sikt mer eller mindre kan antas följa prisernas utveckling, det vill säga ge inkomstpensioner som är värdebeständiga. Med god inkomstillväxt kan inkomstpensionen utvecklas bättre än priserna, och vid en sämre tillväxt kommer inkomstpensionen att utvecklas sämre än priserna. Gränsen för ”god inkomstutvecklingen” kan sägas ha bestämts till en real inkomstillväxt på 1,6 procent.

När inkomstpensionen beräknas divideras inkomstpensionskapitalet med förväntad återstående livslängd ”minskad” med en förskottsrenta (”normen”) på 1,6 procent. Förskottsrentan innebär att begynnelsepensionen blir högre, det vill säga den ekonomiska omställningen från arbete till pension blir inte lika stor. Å andra sidan kommer inkomstpensionen inte att öka från ena året till det andra i samma grad som de förvärvsarbetandes inkomster. Inkomstpensionens förskott – den högre ingångspensionen – innebär att inkomstpensionen som börjat betalas ut årligen tappar 1,6 procent i värde i förhållande till de förvärvsaktivas inkomster. Utan förskottsrenta hade den nybeviljade pensionen vid 65 år varit cirka 17 procent lägre, men i gengäld kunnat förändras i takt med lönenivån i samhället.

Sedan 2010 befinner sig inkomstpensionssystemet i en balanseringsfas, den så kallade bromsen har aktiverats till. Inkomstpensionen har sänkts och dess årliga förändring bestäms av balansindex, som bestäms av inkomstindex och balanstalet. Detta innebär inte bara en bromsning. Vissa år kommer pensionen att skrivas upp mer än vad den skulle ha gjort annars, men den högre uppskrivningen sker från en lägre nivå.

Utvecklingen av fullfonderade pensioner, som premiepensionen och vissa tjänstepensioner, följer utvecklingen på kapitalmarknaden.¹⁴ I likhet med inkomstpensionen beräknas vanligen även dessa pensioner med ett förskott som dras av vid den årliga omräkningen. Även dessa pensioner är vanligen utformade för att på sikt mer eller mindre utvecklas i takt med priserna. I den mån det sker kommer, vid en positiv real inkomstutveckling, även dessa pensioner tappa i värde i förhållande till inkomsternas utveckling.

¹⁴ Premiepensionen och ibland tjänstepensionen som utbetalas, beräknas med en förskottsrenta liknande principen för inkomstpensionen. Pensionens utveckling bestäms fortfarande av avkastningen, men med avdrag för förskottet.

2014-11-02

Det finns således en osäkerhet om hur de inkomstgrundade pensionerna kommer att utvecklas under pensionärlivet. För de med lägst pensioner minskas denna osäkerhet ganska kraftigt av grundskyddet. Garantipensionen och bostadstillägget eliminerar helt eller en stor del av variationen i de inkomstgrundade pensionerna. Det är positivt för de med lägst pensioner vid en dålig utveckling av de inkomstgrundade pensionerna – men leder till ökande marginaleffekter, se mer om detta i följande avsnitt. Vid en positiv utveckling av de inkomstgrundade pensionerna kommer de med lägst pensioner att förlora i inkomst relativt de med högre pensioner, och marginaleffekterna minskar då.

4.2 Garantipensionens indexering

Garantipensionen följer prisutvecklingen – dess nivåer räknas upp med prisbasbeloppet. Uppräkningen med priser istället för standardutvecklingen, det vill säga den allmänna löneutvecklingen, motiverades bland annat med att garantipensionen ska ge en rimlig levnadsnivå även då konjunkturen svänger. Prisindexeringen ansågs vara det effektivaste sättet att garantera en lägsta standard, eftersom den ger en oförändrad köpkraft också i tider med negativ reallöneutveckling.

Garantipensionen kan betalas ut från 65 år och en 65-åring har i snitt drygt 20 år kvar att leva. Med reallöneökningar höjs de förvärvsarbetandes levnadsstandard i konsumtionstermer, medan de med prisindexerade pensioner har oförändrad köpkraft. Om den reala inkomsttillväxten skulle ligga fast på till exempel 1,6 procent per år innebär det att reallönerna ökar med drygt 37 procent på 20 år. Garantipensionären får inte del av denna standardhöjning och har därför i slutet av livet en standard som relativt sett är cirka 27 procent lägre än nivån som nybliven¹⁵ pensionär. Samma förändring i relativ standard gäller för inkomstpensionen. Följsamhetsindexeringen med avdraget 1,6 procentenheter innebär att inkomstpensionen prisindexeras när reallöneökningen är just 1,6 procent. Det finns dock en väsentlig skillnad i liknelsen med inkomstpensionen. Nybeviljade inkomstpensioner följer – givet vissa förutsättningar – inkomstnivåns utveckling, men det gör inte nybeviljade garantipensioner.

Man kan fundera över om det som idag kan te sig som en rimlig levnadsnivå också gör det om säg 20 år. Vad innebär en standardhöjning för de förvärvsarbetande på till exempel 40 procent för uppfattningen om vad som är ett rimligt grundskydd? Om man använder inkomstindex som mått, motsvarar det nivån på reallönetillväxten under de senaste 20 åren. Förr eller senare nås troligen en gräns när det anses att grundskyddet – garantipensionsnivån eller inkomstprövad tilläggsförmån – bör förstärkas för att hämta in en del av det vidgade gapet till de aktiva.

Sammanfattningsvis kan man säga att i tider av en reallöneutveckling som är mindre än förskottsräntan 1,6 procent kan det finnas skäl att den lägsta garanterade nivån är prisindexerad. På en sådan inkomstnivå är marginalerna knappa och en inkomstsänkning därför särskilt svår att hantera. Efter i varje fall en långvarig tid av reallöneökningar, kan det å andra sidan finnas anledning att se över lägstanivån i grundskyddet.

4.3 Mer om den prisindexerade garantipensions värde

Full garantipension för en ogift pensionär motsvarar 2,13 prisbasbelopp. Hur stor garantipension en pensionär är berättigad till beror på inkomstpensionens storlek. Tjänstepensionen påverkar inte garantipensionen för pensionärer födda 1938 eller senare. Garantipensionen

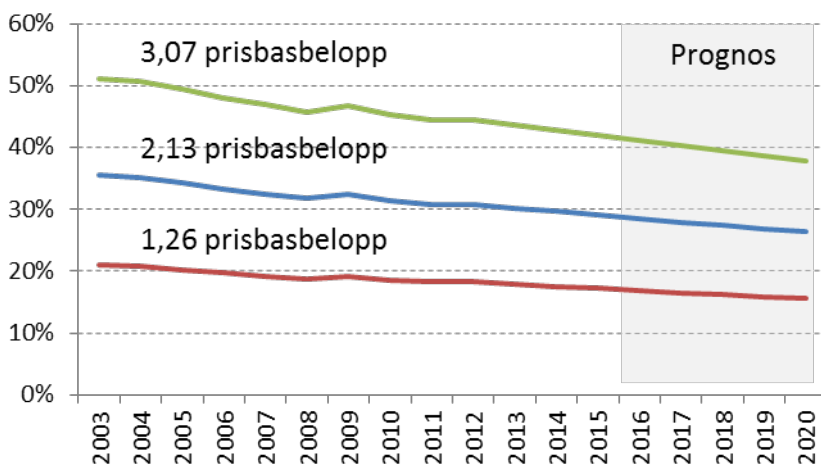
¹⁵ Omvärlden har ”vuxit” med 37 procent eller garantipensionen har ”krympt” med 27 procent.

avräknas mot inkomstpensionen i två steg: med 100 procent av inkomstpensionen upp till 1,26 prisbasbelopp och med 48 procent för inkomstdelar därutöver. Vid en inkomstpension på 3,07 prisbasbelopp är garantipensionen helt bortreducerad. Vad innebär dessa nivåer i förhållande till en genomsnittsstandard idag och på sikt? Frågan kan besvaras på olika sätt.

Ett sätt är att jämföra garantipensionens gränser med genomsnittsinkomsten¹⁶ för de förvärvsarbetande. Hur mycket skiljer medelinkomsten i samhället och garantipensionsnivån för en ogift pensionär? Och hur förhåller sig en inkomstpension på 3,07 prisbasbelopp, den övre gränsen till medelinkomsten? Det visas i figuren nedan. Garantipensionen betalades ut första gången 2003. Den garanterade nivån för en ogift pensionär motsvarade då 35 procent av de förvärvsaktivas genomsnittsinkomst. 2014 har den garanterade nivån minskat till 30 procent av snittinkomsten. Den standardökning som har skett kommer inte en pensionär med prisindexerad förmån till del.

För 2003 motsvarade den övre gränsen för rätt till garantipension 51 procent av de samtida förvärvsaktivas snittinkomst. 2014 går gränsen för rätt till garantipension vid en inkomstpension motsvarande 43 procent av snittsinkomsten. Till en inkomstpension på den nivån ges således ingen utfyllnad från garantipensionen. Däremot kan pensionären ha rätt till det inkomstprövade bostadstillägget. Därtill kommer en tjänstepension, som de flesta har rätt till enligt kollektivavtal. Individens totala inkomstgrundad pension är i sådana fall högre än de gränser som angetts ovan.

Figur 9 Garantipensionens beloppsgränser för ogift pensionär i procent av medelinkomsten. Från 2012 antas den reala inkomstillväxten vara 2 procent.



Ett annat sätt att få en uppfattning om garantipensionens relativa nivå är att koppla den till inkomstpensionen och antalet intjänandeår. Hur många år måste man arbeta med en medelinkomst för att få en inkomstpension¹⁷ på garantipensionsnivå, det vill säga 2,13 prisbasbelopp. I beräkningen är pensionsåldern 65 år, den ålder som berättigar till garantipension. För en person som varje år har haft en inkomst som pensioneringsåret

¹⁶ Den snittinkomst eller medelinkomst som använts är genomsnittligt intjänad förvärvsinkomst med tillägg för pensionsgrundande transfereringar (pensionsgrundande inkomster, inklusive inkomster som ligger över intjänandetaket, utan avdrag för allmän pensionsavgift)

¹⁷ Beräkningen är ungefärlig: 18,5 procent av pensioneringsårets medelinkomst, efter avdrag för allmän pensionsavgift, multiplicerad med antalet intjänandeår, 6 procent påslag för arvsvinster och delningstalet för årets 65-åringar.

motsvarar genomsnittsinkomsten för dem i aktiv ålder krävdes år 2003 30 år. I dag, 2014, krävs 27 år. Med samma förutsättningar, efter hur många års arbete är man inte längre berättigad till något tillskott från garantipensionen? För 2003 är svaret 44 år, till 2014 har det sjunkit till 39 år. Reallönstillväxt innebär att garantipensionen minskar relativt den inkomstgrundade pensionen, medan det ökande delningstalet drar åt andra hållet.

En sammanboende pensionär har lite lägre garantipension. Garantinivån är 1,90 prisbasbelopp och inkomstpensionens övre gräns för att vara berättigad till ett tillägg är 2,72 prisbasbelopp. För 2014 innebär det att gränsen för rätt till garantipension går vid 35 år med en pensionsrätt motsvarande 2014 års medelinkomst.

Med det krav på antalet år med intjänad pensionsrätt som räkneexemplen pekar mot, 35–40 år, kan man tro att en majoritet av de nyblivna pensionärerna skulle vara berättigade till garantipension, medan den faktiska andelen nu ligger på omkring en tredjedel. Det finns flera förklaringar till dessa till synes motstridiga resultat. Huvudförklaringen är att merparten av nybeviljade pensionärer är sammanboende och för dem gäller det mindre antalet år. 65-åringarna har omkring 40 intjänandeår i genomsnitt. Snittvärdet motsvarar i det här fallet medianen för dem som har intjänat någon pensionsrätt. Hälften av dem med inkomstpension har således minst 40 intjänandeår. De som fyller 65 år tillhör de generationer som får en del av den inkomstgrundade pensionen i form av tilläggspension. Tilläggspensionen har många gånger varit fördelaktigare än inkomstpensionen som använts för beräkningarna av hur många år det krävs för att komma över de olika gränsvärdena.

En nära nog maximal inkomstpension vid 65 år skulle kunna skattas till den pension som varje år under 40 år intjänats med en inkomst som ger maximal pensionsrätt. Uttryckt i prisbasbelopp uppgick en sådan nybeviljad pension 2003 till 4 prisbasbelopp. År 2014 motsvarade den 4,6 prisbasbelopp. Beloppen kan jämföras med de 3,07 prisbasbelopp som är gränsen för rätt till garantipension för ogift pensionär. Skillnaden i månadspension mellan en ”högsta inkomstpension” och gränsen där ingen garantipension längre utges har vuxit från 3 400 till 5 700 kronor i månaden uttryckt i dagens prisnivå.¹⁸

Utan att ta ställning till vad som är acceptabel eller tillräcklig nivå inom garantipensionen kan man konstatera att nivåerna sjunkit relativt sett sedan det reformerade pensionssystemet beslutades. Samtidigt fordras en långvarig anknytning till arbetslivet innan en genomsnittlig förvärvsarbetande har ”arbetat sig förbi” garantipensionsintervallet. Påståendet kan leda tankarna åt olika håll, till exempel att det är en väl avvägd balans, att garantipensionens omfattning är för stor, att den inkomstgrundade pensionens omfattning är för liten, vilket samtidigt rimligen bör innebära att man anser att avgiften till systemet är för låg. Apropå det sistnämnda kan nämnas att det allmänna inkomstgrundade systemets omfattning, det vill säga avgiftsnivå, är anpassad till det faktum att de flesta har en tjänstepension. Ytterligare en uppfattning skulle kunna vara att ålder då rätt till garantipension är för låg. Höjs denna ålder blir delningstalet lägre från den högre åldern och det krävs därmed en lägre inkomstgrundad pension för att komma förbi gränsvärdena – marginaleffekterna minskar.

Statens kostnader för garantipensionen har minskat dramatiskt sedan dess införande 2003. Då uppgick utgifterna för garantipension till cirka 24 miljarder kronor. År 2014 är kostnaden

¹⁸ Trots intjänandetaket finns ingen maximal pension. Den som fortsätter att arbeta och väntar med att ta ut pension kan i princip få hur hög pension som helst. Det finns enstaka individer som genom att de har tagit ut sin pension sent har allmän pension överstigande 30 000 kronor per månad.

2014-11-02

drygt 16 miljarder. Som andel av lönesumman har garantipensionskostnaden fallit från 2,4 till 1,1 procent.

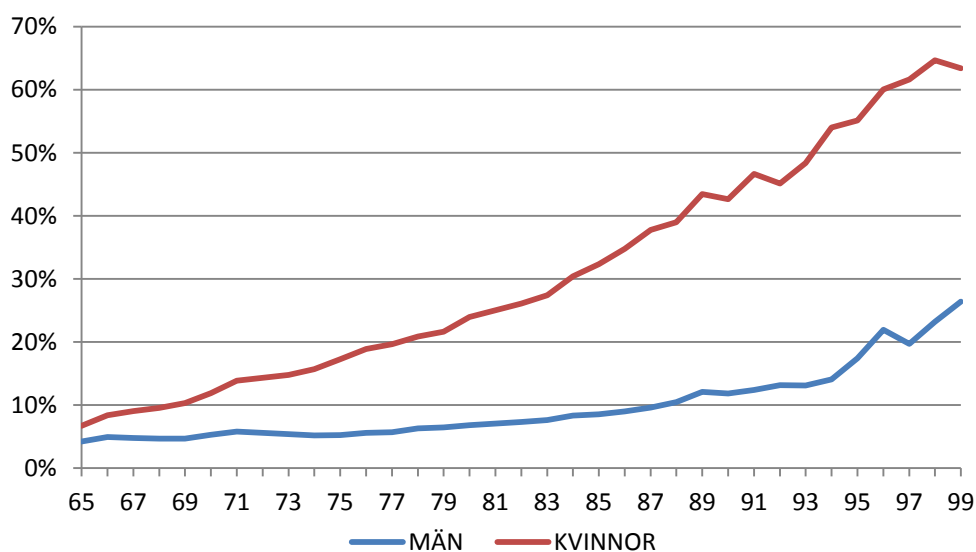
4.4 Det inkomstprövade bostadstillägget

Bostadstilläggets regelsystem har både inslag av prisindexering och standardsäkring. Standardsäkring kräver, för de med den högsta bostadstilläggsgrundande bostadskostnaden, att den övre gränsen för bostadskostnaden höjs vartefter hyreskostnader m.m. ökar. Det finns ingen automatisk indexering av den bostadskostnadsgräns som ersätts, det krävs politiska beslut för att den gränsen ska höjas.

Vid inkomstprövningen av bostadstillägget är gränsen för när reduceringen av bostadstillägget går från 62 till 50 procent av inkomsterna uttryckt i prisbasbelopp. Fribeloppet vid inkomstprövningen motsvarar beloppet för full garantipension.

Av de som just gått i pension är det relativt få som är berättigad till bostadstillägg. Omkring 15 000 (ca 8 procent) av 65–66-åringarna har bostadstillägg. Av dessa 15 000 ålderspensionärer har cirka 42 procent av dem haft sjukersättning och bostadstillägg innan 65 år. Personer med sjukersättning står knappast inför ett realistiskt val om att börja arbeta eller ta ut ålderspension när deras sjukersättning upphör vid 65 årsålder. För denna grupp kan inte de marginaleffekter som bostadstillägget ger upphov till antas påverka beteendet, arbetsutbudet i någon mätbar omfattning.

Figur 10 Andel ålderspensionärer med bostadstillägg vid olika åldrar



Andelen med bostadstillägg ökar dock med stigande ålder. Det beror i huvudsak på att rätt till bostadstillägg är mer vanligt förekommande i hushåll som består av en person än i hushåll som består av två personer. Med stigande ålder ökar andelen enpersoners hushåll. Dessutom faller ofta mannen ifrån hushållet före kvinnan vilket vanligen leder till en större inkomstminskning än om kvinnan fallit ifrån – eftersom männen i allmänhet har högre inkomst. En annan förklaring till den bättre ekonomi som unga pensionärer har jämfört med äldre är den tidsbegränsade, oftast femåriga, utbetalningen av viss tjänstepension. Vidare innebär indexeringen av den allmänna pensionen, liksom av de flesta tjänstepensioner, att pensionerna ökar långsammare än inkomsterna för de förvärvsaktiva. Det innebär att

2014-11-02

pensioner, som vid 65 års ålder var på en nivå som inte gav rätt till bostadstillägg efter 20-30 års tid – trots att de har en oförändrad köpkraft, anses vara ”låga” och då ger rätt till bostadstillägg. Grundtryggheten har höjts i fasta priser, helt eller delvis följt med inkomsternas tillväxt.

För att undvika denna sista orsak till att förekomsten av bostadstillägg ökar med stigande ålder skulle de inkomstgrundade pensionerna behöva följa inkomstutvecklingen. Det kan endast göras genom att endera minska ingångspensionen – vilket kommer att öka förekomsten av bostadstillägg vid pensionsåldern – eller höja avgifterna, till de inkomstgrundade pensionerna så att dessa skulle ha råd med en bättre indexering från samma startnivå som nu.

Bostadstillägget är den enda del av grundskyddet, bortsett från skattereglerna, som riksdagen förändrat sedan 2003. Detta hänger samman med att flera regler i bostadstillägget är uttryckta i fasta belopp som förlorar i värde relativt både priser och inkomster. Åren 2002 till 2004 var max bostadskostanden 4 500 kronor, 2005 var den 4 670 och året därefter 4 850 kronor. Sedan 2007 har max bostadskostnad varit 5 000 kronor. Även den andel av maximalbostadskostnad som bostadstillägget kan ersätta har höjts över tid. Under åren 2002 – 2005 var denna andel 91 procent, sedan dess har den varit 93 procent.

År 2008 viktades arbetsinkomster ner med 50 procent vid beräkningen av bostadstillägget och 2013 höjdes gränsen för vilka arbetsinkomster som ska ingå i beräkningen av bostadstillägget till inkomster över 24 000 kronor per år.

År 2012 infördes en regel om att varje pensionär med bostadstillägg får ett enhetligt belopp om 170 kronor per månad som också inkomstprövas. Året därpå ändrades regeln så att en ensamstående får 340 kronor och två gifta pensionärer får vardera 170 kronor, det vill säga totalt 340 kronor per månad.

Dessa regelförändringar är en orsak till varför utgifterna för bostadstillägget inte fallit nominellt. År 2003 var utgifterna för bostadstillägg till pensionärer 7,5 miljarder kronor, år 2014 är utgiften 8,4 miljarder kronor. Som andel av lönesumman har utgifterna för bostadstillägg dock fallit, från 0,8 procent till 0,6 procent.

5 Marginaleffekter

Med margineffekt menas här hur stor del av en inkomstökning som inte ger utslag i högre pension. En margineffekt på 100 procent betyder att inkomstökningen inte alls märks på den totala pensionen – en ökning av den inkomstgrundade pensionen har kvittats mot delar av grundskyddet. Att samspelet mellan de inkomstgrundade pensionerna och grundskydd ger margineffekter är mer eller mindre oundvikligt. Såväl vid utformningen av folkpensionen på 1940-talet som i senare skeden har frågan om inkomstprövningens effekter på arbete och sparande dryftats.

Ett sätt att undvika margineffekter på ”utbetalningssidan” är dock att utforma pensionen så att den är helt oberoende tidigare inkomst, att ge alla ett och samma belopp, oavsett andra inkomster eller ev. förmögenhet. Ungefär som barnbidraget är utformat. För att ett sådant belopp ska kunna gå att leva på måste det vara tämligen högt. För att undvika låg ekonomisk standard enligt den definition som används i denna rapport behöver det vara minst 60 procent av medianinkomsten. För att finansiera en sådan pension krävs ett betydande skatteuttag – som i sig skapar en margineffekt. Vidare skulle förmodligen en sådan förmån utformas med regler för bosättningsstid och hushållskomposition, varvid vissa margineffekter utöver själva skatten kan uppstå.

Inom den allmänna pensionen samspelar den inkomstgrundade pensionen och garantipensionen. Det maximala garantipensionsbeloppet¹⁹ avräknas krona för krona mot inkomstpension upp till visst belopp. För 2014 är beloppsgränsen (avrundad) 4 700 kronor per månad för ogift pensionär och 4 200 kronor för den som är gift. För inkomstpensionsdelar över denna gräns görs en långsammare avräkning. Då är det bara knappa hälften, 48 procent, av inkomstpensionen som reducerar garantipensionen. Med en inkomstpension på 11 400 kronor är en ensamstående inte längre berättigad till tillägg från garantipensionen. För sammanboende upphör garantipensionen vid 10 100 kronor i inkomstgrundad pension.

Bostadstillägget är inkomstprövat och minskas, förutom av inkomst- och premiepension, av tjänstepension, privat pension och andra slag av inkomster²⁰. För en ensamstående pensionär börjar reduceringen av bostadstillägget med inkomster över fribeloppet 96 300 kronor eller motsvarande 8 000 kronor uttryckt på månadsbasis (7 200 kronor för gift pensionär). Reduktionen görs i två steg: med 62 procent för de första 44 400 kronorna, därefter med 50 procent.

Figur 12 visar att 100 procent av varje krona ökad inkomstgrundad allmän pension försvinner i minskad garantipension upp till en inkomstgrundad pension på 4 700 kronor per månad för ogifta pensionärer. Det lönar sig således inte att arbeta mer för att få en högre allmän pension om man har en så låg inkomstgrundad allmän pension. Observera att det inte är samma sak som att det inte lönar sig att arbeta, det kan vara mycket lönsamt att arbeta även om det inte ger högre pension. Efter nivån 4 700 kronor per månad i allmän inkomstgrundad pension sjunker margineffekten till 48 procent, före skatt.

Personer som vid 65 års ålder har rätt till garantipension och som vill fortsätta arbeta bör överväga att ändå ta ut hela sin inkomst- och garantipension från denna ålder. En nackdel med att göra detta är att man då kan få så hög inkomst att man får betala statlig inkomstskatt,

¹⁹ 2014 är maxbeloppet (avrundat) 7 900 kronor i månaden för ogift pensionär och 7 000 kronor för den som är gift.

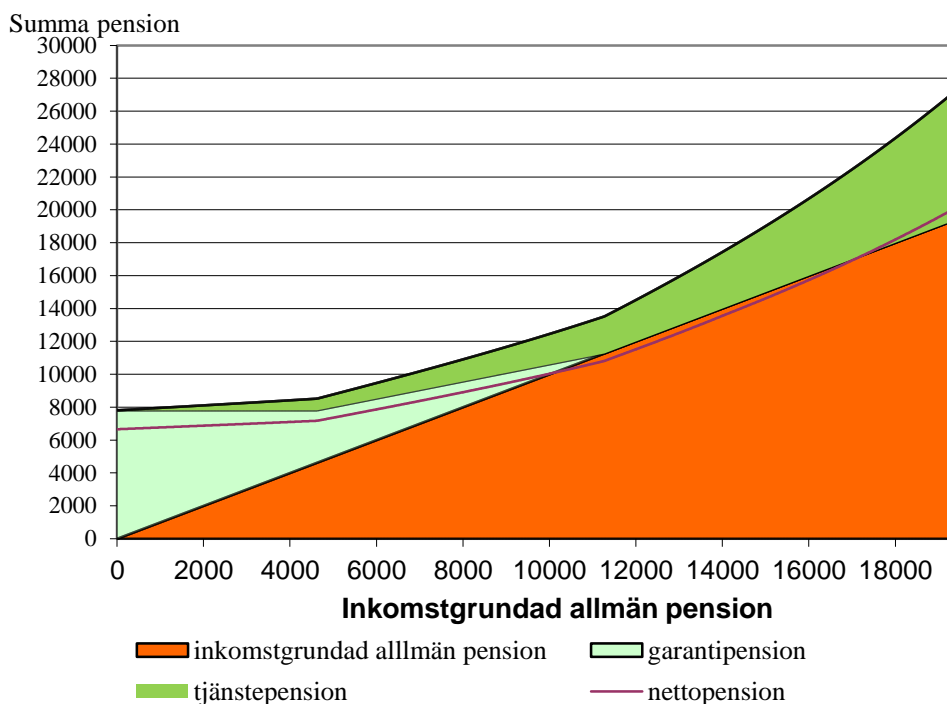
²⁰ Alla inkomster påverkar inte bostadstillägget lika mycket, se bilaga.

men de flesta som har rätt till garantipension har låga inkomster och problemet uppstår inte för dem. Den uttagna inkomst- och garantipensionen kan sparas för att senare i livet öka pensionen. Nyttan av förfarandet kan dock minskas av att det sparade kapitalet kan minska eventuellt bostadstillägg. Förfarandet att ta ut inkomst-/garantipensionen och samtidigt fortsätta arbeta, och senare ta ut det sparade kapitalet som en form av ”extra pension” skulle innebära att det kan ifrågasättas om margineffekten av ytterligare arbete verkligen är de angivna 100 eller 48 procent för personer 65 och äldre med låg inkomstgrundad allmän pension. Av förenklingsskäl har vi i rapporten valt att inte beakta den minskning av margineffekten som möjligheten att ta ut pension samtidigt som man fortsätter att arbeta innebär. Därmed överskattar vi margineffekten, särskilt för personer som har rätt till garantipension men inte bostadstillägg.

Beaktas bostadstillägg stiger den sammanlagda margineffekten snart till 80 procent²¹ – inkomstgrundad pension plus garantipension uppgår då till cirka 8 000 kronor per månad. Då pensionären inte längre är berättigad till garantipension kvittas en ytterligare hundralapp i inkomstgrundad pension mot lägre bostadstillägg – minskningen är 62 procent respektive 50 procent. I beräkningen av bostadstillägget nedan har antagits maximal hyra och inga andra inkomster än den allmänna pensionen som reducerar tillägget.

Figur 11 är den enklaste beskrivningen av margineffekter för en ensamstående person utan vare sig tjänstepension eller bostadstillägg. Nettopensionen har beräknats med en kommunal-skattesats om drygt 30 procent. Kombinationen låg pension utan bostadstillägg är relativt vanlig bland personer som är sammanboende. Kombinationen hög allmän inkomstgrundad pension och ingen tjänstepension är ovanlig.

Figur 11 Total månadspension vid olika nivåer på inkomstgrundad allmän pension, ingen tjänstepension, inget bostadstillägg, ogift pensionär



²¹ 48 % från garantipension, 32 % från bostadstillägget.

2014-11-02

”Full garantipension”, dvs. garantipensionen för en ensamstående som inte har haft någon pensionsgrundande inkomst alls men ändå varit bosatt i Sverige i 40 år mellan 25 och 65 års ålder är 7 881 kronor per månad. Efterskatt är den 6 862 kronor. Mycket få sådana pensioner nybeviljas – år 2013 var det endast 43 stycken. Det är ovanligt att vara bosatt i Sverige mellan 25 och 65 utan att ha en enda krona i pensionsgrundande inkomst.

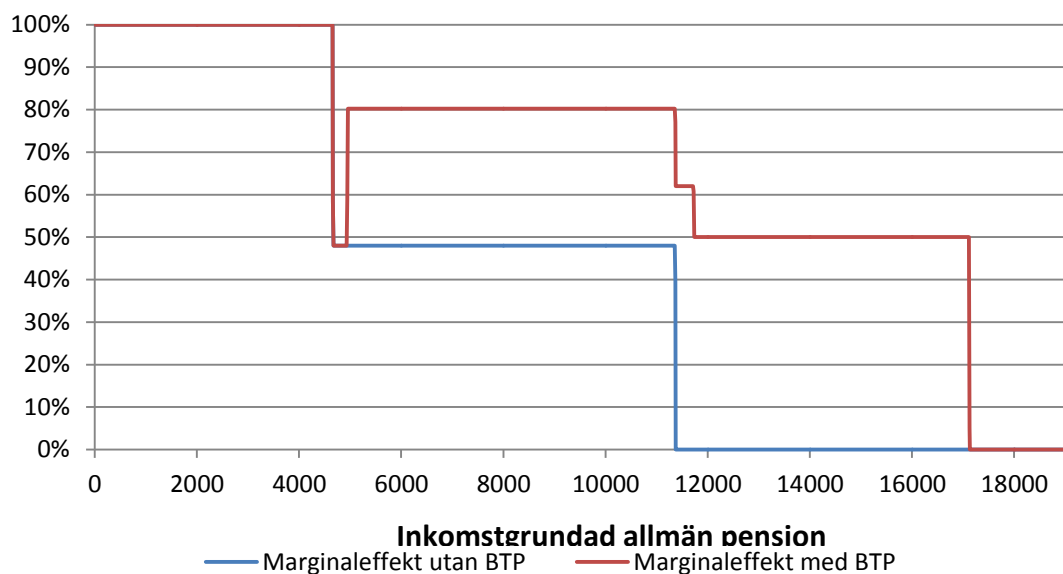
Fram till en inkomstgrundad allmän pension om 4 660 kronor är summan av garantipension och inkomstgrundad allmän pension oförändrad, både före och efterskatt, dvs. marginal-effekten är 100 procent. Omkring två till tre procent av nybeviljade pensioner hamnar i detta intervall. Vid en allmän inkomstgrundad pension över 4 660 ökar summan av garantipension och allmän pension med 52 öre för varje krona i ökad inkomstgrundad allmän pension. Omkring trettio procent av nybeviljade pensioner hamnar i detta intervall. Efterskatt är ökningen 38 öre för varje krona i ökad inkomstgrundad allmän pension. Garantipensionen är helt bortreducerat, vid en allmän inkomstgrundad pension på 11 370 kronor per månad. Efterskatt är inkomsten då 9 414 kronor. Omkring två tredjedelar av nybeviljade allmänna pensioner hamnar på eller över denna nivå.

Ett visst belopp i inkomstpension kan tjänas in med olika kombinationer av förvärvsinkomst och antal förvärvsår. Lägre inkomst i många år eller högre inkomst i färre år ger samma inkomstpension, men kanske inte nödvändigtvis samma totala inkomstgrundade pension när tjänstepension räknas med. Om tjänstepensionen tas med i beräkningen påverkas bostadstillägget men inte garantipensionen.

I figur 12 visas margineffekter avseende allmänna pensionsförmåner före inkomstskatt, både för det fall att bostadstillägg saknas och för det fall att bostadstillägg finns. Bostadstillägg är en förmån som är vanligast i ensamhushåll. Av de hushåll som har bostadstillägg är cirka 92²² procent ensamhushåll. För sammanboende är en fast utgift som bostadskostnad ofta lättare att klara av. För en gift pensionär är det därmed oftast den blå kurvan i figur 12 som gäller.

²² Enligt senare statistik, som inte inarbetats i rapporten, har andelen ensamhushåll sjunkit till 85 procent.

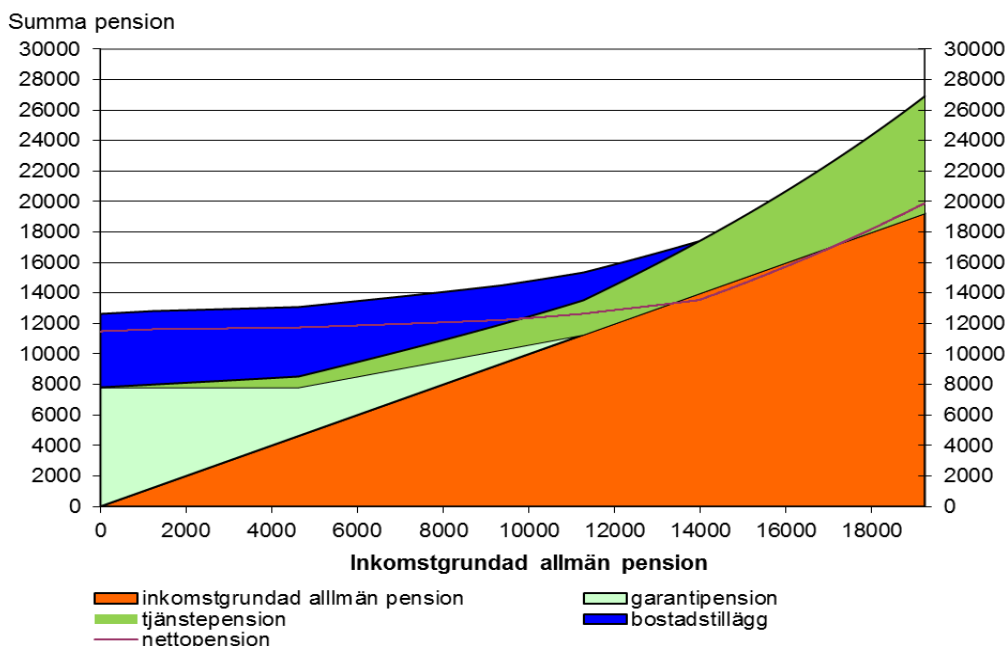
Figur 12 Marginaleffekter i pensionssystemet för ogift pensionär. Effekter av tjänstepension och inkomstskatt ingår inte



Marginaleffekten är 100 procent fram till en inkomstgrundad allmän pension på 4660 kronor per månad. Utan bostadstillägg sjunker vid denna gräns margineffekten till 48 procent fram till 11 370 kronor i inkomstgrundad allmän pension. Vid den gränsen utgår inte längre någon garantipension. Utan bostadstillägg är margineffekten noll. Som framgår av diagrammet medför bostadstillägget högre margineffekter högre upp i inkomstskalan.

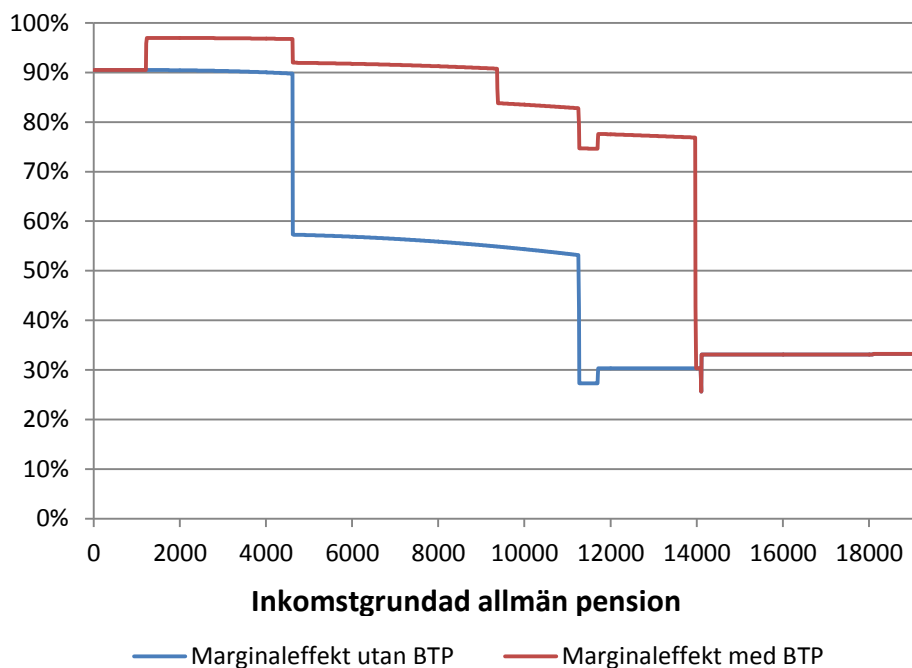
I figur 13 och 14 vidgas beskrivningen till anta antas tjänstepensionen motsvara en viss andel av den allmänna inkomstgrundade pensionen – en andel på 15 procent som ökar i högre inkomstlägen. Nettopensionen har beräknats med en kommunalskattesats om drygt 30 procent.

Figur 13 Total månadspension vid olika nivåer på inkomstgrundad allmän pension inkl. bostadstillägg, ogift pensionär



Bostadstillägget har en starkt utjämnande effekt. Nettoinkomsten, inklusive bostadstillägg beräknat för den högsta bostadskostnaden 5000 kronor för en ensamstående pensionär helt utan inkomstgrundande pension men med ”full garantipension” är knappt 11 852 kronor per månad. När bostadstillägget är helt bortreducerat, vid en allmän inkomstgrundad pension på 14 260 kronor och tjänstepension på 3 580, är nettoinkomsten 14 000 kronor. Utan bostadstillägg är det garantipensionen som är orsaken till de högre marginaleffekterna. Tjänstepensionen reducerar inte garantipensionen för pensionärer födda 1938 eller senare. En höjning av tjänstepensionen bidrar därför inte till marginaleffekten för pensionären utan bostadstillägg.

Figur 14 Marginal effekter i pensionssystemet för ogift pensionär. Effekter av tjänstepension och inkomstskatt är inkluderade



Eftersom garantipensionen inte påverkas av tjänstepensionen blir marginaleffekten i figur 14 aldrig 100 procent. Däremot påbörjas reduceringen av bostadstillägget redan vid en inkomstgrundad allmän månadspension på cirka 1 200 kronor – den röda ligger över den blå tills bostadstillägget är helt bortreducerat vid en allmän pension på 14 250 kronor och en tjänstepension som då skattas vara 3 580 kronor.²³

5.1 Marginal effekter och ekonomiska drivkrafter till arbete

För individen finns det många aspekter som kan ha betydelse i valet mellan pension eller något extra år i arbetslivet. Här tas bara ekonomiska aspekter upp.

En första fråga kan vara vad arbete ger för ersättning under året jämfört med pension. En annan fråga, som kan vara intressant för individens beslut, är hur mycket mer pension den extra arbetsinsatsen kommer att ge. Den totala ekonomiska betydelsen av att fortsätta arbeta ges av den sammanvägda effekten av båda dessa förhållanden.

Principen för det inkomstgrundade pensionssystemet är ”raka rör”: varje intjänad krona ger motsvarande försäkringsmässiga tillskott till pensionen. De raka rören gäller förutsatt att den försäkrade förväntar sig leva genomsnittligt länge och diskonterar framtida inkomster med, mer eller mindre, inkomstindex. Generellt sett innebär låg pension en drivkraft, kanske en nödvändighet, för individen att fortsätta förvärvsarbete. Som framgått är dock rören inte lika raka sett över hela pensionssystemet sammantaget. Med låg livsinkomst och höga marginal effekter blir utdelningen i form av högre pension av fortsatt förvärvsarbete inte alltid så stor. Hur stor beskrivs nedan.

²³ Den allmänna pensionen tas upp till 100 procent vid beräkningen av bostadstillägget, medan tjänstepension tas upp till 80 procent. Det gör att bostadstillägg inte utgår för en pension som utgörs enbart av allmän pension överstigande 17 100 kronor. Medan exemplet i diagrammet kombinerar allmän pension och tjänstepension – då krävs en totalt sett högre pension för att bostadstillägg inte ska utgå – i exemplet i diagrammet 17 830 kronor.

2014-11-02

Att senarelägga pensionsuttaget innebär att utbetalningstiden kortas, den inkomstgrundade årspensionen blir därför högre. Garantipensionen ska dock alltid beräknas som om inkomstpensionen tas ut från och med 65 års ålder – oavsett när den faktiskt tagits ut. Vid beräkningen av garantipensionen kommer pensionsrätter intjänade efter 65 års ålder att minska garantipensionen som om dessa pensionsrätter omvandlats till pension vid 65 års ålder. Det innebär en förmånligare beräkning än om faktiskt utbetald inkomstpension använts. För den som i dag skjuter upp uttaget av inkomstpension från 65 till 66 år ger effekten av det lägre delningstalet ett 3,6 procents högre utbetalningsbelopp.

Som nämnts är det fullt möjligt att förvärvsarbete och uppbära pension samtidigt. Nya pensionsrätter, intjänade efter 65 år, läggs löpande till den utgående pensionen. Sådan ökad inkomstgrundad pension minskar, med den eftersläpning som ges av taxeringsförfarandet, eventuellt garantipension på det beskrivna något förmånliga sättet.

Garantipensionen utformades med tanke på att en mer varaktig anknytning till arbetsmarknaden ska ge utslag i högre pension även för låga inkomster. Det var så gränsen för övergång från 100 till 48 procents avräkning mot inkomstpensionen valdes. Personer inom intervallet med avräkning krona för krona har endast förvärvsarbetat en mindre del av livet. För dem är pensionssystemets ersättningsgrad – trots låga belopp – i många fall förmodligen över 100 procent, det vill säga pensionen, inklusive eventuell grundtrygghet, ger större inkomst än vad deras inkomst var före 65 års ålder.²⁴

Normalt sett är dock individens förvärvsinkomst större än den framtida pensionen. Men ibland kan skillnaden vara liten. En del av tjänstepensionen betalas ofta ut endast under de fem första åren, vilket ibland ger en hög kompensationsgrad under denna period, men en lägre efter att pensionen upphör. Om individens lön under de sista åren är förhållandevis lägre än tidigare under karriären, minskar skillnaden mellan förvärvsinkomst och pensionsinkomst, pensionssystemets ersättningsgrad ökar. Att då välja pension (med ökad fritid) framför fortsatt förvärvsarbete ligger nära till hands. Åt andra hållet verkar en väntad låg pension eller låg ersättningsgrad – det ger drivkraft till fortsatt förvärvsarbete. Detsamma kan gälla för en löneökning – höjd lön gör det ”dyrare” att avstå från förvärvsarbete till förmån för mer fritid. De särskilda skattereglerna med förhöjt jobbskatteavdrag för dem som är 66 år eller äldre ökar också inkomstskillnaden och gör det gynnsammare att arbeta.

Från 65 års ålder ger förvärvsarbetet extra pensionsrätt enbart i det allmänna systemet, med något undantag. För de flesta tjänstepensionssystem finns en 64-årsgräns för intjänandet. Dock ökar den månatliga pensionen även i sådana system om pensionsuttaget förskjuts, genom att den tid pensionen förväntas utbetalas blir kortare och genom till kommande arvsvinster. Förenklat kan man säga att pensionsrätten av ett års extra arbete höjer pension med cirka 2,3 procentenheter för en person med ett långt förvärvsliv bakom sig²⁵. Hur mycket mer pension den extra arbetsinstansen ger beror på i vilket inkomstskikt pensionären befinner sig, se de tidigare figurerna. Marginaleffekterna är särskilt höga i samband med bostadstillägg. För denna grupp ger den extra arbetsinsatsen ett tillskott till den inkomstgrundade pensionen, varav mindre än en fjärdedel syns i pensionsplånboken. Sambandet är

²⁴En [analys](#) Pensionsmyndigheten gjorde 2010 visade att 24 procent av årskullen född 1939 och som tog ut sin pension vid 65 års ålder hade en allmän pension som var större än deras inkomst i åldern 60–64 år. En del av förklaringen var garantipensionen. (Effekter av bostadstillägg ingick inte i analysen.)

²⁵ För en person som börjar arbeta vid 22 år, har en rak löneprofil under livet och väljer att arbeta till 66 år istället för 65 bidrar den extra pensionsrätten till pensionshöjning i storleksordningen $44/43 = 2,3\%$.

dock oftast inte tydligt för den som ska ta ställning till att arbeta eller inte, bland annat eftersom det främst är i högre åldrar som rätten till bostadstillägg uppstår, se figur 11 ovan. För många har de margineffekter som bostadstillägget innebär för de ca 15 procent av hela pensionärskollektivet som har bostadstillägg sannolikt inte påverkat valet mellan arbete och pension i någon större utsträckning. Valet mellan arbete och pension påverkas förmodligen inte ens alltid av de personer som direkt påverkas av margineffekter. En del av dessa vet inte om dem, en del vet om dem men bryr sig inte om dem, en del väljer sin pensioneringsålder av helt andra än ekonomiska orsaker. Samtidigt torde det vara så gott som säkert att vissa personers beteende, val av pensionsålder till exempel, påverkas av margineffekterna.

Av pensionärerna i 65–66-årsåldern är det endast omkring 8 procent som har bostadstillägg. Omkring 40 procent av dessa har lämnat arbetsmarknaden tidigare i livet med sjukersättning. För dem är ett val mellan arbete och pension överhuvudtaget inte aktuellt vid övergången till ålderspension vid 65 årsålder. Andra i den här gruppen är personer som har haft en svag anknytning till arbetsmarknaden. I flera fall har inte heller de en reell valmöjlighet att arbeta längre.

5.2 Privatekonomiska utbytet av att arbeta för några typfall

Av tidigare avsnitt framgår att margineffekterna är komplexa och för vissa mycket höga. I detta avsnitt studeras fyra typfall och de ekonomiska drivkrafterna till att arbeta som pensionär och få 10 000, 15 000 respektive 30 000 kronor i månadslön.

Den ekonomiska drivkraften i detta avsnitt avser inte en marginell inkomstförändring utan snarare utbytet av att byta tillstånd, från pensionär till hel eller delvis arbete. För att skilja på tidigare avsnitt används i detta avsnitt begreppet utbytesgraden²⁶, det vill säga hur mycket får individen behålla av lönen efter skatt och bidrag. Det privatekonomiska utbytet för de olika typfallen av att arbeta redovisas därför i kronor och i utbytesgrad.

Det första typfallet har ingen inkomstrelaterad pension och får full garantipension men är dock inte berättigad till bostadstillägg. Det andra typfallet är en person som inte får någon garantipension men berättigas till äldreförsörjningsstöd, normalt är detta någon som invandrat i hög ålder. Det tredje typfallet har en låg inkomstpension (5 000 kronor per månad) och får inte bostadstillägg p.g.a. förmögenhet. Det sista fallet är detsamma som det tredje men saknar förmögenhet och får bostadstillägg.

Gemensamt för de fyra typfallen är att de saknar tjänstepension och har en boendekostnad om 6 000 kronor per månad. De ensamstående typfallen sammanfattas i tabellen nedan

Tabell 13 Några egenskaper för de fyra typfallen

	Typfall A	Typfall B	Typfall C	Typfall D
Ålder	66 år	66 år	66 år	66 år
Pensionsinkomst, kr/månad	0	0	5 000	5 000
Garantipension	Hel	Ingen	Hel	Hel
Bostadstillägg/ Äldreförsörjningsstöd	Nej	Ja	Nej	Ja

²⁶ Utbytesgraden är förändringen i disponibel inkomst i relation till förändringen i inkomsten brutto, det vill säga 1- ”margineffekten”.

2014-11-02

I de fyra tabellerna nedan redovisas det privat ekonomiska utbytet för de fyra olika typfallen.

Tabell 14 Privatekonomiska utbytet för typfall A, ensamstående med enbart garantipension, av att arbete och få 10 000, 15 000 respektive 30 000 kronor i månadslön

Förändring:	Lön 10 000 kr	Lön 15 000	Lön 30 000
Brutto	10 000	15 000	30 000
Inkomst netto	8 568	12 206	16 793
varav kommunalskatt	3 182	4 794	9 630
varav			
jobbskatteavdraget	1 750	2 000	2 500
BT och ÄFS	0	0	0
Disponibel inkomst	8 568	12 206	16 793
Utbytesgraden	85,7%	81,4%	56,0%

Av tabellen framgår att utbytesgraden dels är hög, dels avtar med tilltagande löneökning vilket beror på ökande marginalsatser. Skattens andel ökar av att grundavdraget minskar eller inte ökar i samma omfattning som inkomsten. Med 30 000 kronor i lön och garantipension kommer individen att betala statlig inkomstskatt.

Värdet av den nya pensionsrätten som tjänas in och som senare betalas ut i inkomst- och premiepension är obefintlig eftersom den ökade inkomstpensionen reducerar garantipensionen med motsvarande²⁷.

Tabell 15 Privatekonomiska utbytet för typfall B, ensamstående med enbart äldreförsörjningsstöd, av att arbete och få 10 000, 15 000 respektive 30 000 kronor i månadslön

Förändring:	Lön 10 000 kr	Lön 15 000	Lön 30 000
Brutto	10 000	15 000	30 000
Inkomst netto	8 677	12 338	23 009
varav kommunalskatt	3 073	4 662	9 491
varav			
jobbskatteavdraget	1 750	2 000	2 500
BT och ÄFS	-8 328	-11 352	-11 352
Disponibel inkomst	349	986	11 657
Utbytesgraden	3,5%	6,6%	38,9%

För detta typfall innebär en arbetsinkomst att äldreförsörjningsstödet reduceras för att vid cirka 14 250 i månadslön helt upphöra²⁸. Effekten är en mycket låg utbytesgrad, cirka 3,5 procent, vid 10 000 kronor i lön. Graden ökar därefter, eftersom ingen ytterligare reduktion av äldrestödet sker. Reduceringen av äldrestödet upphör efter en ökad löneinkomst om 14 250 kronor per månad. För inkomster över cirka 35 370 kronor per månad avtar utbytesgraden då gränsen för statlig inkomstskatt nås.

²⁷ Sätillvida den framtida avkastningen på premiepensionen inte avviker markant från inkomstpensionssystemets indexering så påverkas inte de framtida pensionsutbetalningarna.

²⁸ Äldreförsörjningsstöderna liksom det särskilda bostadstillägget ser till hushållets inkomster efter skatt och skälig boendekostnad. Inkomsten efter boende jämförs sedan med en skälig levnadsnivå som uppgår till cirka 5 353 kr för ogifta och 4 406 kr per månad för sammaboende (1,4468 resp. 1,191 tolfedels prisbasbelopp).

2014-11-02

Arbetsinkomsten innebär som tidigare nämnts att nya pensionsrätter intjänas. En ökad allmän pension reducerar äldreförsörjningsstödet i samma utsträckning, varför den disponibla inkomsten inte påverkas av ökade pensionsrätter.

Tabell 16 Privatekonomiska utbytet för typfall C, ensamstående med inkomstrelaterad pension och garantipension utan bostadstillägg, av att arbeta och få 10 000, 15 000 respektive 30 000 kronor i månadslön

Förändring:	Lön 10 000 kr	Lön 15 000	Lön 30 000
Brutto	10 000	15 000	30 000
Inkomst netto	8 568	12 206	17 274
varav kommunalskatt	3 182	4 794	9 630
varav			
jobbskatteavdraget	1 750	2 000	2 500
BT och ÄFS	0	0	0
Disponibel inkomst	8 568	12 206	17 274
Utbytesgraden	85,7%	81,4%	57,6%

För typfall C är utbytesgraden hög, men minskar med ökad löneinkomst, ungefär samma som för typfall A. Med en löneinkomst om 30 000 kronor tillsammans med pensionsinkomster medför att typfallet betalar statlig inkomstskatt vilket reducerar utbytesgraden.

Tidigare omtalades att margineffekterna av en arbetsinkomst överskattas om ingen hänsyn tas till att nya pensionsrätter fås. Intjänande av nya pensionsrätter till pensionssystemet innebär viss ökning av ålderspension det andra kalender året efter inkomståret²⁹. Typfall A och B hade dock 100 procentiga margineffekter, den ökade inkomst- och premiepensionen minskade grundskyddet krona för krona Utbytegraden är därmed snarare omkring 91, 87 och 65 procent vid arbetsinkomster om 10 000, 15 000 respektive 30 000 kronor per månad.

Tabell 17 Privat ekonomiska utbytet för typfall D, ensamstående med inkomstrelaterad pension och garantipension med bostadsstöd, av att arbeta och få 10 000, 15 000 respektive 30 000 kronor i månadslön

Förändring:	Lön 10 000 kr	Lön 15 000	Lön 30 000
Brutto	10 000	15 000	30 000
Inkomst netto	8 568	12 206	17 274
varav kommunalskatt	3 182	4 794	9 630
varav			
jobbskatteavdraget	1 750	2 000	2 500
BT och ÄFS	-6 540	-7 800	-9 264
Disponibel inkomst	2 028	4 406	8 010
Utbytesgraden	20,3%	29,4%	26,7%

²⁹ Av taxerings skull fastställs pensionsrätten året efter och den betalas ut den 1 januari året därpå. Nämnas kan att avgiften eller pensionsrätten först hamnar hos riksgälden för tillfällig förvaltning där den ligger i genomsnitt 18 månader för att taxeringen komma den enskilde tillgodo.

2014-11-02

Det som skiljer typfall D från typfall C är antagandet om att bostadsstöd fås. Att utbytesgraden är mycket lägre för typfall D än för C beror på avräkningen av bostadsstödet när typfallen i övrigt är lika varandra. Skälet är att typfallet beräknas få ett särskilt bostadstillägg som räknas av kronor för krona tills det upphör (omkring 6 100 kronor). Bostadstillägget räknas av i långsammare takt eftersom lönen viktas ner med 50 procent³⁰.

³⁰ I bostadstilläget räknas inte de första 2 000 kronor per månad då ett fribelopp om 24 000 kronor per år har införts.

6 Kompletterande beskrivning av marginaleffekter av grundskyddet

Ett skäl till varför det är svårt att beskriva pensionssystemets marginaleffekter är att det i flera situationer inte bara är den enskilda inkomsten för ett enda år som bestämmer hur pensionen påverkas. Effekten av ett års inkomst på den framtida pensionen beror också på vad man haft för inkomster tidigare och vilka inkomster som fås framöver. Ett annat skäl till att pensionssystemets marginaleffekter är svåra att beskriva är att grundskyddet behandlar allmän pension, tjänstepension och privat pensionssparande och arbetsinkomster olika.

Den kanske största svårigheten med att beskriva grundskyddets effekter är dock att grundskyddet inte är "individuellt" utan baseras på hushållets ekonomi. Detta gäller fullt ut för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Garantipensionen är beroende på om det finns en eller två personer i hushållet. Grundskyddet i form av bostadstillägg och äldre-försörjningsstöd är dessutom beroende av hushållets utgifter, i första hand bostadskostnader. Det bidrar till att göra det svårt att enkelt beskriva effekterna av grundskyddet.

Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet är dessutom förmögenhetsprövat vilket gör det ännu svårare att beskriva pensionssystemets marginaleffekter. Därtill kommer möjligheten att trots att man fortsätter att arbeta ta ut sin garanti- och inkomstpension vid 65. Sådan inkomst kan sparas för att till exempel efterpensioneringen tas ut som en slags pension.

En ytterligare komplikation – som vi i denna rapport helt bort sett ifrån är att delar av tjänstepensionen kan tas ut på kortare tid än livsvarigt uttag. En kortare uttagsperiod höjer pensionsbeloppet de månader pensionen utbetalas, jämfört med ett livsvarigt uttag. Det kan minska marginaleffekterna tiden närmast efter pensioneringen, men höjer den därefter.

Till skillnad från skattereglernas marginaleffekter är det ofta en stor tidsskillnad mellan den marginella inkomstökningen och effekten – eller den uteblivna effekten – på pensionen. För de allra flesta spelar därför pensionssystemets marginaleffekt troligen ingen roll för deras villighet till att arbeta. Sannolikt har marginaleffekterna mer eller mindre endast betydelse för beslutet om att arbeta eller inte för personer som har en valmöjlighet mellan att leva på sitt arbete eller att leva på sin pension. Det vill säga marginaleffekterna i pensionssystemet har sannolikt en mer påtaglig effekt på arbetsutbudet från 61 års ålder när den allmänna inkomstgrundade pension kan tas ut. Stor påverkan på arbetsutbudet har sannolikt marginaleffekterna från 65 års ålder då garantipension och bostadstillägg kan fås.

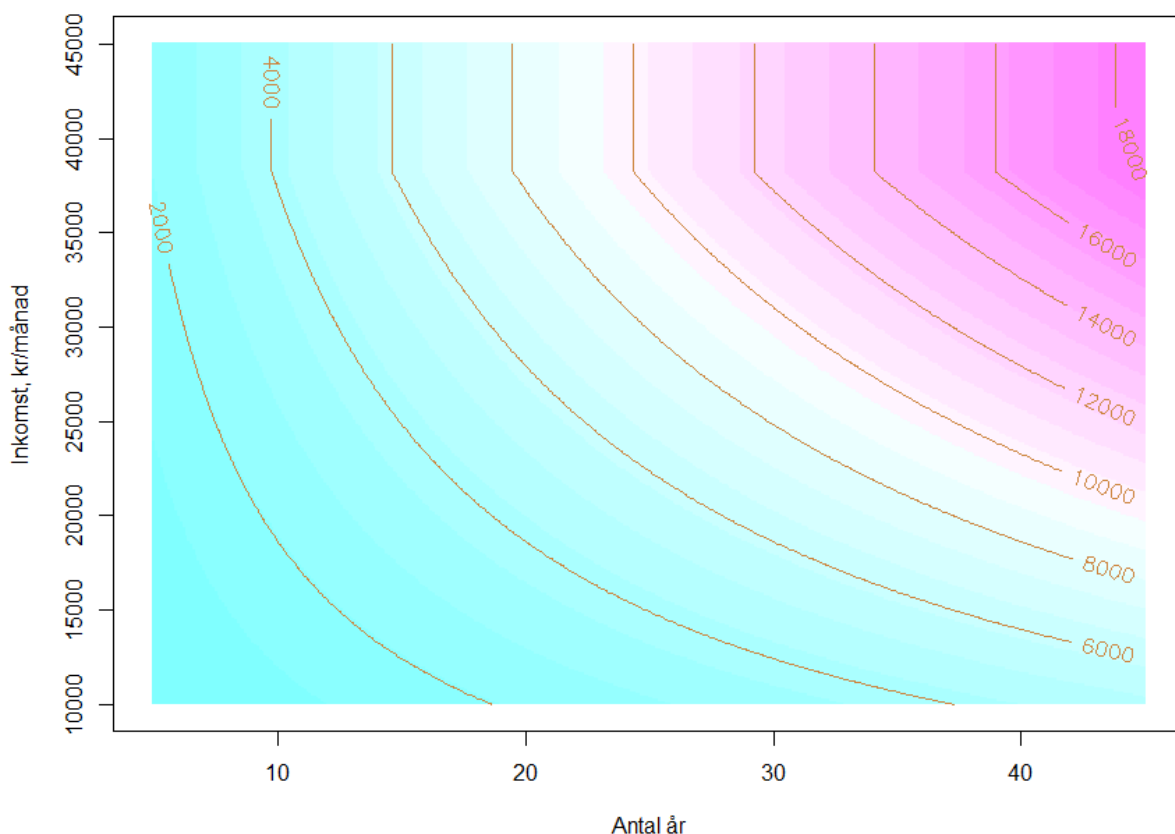
Även om marginaleffekterna inom pensionssystemet inte skulle ha så särskilt stor påverkan på beteendet – utom för den viktiga gruppen äldre – har de ändå en betydelse. En del av pensionsdiskussionen rör mer eller mindre ständigt frågan om nivån på de lägsta pensionerna är "tillräcklig". En annan del av pensionsdiskussionen rör frågan om skillnaderna i pension mellan dem som förvärvsarbetat hela livet men med låga inkomster och de som inte har gjort det är rimliga, det vill säga frågor som berör "marginaleffekter". Diskussionen är då snarast moralisk, vad som är rätt och rimligt, än frågan om vad som ger rimliga drivkrafter till arbete och sparande.

Beräkningen av marginaleffekterna i detta avsnitt är inte exakta utan ska ses som närmevärden för att illustrera hur lönenivån och antal förvärvsaktiva år påverkar den inkomstrelaterade pensionen som i sin tur, givet nivån på grundskyddet, bestämmer om individen har rätt till grundskydd. Syftet är att visa hur stor andel av en marginell ökning av den inkomstrelaterade pensionen som "försvinner" genom att ökningen minskar garantipensionen och bostadstillägget. Även marginaleffekten inklusive beaktande av skatter beskrivs.

6.1 Hela livets inkomster – under taket – bestämmer den allmänna pensionen

Den allmänna inkomstgrundade pensionen, det vill säga inkomst- och premiepension, kännetecknas av livsinkomstprincipen, det vill säga alla inkomster räknas. Den allmänna pensionen beror därmed i huvudsak på antal förvärvsaktiva år och inkomsten för dessa år. I figuren nedan visas en förenklad pensionsberäkning för en ensamstående individ född 1949 med pensionering vid 65 års ålder³¹. Månadsinkomsten på den vertikala axeln är dagens lön och antas ha varit konstant (uttryckt i dagens lönenivå) från den ålder personen började arbeta fram till pensionstidpunkten. Pensionen (inkomst- och premiepensionen) är uttryckt i dagens lönenivå.

Figur 15 Inkomst- och premiepension beroende på lön och antal yrkesaktiva år, uttryckt i dagens lönenivå, kronor per månad



För inkomster under avgiftstaket (8,07 inkomstbasbelopp år 2014, cirka 38 265 kronor per månad) är sambandet mellan pensionen, inkomst och inkomstår sådant att en marginellt högre inkomst eller antal yrkesaktiva år innebär en proportionerligt sett en högre allmän inkomstpension. Här finns ingen margineffekt. Ovanför taket ger en marginellt högre inkomst ingen effekt alls på den allmänna pensionen – ur ett allmänt pensionsperspektiv således en margineffekt på 100 procent. Däremot ger, på marginalen, fler förvärvsaktiva år med inkomst alltid en proportionellt högre pension. Pensionsåldern antas alltid ligga fast vid 65, oavsett antal inkomstår. Om åren lagts till i slutet av livet hade pensionen ökat mycket

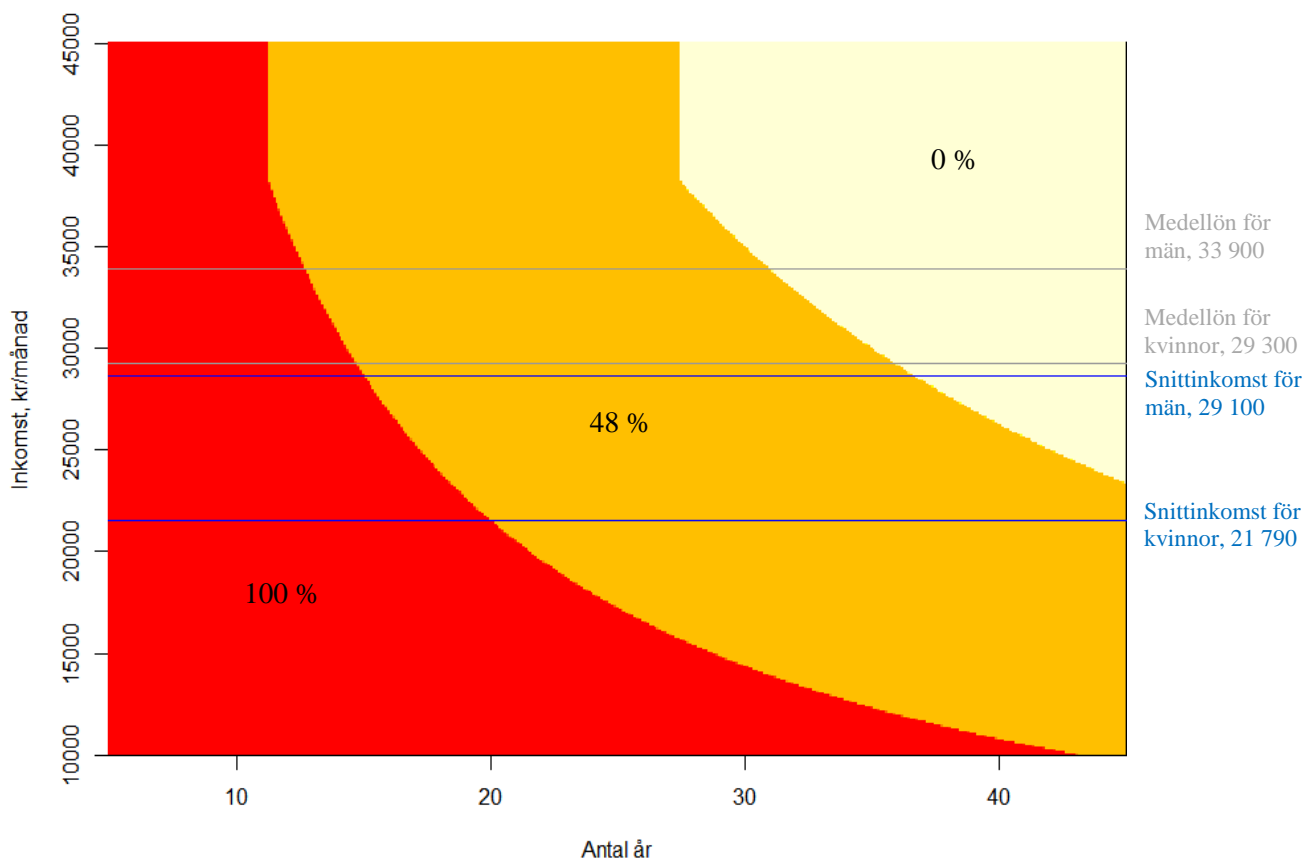
³¹ Dagens regler innebär att grundskyddet inträder vid 65 års ålder, därför har den pensionsåldern valts för beräkningarna. Detta trots att den s.k. alternativa, eller årskullsegna pensionsåldern för personer födda 1949 är drygt 66 år. I de förenklade reglerna bortses från övergångsreglerna och tilläggspensionen som antas motsvaras av inkomstpensionen.

kraftigare vid fler antal arbetade år. Eftersom vi är intresserade av att beskriva grundskyddet och efter som det inträder vid 65 har vi valt att hålla fast vid den pensionsåldern.

6.2 Garantipensionen prövas mot inkomstpensionen

Låg inkomstpension kan medföra att personen får garantipension. Garantipensionen är inkomstprövad men endast mot inkomstgrundad ålderspension. I figuren nedan anges antal yrkesverksamma år på den horisontella axeln och månadsinkomsten på den vertikala axeln. I det röda fältet är margineffekten 100 procent och i det gula är effekten 48 procent, i det ljusgula finns inget bidrag från garantipensionen till margineffekt. Om inte annat anges avser beräkningarna garantipension för ensamstående, vilket ökar de beskrivna margineffekterna jämfört med om beskrivningen avsett sammanboende.

Figur 16 Margineffekter från garantipension



Färre än tolv förvärvsaktiva år medför att margineffekten är 100 procent oavsett inkomst, i och med intjänandetakets existens, och med färre än cirka 28 yrkesaktiva år så är margineffekten från garantipensionen åtminstone 48 procent oavsett hur hög inkomsten är under dessa år.

Männens respektive kvinnors medellön för heltidsarbete beräknas uppgå till 33 900 respektive 29 300 kronor per månad år 2014.³² För att männen respektive kvinnorna ska få

³² Heltidslönen för män respektive kvinnor uppgår 2013 till 32 900 resp. 28 400 enligt SCB. Beloppen har räknats upp med antagen timlöneutveckling (3 procent) för 2014 enligt Konjunkturinstitutets prognos från juni månad 2014.

en pensionsinkomst som överstiger gränsen för garantipension (ca 11 370 kronor, 2014) krävs omkring 31 respektive 35 års yrkesarbete med genomsnittlig heltidslön.

Genomsnittsinkomsten för män respektive kvinnor är cirka 15-16 procent lägre än medel-lönerna för heltidsarbete och uppgår till cirka 29 100 respektive 21 790 kronor per månad 2014.³³ Det beror på deltidarbete, på att personer börjar eller slutar att arbeta under kalender året och därför endast har sin heltidslön del av detta år, samt på att det även finns personer som del av året eller hela inte har lön utan lever på till exempel föräldrapenning, sjuk-penning, arbetslöshetsersättning sjuk- och aktivitetsersättning (förtidspension). För att männen respektive kvinnorna ska få en pensionsinkomst som överstiger gränsen för garanti-pension krävs omkring 36 respektive 48 år med genomsnittlig inkomst.

Mäns och kvinnors genomsnittliga inträdes- resp- utträdesålder på arbetsmarknaden, beräknat på visst sätt, uppgår till cirka 23 respektive 64 år, dvs omkring 41 år i arbetslivet.³⁴

Av pensionärskollektivet 65 år och äldre är det omkring 672 000 personer eller 34 procent som får garantipension. Reglerna för garantipensionen skiljer sig något åt mellan de som är födda 1937 eller tidigare mot födda 1938 och senare. Av de som är födda 1938 och senare beräknas omkring 27 procent eller 350 000 personer få garantipension. Av dessa 350 000 äldre är det omkring 18 procent eller cirka 63 000 personer som befinner sig med 100 procents avräkning och cirka 286 000 med 48 procents avräkning av garantipensionen 2014.

Av de nyblivna 65-åringarna hade cirka två procent en så låg inkomstgrundad pension att garantipensionen avräknades med 100 procents av ”inkomstpensionen”, medan 31 procent fick 48 procents avräkning. Resterande 67 % hade enbart inkomstgrundad pension och ingen garantipension.

6.3 Bostadstillägget ser till hushållets samtliga inkomster och till förmögenhet

Bostadstillägget ser till hushållets boendekostnad och maximalt bostadstillägg för ensamstående utgår idag med 4 990 kronor per månad och för äldre sammanboende med 2 410 kronor. Vid beräkning av bostadstillägget beaktas i stort samtliga inkomster. Tjänstepensionen och inkomster från privat pensionssparande viktas ned till 80 procent och arbetsinkomster viktas ned till 50 procent vid beräkning av stödet³⁵. Även kapitalinkomster och förmögenheter beaktas i beräkning av tillägget. I underlaget för beräkning av bostadstillägget ingår således även garantipensionen. Bostadstillägget reduceras för inkomster över ett så kallade fribelopp. För ensamstående är fribeloppet cirka 8 030 kronor per månadskronor per månad 2014 (2,17 prisbasbelopp/år) och för sammanboende är fribeloppet cirka 7 176 kronor per månadskronor per månad (1,935 prisbasbelopp/år). Avräkningen sker sedan med 62 procent för den del av bidragsgrundande inkomsten utöver fribeloppet som understiger ett prisbasbelopp och med 50 procent för resterande överskjutande belopp.

³³ Medelinkomsterna är hämtade från SCB och undersökningen om hushållens ekonomi från 2012 framräknad till 2014 med avseende på ekonomi och gällande regler. Inkomsterna avser genomsnittlig taxerad förvärvsinkomst för kvinnor resp. män i åldern 18-64 år och som har en inkomst.

³⁴ Männens inträde sker något tidigare (drygt 22 år) än kvinnornas (ca 23 år) samt att utträder från arbetslivet sker cirka ett år senare (ca 64 resp. 63 år). Utträdesåldern är för de flesta inte relevant eftersom de allra flesta som slutar att arbeta före att de tar ut ålderspension får försörjning via förtidspension, sjukpenning eller arbetslöshetsersättning varvid man fortsätter att intjäna pensionsrätter

[Medelpensioneringsålder och utträdesålder.](#)

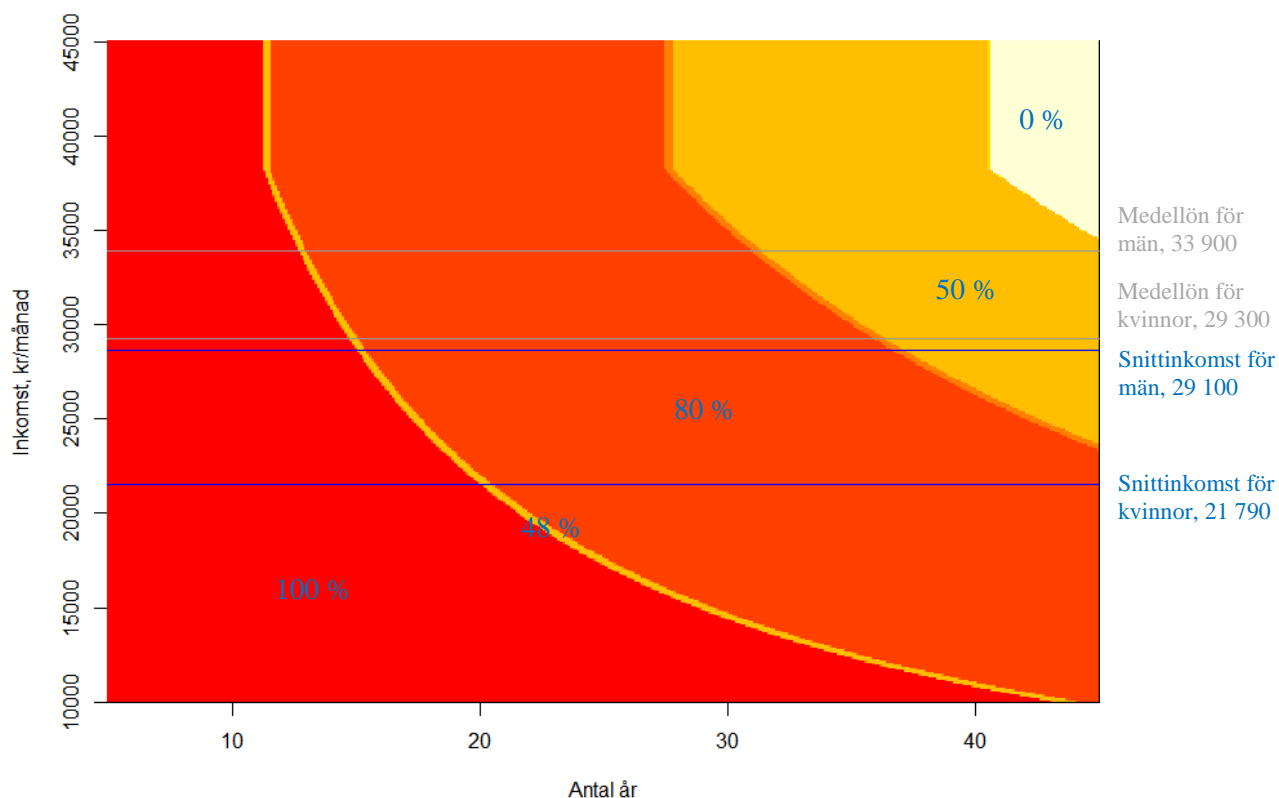
[Inträdesålder på arbetsmarknaden och antal år med pensionsrätt.](#)

³⁵ Arbetsinkomsterna beaktas enbart till den delen av inkomsten som överstiger 24 000 kronor.

För en ensamstående med en boendekostnad om 5 000 kronor per månad och med 7 900 kronor i pensionsinkomst (4 700 kronor i inkomstpension och 3 200 kronor i garantipension, likt exemplet ovan) så utgår bostadstillägget med 4 990 kronor, det vill säga en total pension inkl. BT om nästan 12 900 kronor per månad. Om exemplet får 100 kronor per månad i ökad inkomstpension kommer pensionsinkomsten att öka med 52 kronor till 7 952 kronor per månad. Bostadstillägget räknas i detta fall inte av eftersom pensionen understiger fribeloppet om 8 030 kronor. Marginaleffekten för detta exempel är därmed 48 procent och kommer enbart från garantipensionen. Om inkomst- och garantipensionen däremot uppgår till 8 056 kronor per månad (5 000 kronor i inkomstpension och 3 056 kronor i garantipension) så innebär en inkomstökning om 100 kronor att pensionen totalt överstiger fribeloppet och att bostadstillägget reduceras med 62 procent av inkomstökningen på 52 kronor. Den totala marginaleffekten är 80 procent, 48 procent från garantipensionen och 32 procent från bostadstillägget.³⁶

Marginaleffekten i figuren nedan beskrivs av intensiteten i färgen, mörkare (mer intensiv) symboliserar en högre marginaleffekt. De horisontella linjerna avser likt tidigare figur genomsnittlig heltids lön och medelinkomst för män och kvinnor.

Figur 17 Marginaleffekter från garantipension och bostadstillägg



Som tidigare nämnts framträder ett smalt band med 48 procents marginaleffekt mellan 100 procents och 80 procents avräkning av grundskydden.

Av diagrammet framgår att med en så låg månadsinkomst som 10 000 kronor så är marginaleffekten 100 procent fram till 43 års sådana månadsinkomster.

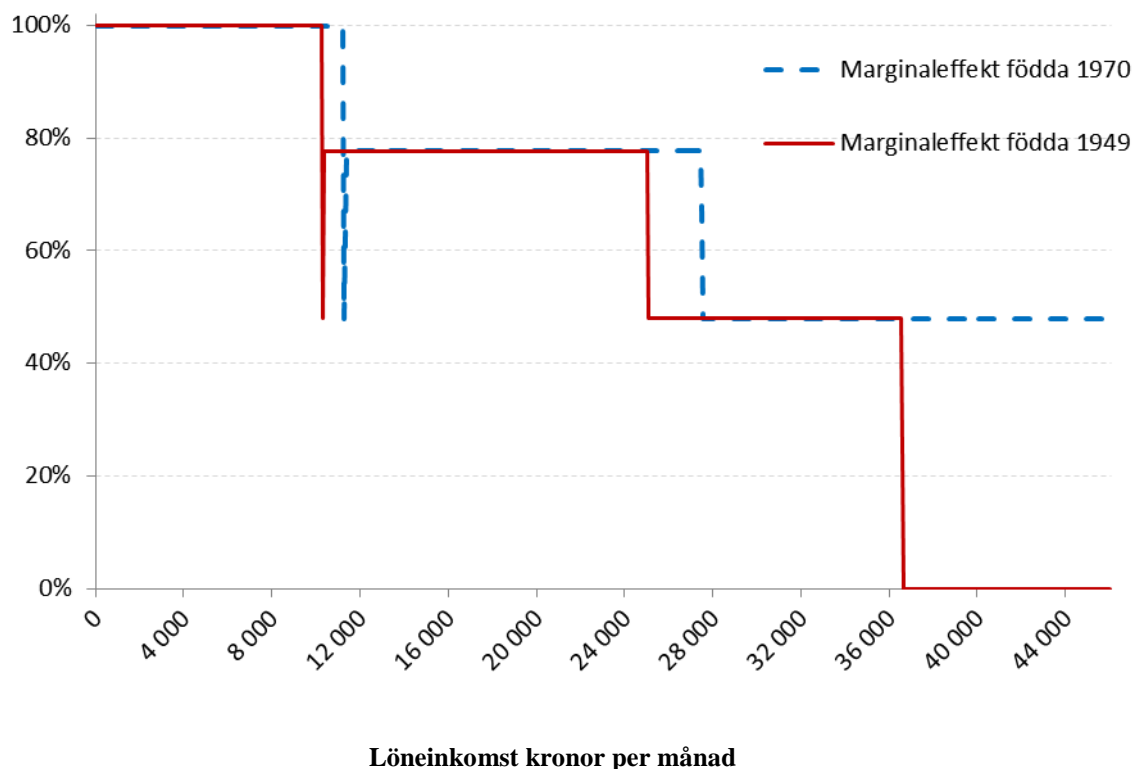
³⁶ $(1-48\%) \times 62\% \approx 0,32$

Det nedre horisontella strecket representerar snittinkomsten för kvinnor 21 790 kronor per månad. Med den inkomsten är margineffekten 100 %, fram till cirka 20 års förvärvsliv. Med denna inkomst passerar då margineffekten på 48 procent för att därefter uppgå till 80 procent även där diagramet slutar vid 45 års förvärvsliv. En ensamstående genomsnittskvinna, utan förmögenhet, arbetar sig inte med hjälp av den allmänna inkomstgrundade pensionen förbi bostadstillägget om hon har en bostadskostnad på 5000 kronor per månad eller mer.

Det näst nedersta horisontella strecket representerar snittinkomsten för män, 29 100 kronor per månad. Med den inkomsten är margineffekten 100 procent, fram till cirka 17 års förvärvsliv. Mellan 17 och cirka 37 års förvärvsliv med snittinkomsten är margineffekten 80 procent. Med fler yrkesverksamma år är margineffekten 50 procent. Inte heller en ensamstående genomsnittsman, utan förmögenhet, arbetar sig med hjälp av den allmänna inkomstgrundade pensionen förbi bostadstillägget om han har en bostadskostnad på 5000 kronor per månad eller mer.

I diagrammet nedan illustreras margineffekten för löneinkomster 0 – 55 000 kronor per månad förutsatt 40 års arbete.

Figur 18 Margineffekten från garantipension och bostadstillägg för olika löneinkomster och 42 års arbete utan tjänstepension, för födda 1949 samt födda 1970



Födda 1970 har samma mönster som årskullen 1949, men margineffekterna är förskjutna åt höger beroende på ökade medellivslängder och därmed högre delningstal som ger lägre

pension³⁷ per månad om pensionsåldern ligger fast. Födda 1970 kommenteras inte närmare. De som kommenteras nedan avser enbart födda 1949.

Med 40 års arbete är marginaleffekten på pensionen 100 procent fram till löneinkomster cirka 10 250 kronor i månaden, där den tillfälligt går ner till 48 procent. För högre inkomster är marginaleffekten dock 80 procent fram till en månadsinkomst om cirka 25 000 kronor per månad. Därefter är den 50 procent från till en månadsinkomst om strax över 36 000 kronor per månad. Månadsinkomster strax över 36 000 kronor i 42 år innebär att man har så stor allmän inkomstgrundad pension att man inte längre har rätt till grundtrygget och marginaleffekten från grundtrygghetsystemen försvinner därmed.

Figur 17 och 18 indikerar att betydligt fler personer skulle träffas av de höga marginal-effekter om 80 och 50 procent som bostadstillägget ger än vi ser i verkligheten. Att bostadstilläggets omfattning är betydligt mindre än diagrammet indikerar beror bland annat på att tjänstepensionen höjer pensionsinkomsterna samt på att bostadstillägget prövas mot hela hushållets inkomster och inte för varje individ. Även förmögenhetsprövningen medför att andelen som är berättigade till bostadstillägget är lägre än vad enbart inkomsterna ger anledning att tro.

Med den redan erfarna livslängdsökningen samt den som prognosticeras ger inkomst- och premiepensionen en kompensationsgrad på cirka 50 procent, för den som går i pension vid 65 års ålder. Det leder till höga marginaleffekter från grundskyddet. Om i stället grundskyddet skulle inträda senare, till exempel från och med den så kallade årskullsegna pensionsåldern, minskar marginaleffekterna för stora grupper. Pensionsåldersutredningens förslag om så kallade riktålder för grundskyddet m.m. motiveras bland annat av behovet av att minska marginaleffekterna.

Marginaleffekten påverkas till viss del även av var i landet individen är mantalsskriven eftersom den kommunala inkomstskatten varierar mellan kommuner och församlingar. Den lägsta kommunalskatten 2014 finns i Skåne (Höllvikens församling i Vellinge kommun) och uppgår till 29,32 (exklusive kyrkoavgiften) och den högsta uppgår till 35,22 i Norrland (Dorotea-Risbäck församling, exklusive kyrkoavgiften)³⁸.

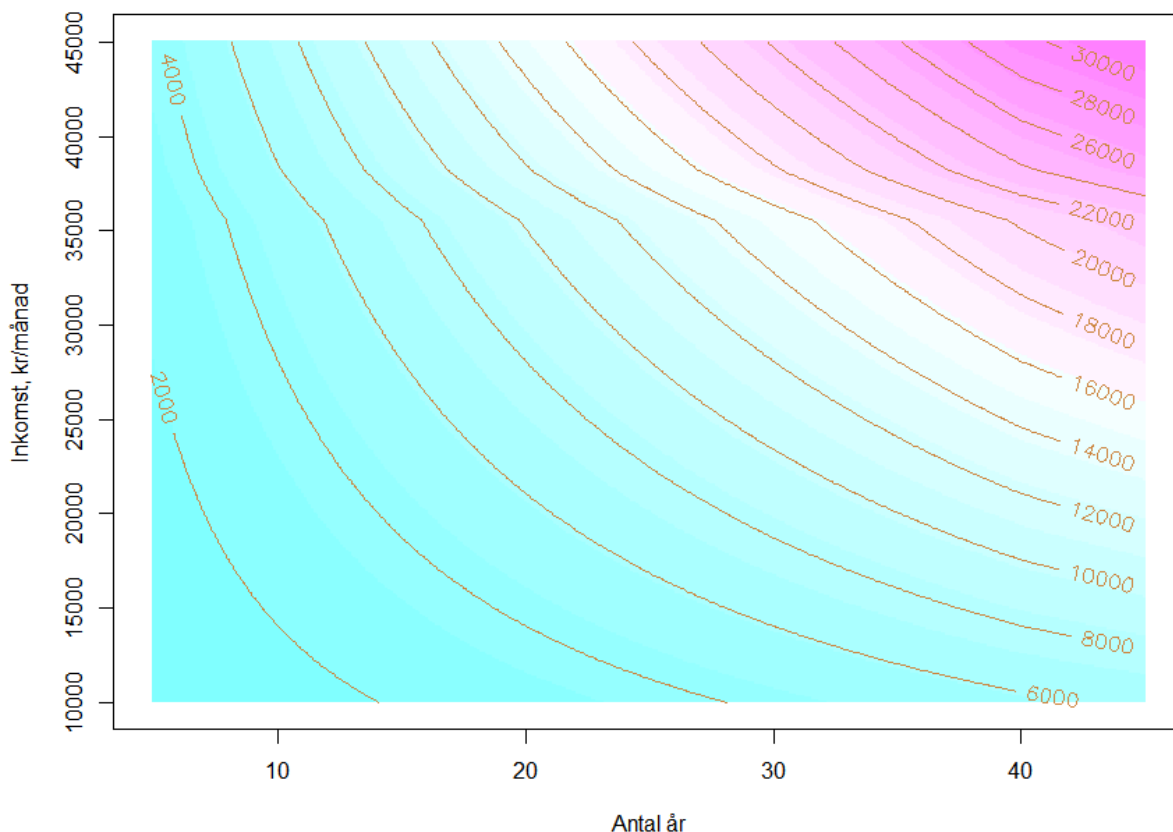
6.4 Tjänstepension påverkar också bostadstillägget

I figurerna ovan antogs att den ensamstående individen saknade tjänstepension. De flesta omkring 9 av 10 har dock tjänstepension i någon form. I figuren nedan inkluderas en avgifts- eller premiebestämd tjänstepension enligt SAF-LO avtalet³⁹, som den försäkrades arbetsgivare antas ha betalat in till samtliga förvarvsaktiva år.

³⁷ Förutsatt att garantipensionen och bostadstilläggets olika gränsvärden inkomstindexeras eller att inkomsttillväxten är noll fram till år 2035 då årskullen född 1970 fyller 65 år.

³⁸ Kyrkoskatten eller annan avgift till trossamfund exkluderas eftersom dessa avgifter ses som privat konsumtion.

³⁹ I beräkningarna antas att avtalet har gällt under hela förvarvsaktiva livet, det vill säga bortser från eventuella övergångsregler. Med en premie om 4,5 procent på lönen understigande 27 750 kr/månad (=7,5 inkomstbasbelopp/12) och 30 procent av lönen därutöver. Premierna betalas in från och med 25 års ålder fram till 65 årsdagen. De flesta avgiftsbaserade tjänstepensionsavtal liknar detta avtal i dag. Undantaget är kommun och landstingsanställda som tjänar in nya pensionsrätter även efter 65 årsdagen. Tjänstepensionen beräknas utgöra cirka 20 procent av pensionsökningen.

Figur 19 Total pension inkl. tjänstepensionen beroende på lön och antal yrkesaktiva år

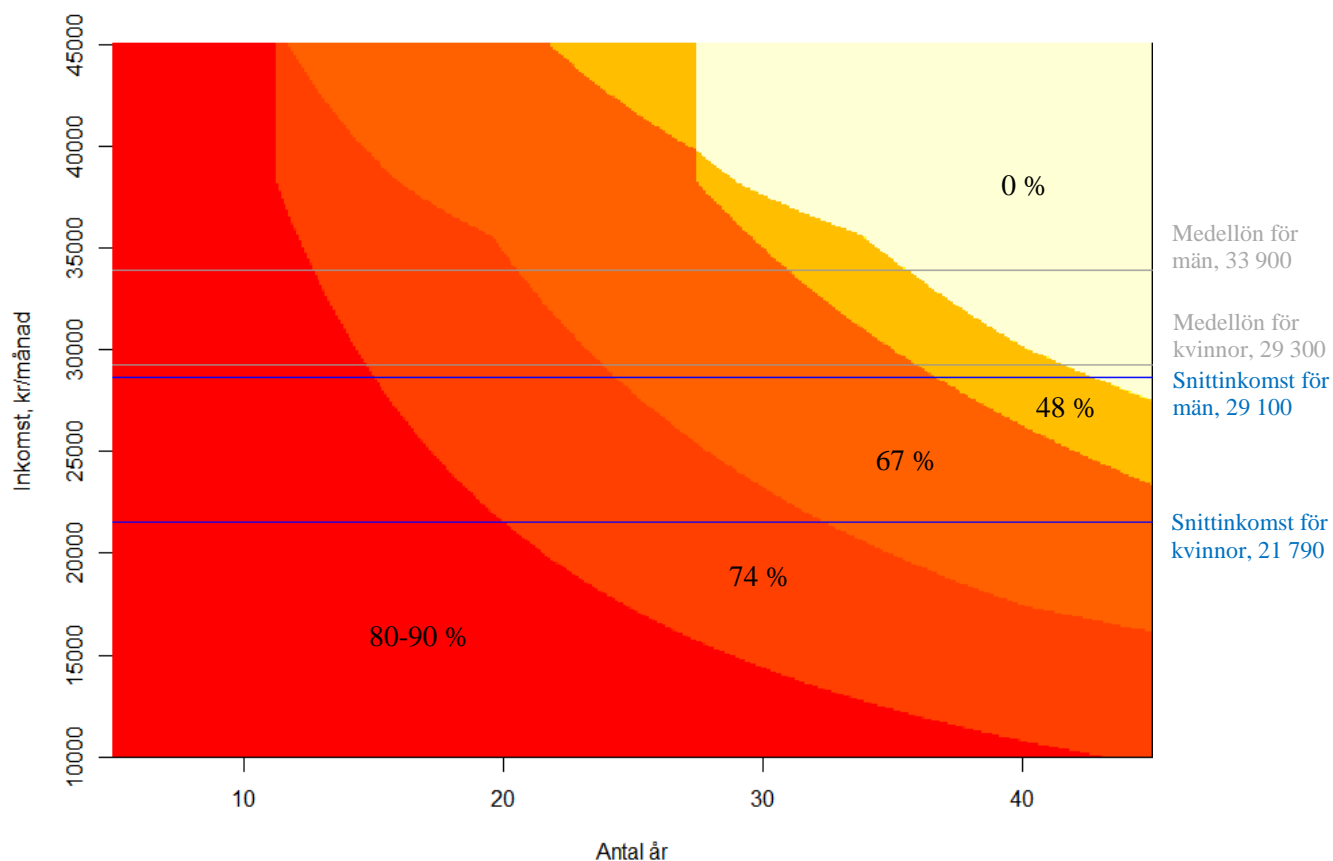
Av figuren ovan framträder ”knäckpunkter” vid en inkomst på omkring 35 560 kronor per månad (7,5 inkomstbasbelopp) som är även gränsen för där premien till tjänstepensionen ökar från 4,5 till 30 procent av lönen. 7,5 inkomstbasbelopp är också gränsen för maximalt intjänande till den allmänna pensionen⁴⁰. Under 35 560 kronor per månad är ”premien” totalt 21,71 procent, 17,21 till det allmänna systemet och 4,5 till tjänstepensionen, och över det allmänna avgiftstaket är premien högre, 30 procent – och då enbart till tjänstepension⁴¹.

Tjänstepensionen påverkar inte garantipensionen alls men ingår i inkomstprövningen av bostadstillägget. Hela tjänstepensionen räknas dock inte utan endast 80 procent av pensionen. Tjänstepension ökar det bidragsgrundande underlaget till bostadstillägget och reducerar där med bostadstillägget. I figuren nedan visas marginaleffekterna från grundskyddet när tjänstepensionen inkluderas.

⁴⁰ Avgiftstaket i det allmänna pensionssystemet är dock 8,07 inkomstbasbelopp eftersom den allmänna pensionsavgiften om 7 procent i sig inte ger någon pensionsrätt så är taket för intjänandet 7,5 inkomstbasbelopp [$\approx 8,07 \times (1-7\%)$].

⁴¹ Notera att premien för dagens tjänstepension går vid gränsen 7,5 inkomstbasbelopp medan avgiftstaket för den allmänna är vid 8,07 inkomstbasbelopp. Inom ett mindre löneintervall, från cirka 35 560 – 38 265 kr/månad (7,5 - 8,07 inkomstbasbelopp) utgår samtidigt en avgift för det allmänna pensionssystemet och den förhöjda premien till tjänstepensionen, om 47,21 procent. Vid 40 års förvärvsarbete fås också en mindre effekt, knappt synlig, beroende på att intjänandet till tjänstepension i SAF-LO avtalet är maximalt 40 år eftersom premier betalas in först från 25 års ålder och fram till högst 65 års ålder.

2014-11-02

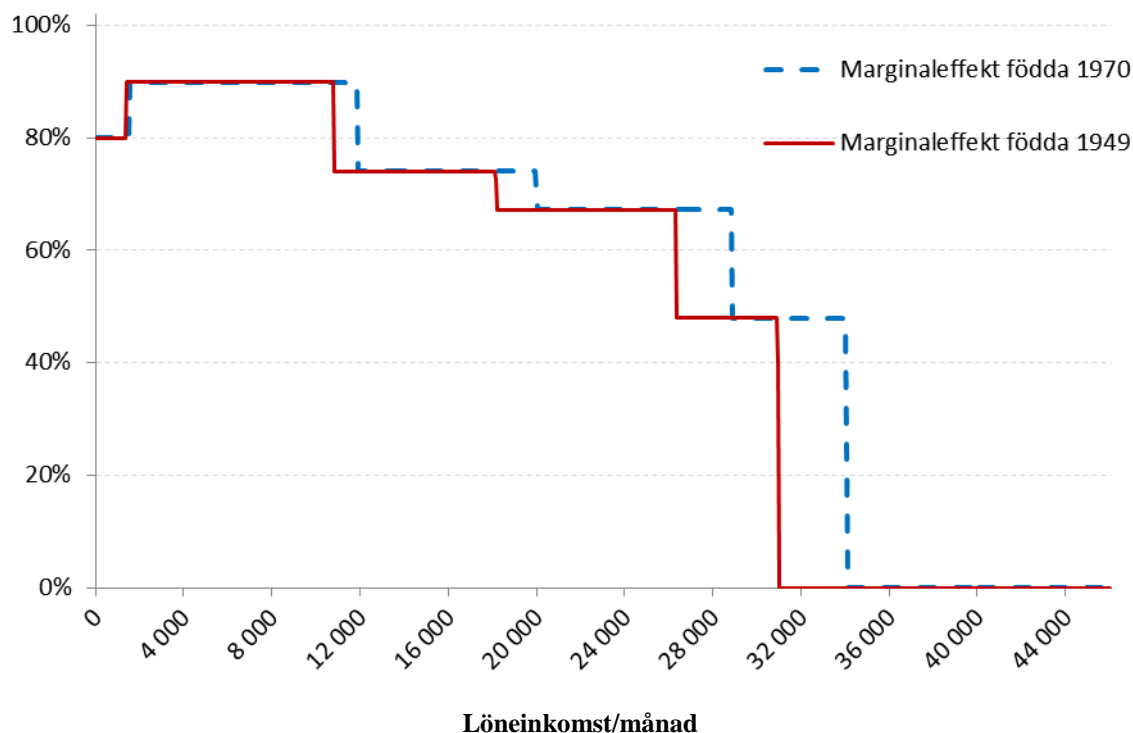
Figur 20 Marginaleffekter från garantipension och bostadstillägg när tjänstepensionen är inkluderad

Reglerna för hur tjänstepensionen beaktas i grundskyddet bidrar till en ökad komplexitet av pensionssystemets marginaleffekter. Låga pensionsinkomster totalt (få yrkesverksamma år och låg lön) ger som tidigare en hög marginaleffekt. Löner över 35 560 kronor per månad minskar marginaleffekten kraftigare än vad fler yrkesverksamma år gör eftersom inkomster över taket ger högre total pension per inkomstkrona eftersom avsättningen till pension är större för dessa inkomster, generellt och förenklat 30 procent mot 21,71 procent (17,21 + 4,5). Dessutom antas all tjänstepension vara fonderad. Avsättningen 30 procent har därmed en avkastning överstigande inkomstillväxten på hela avgiften. Undertaket har avsättningen till inkomstpension ingen "överavkastning". Det bidrar till att göra inkomster övertaket mer värdefulla än inkomster under taket.

Figurens röda och gula ytor är vertikal för löneinkomster över 38 265 kronor per månad beroende på att inkomster över denna gräns – "taket" – inte ger ytterligare pensionsrätter till det allmänna pensionssystemet. Anledningen till att marginaleffekten inte uppgår till 100 procent för låga livsinkomster är att tjänstepensionen inte påverkar (inte minskar) garantipensionen och enbart till 80 procent tas upp i beräkningen av bostadstillägget.

För att illustrera marginaleffekten av ovanstående figur så visas motsvarande diagram som visar vad en marginell ökning av den allmänna pensionsinkomsten innebär i minskat grundskydd (garantipension och bostadstillägg) vid olika löneinkomster och givet 40 års arbete för en person född 1970 med tjänstepension.

Figur 21 Marginal effekten från garantipension och bostadstillägg för olika löneinkomster och 42 års arbete med tjänstepension, för födda 1949 och 1970

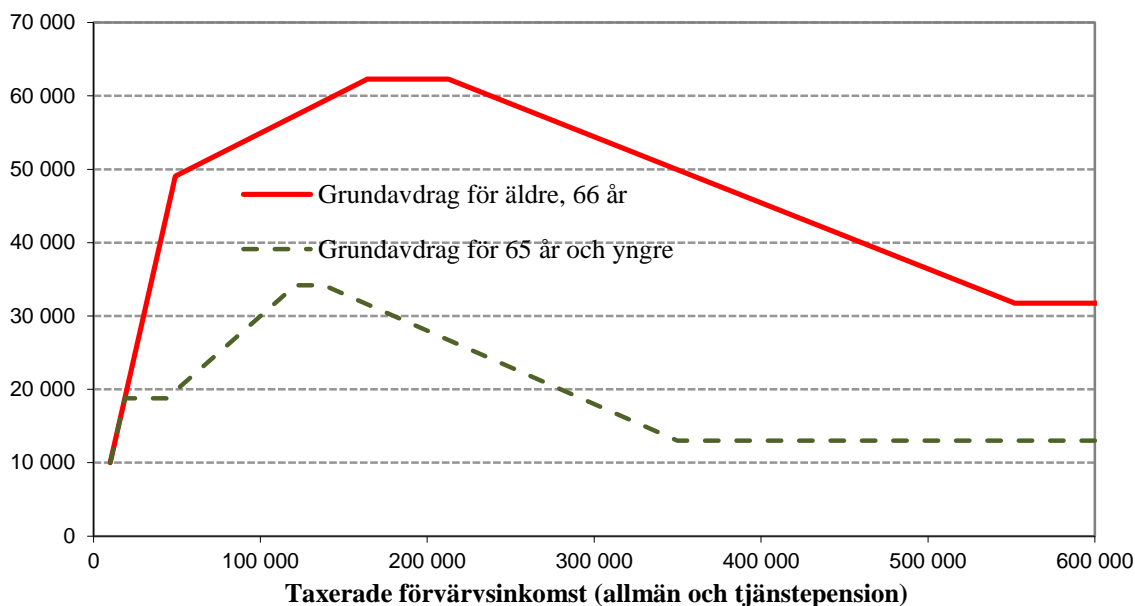


Utan tjänstepension visades i figur 19 att marginal effekten var noll procent först från och med en månads inkomst om drygt 36 000 kronor, vid pensionsålder 65 för personer födda 1949. Med tjänstepension upphör marginal effekten från grundskyddet strax före 32 000 kronor och 42 års arbete. Beaktas tjänstepension så minskar grundskyddets marginal effekter.

6.5 Pensionerna beskattas, ytterligare marginal effekter

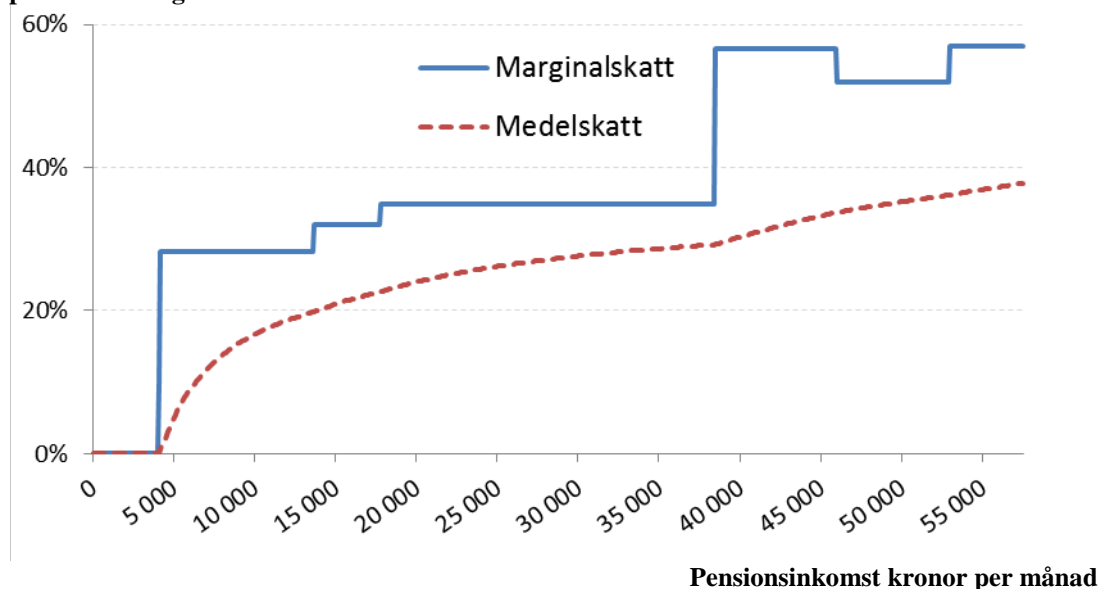
Både den allmänna pensionen och tjänstepension beskattas. Från den taxerade (pensions-) inkomsten medges ett grundavdrag. Grundavdraget ser lite olika ut för yngre och äldre pensionärer, de som vid utgången av året har fyllt 66 år får ett förhöjt avdrag. Avdragets storlek beror också på storleken av inkomsten vilket bidrar till ökad komplexitet för marginal effekterna, jfr figuren nedan.

Figur 22 Grundavdraget för yngre och äldre (66 år eller äldre) 2014, årsbasis



I beräkningarna har vi räknat på det förhöjda grundavdraget för de äldre. Skälet är att man förväntas leva i ytterligare cirka 20 – 25 år efter pensioneringen och därmed kommer pensionen att dra nytta av det högre avdraget flera år än det enda år vid 65 som beskattningen sker med det lägre avdraget och högre skatten. Vid beräkningarna har en kommunalskattesats om 32 procent använts.

Figur 23 Medel- och marginalskatten för 66 år och äldre utan arbetsinkomster av en mindre pensionsökning

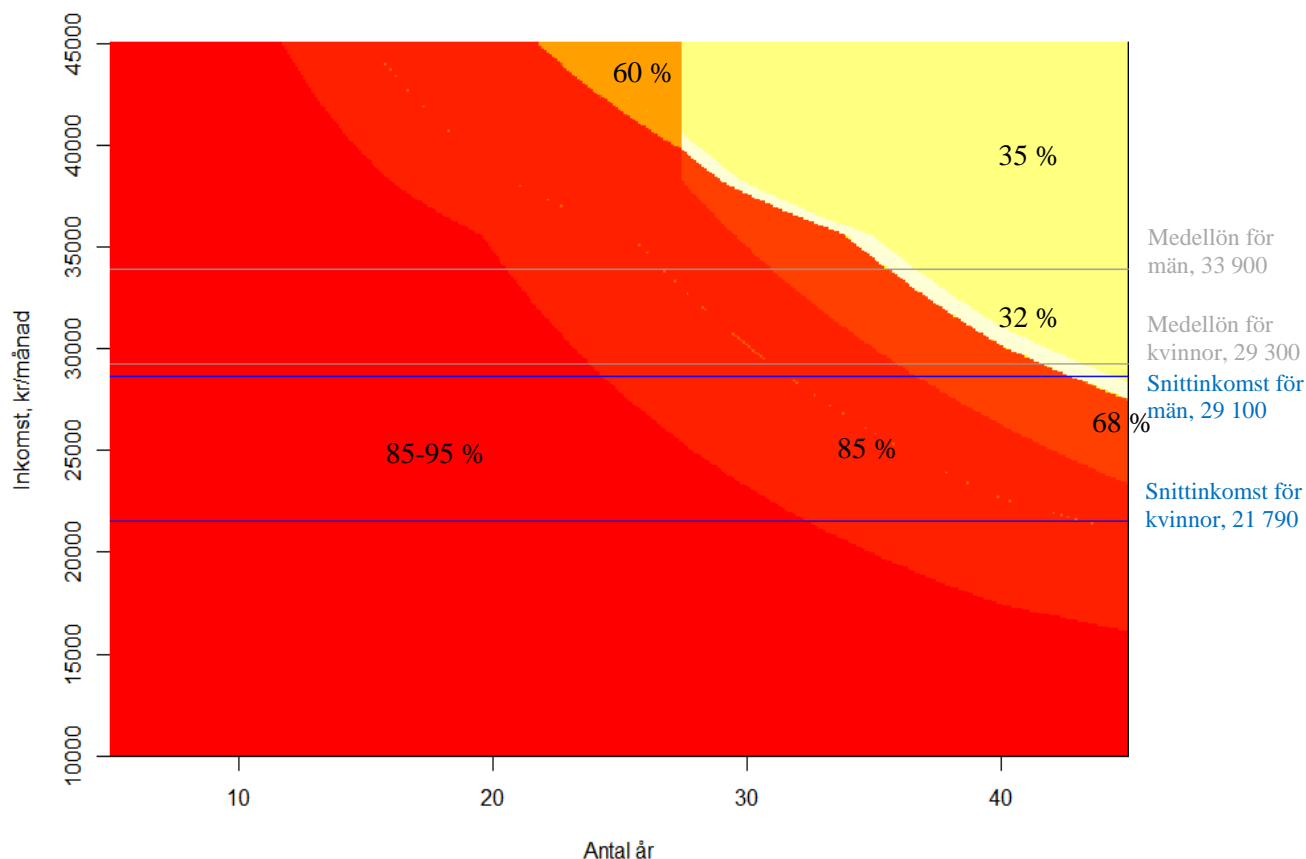


Figuren ovan är dock missvisande vad gäller den totala margineffekten eftersom den enbart visar skattens andel på den sist intjänade pensionsinkomsten. Sedan tidigare vet vi att en ökning av inkomstpensionen vid låga inkomster reducerar garantipensionen med

motsvarande belopp (100 procents margineffekt), vilket inte framgår av marginalskattekurvan i figur 23.

Nedan visas i figur de totala margineffekterna på pensionerna av att inkludera dagens inkomstskatteregler för olika antal år och nivåer på löneinkomster.

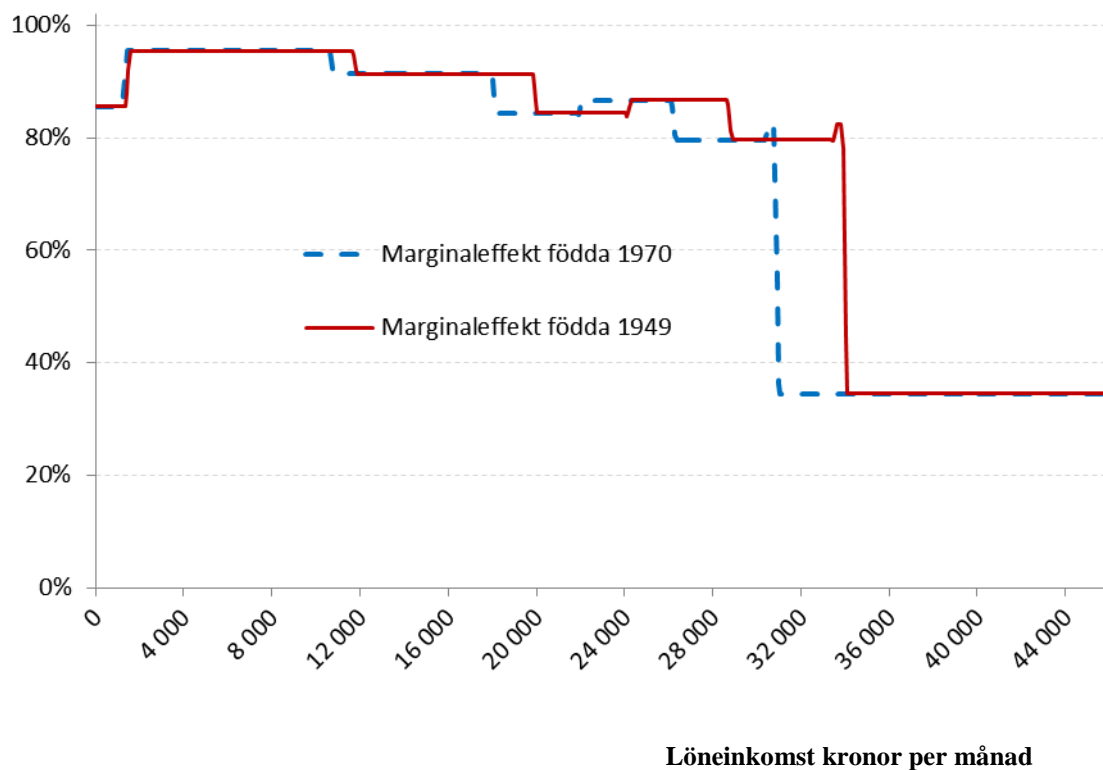
Figur 24 Total margineffekt efter skatt och bostadstilägg



Procentsatserna i figuren ovan är inte exakta utan ungefärliga. Av figur 24 framgår att de totala margineffekterna är höga eller mycket höga, mellan 100 till 68 procent för de med lägre inkomster. Inkomster under cirka 20 000 kronor per månad har så höga margineffekter nästan oavsett hur länge de arbetar förutsatt en pensionsålder på 65 år. De är lika höga för medelinkomsttagare, det vill säga cirka 29 000 kronor per månad, med färre än 30 intjänande år. Vidare framgår att margineffekterna är komplexa. För den enskilde är det omöjligt att beakta den totala effekten på pensionen av en ökad arbetsinsats som ung.

I diagrammet nedan visas margineffekten från ovanstående figur vid olika löneinkomster förutsatt 40 års arbete för en person födda 1949 och 1970.

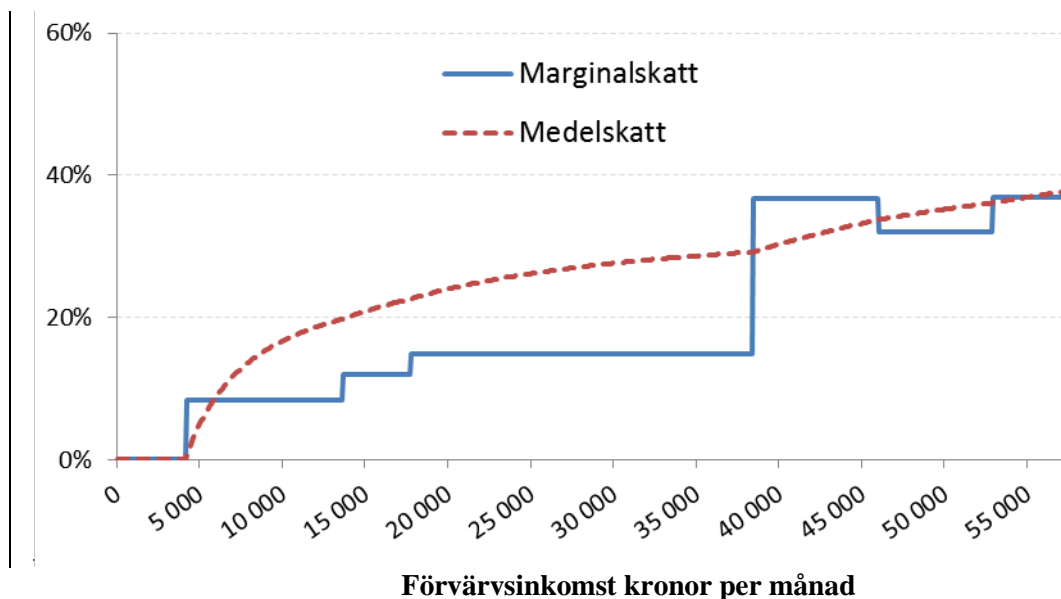
Figur 25 Den samlade margineffekten inkl. skattesystemets bidrag, förutsatt 42 års arbete med tjänstepension



6.6 Att arbeta extra som pensionär

Tidigare har vi enbart sett till margineffekten i form av vilken höjning av pensionens som följer av en marginell ökning av löneinkomsten. Margineffekten beror även på inkomstslag. Tidigare i avsnittet framgick att tjänstepensionen räknades enbart till 80 procent och att arbetsinkomster viktas ned till 50 procent vid beräkning och fastställande av bostadstillägget. Även inkomstbeskattningen skiljer på arbetsinkomster och övriga inkomster. För arbetsinkomster fås ett så kallade jobbskatteavdrag. Skattereduktionen för arbetsinkomster är högre för dem som har fyllt 66 år än för övriga. Marginalskatten är därmed lägre för arbetsinkomster för fyllda 66 än vad den är för pensionsinkomster. I figuren nedan redovisas marginal- och medelskatten avseende inkomster intjänade av personer 66 år eller äldre.

Figur 26 Medel- och marginals-katten avseende förvärvsinkomster för personer 66 år och äldre, månadsinkomst, kr

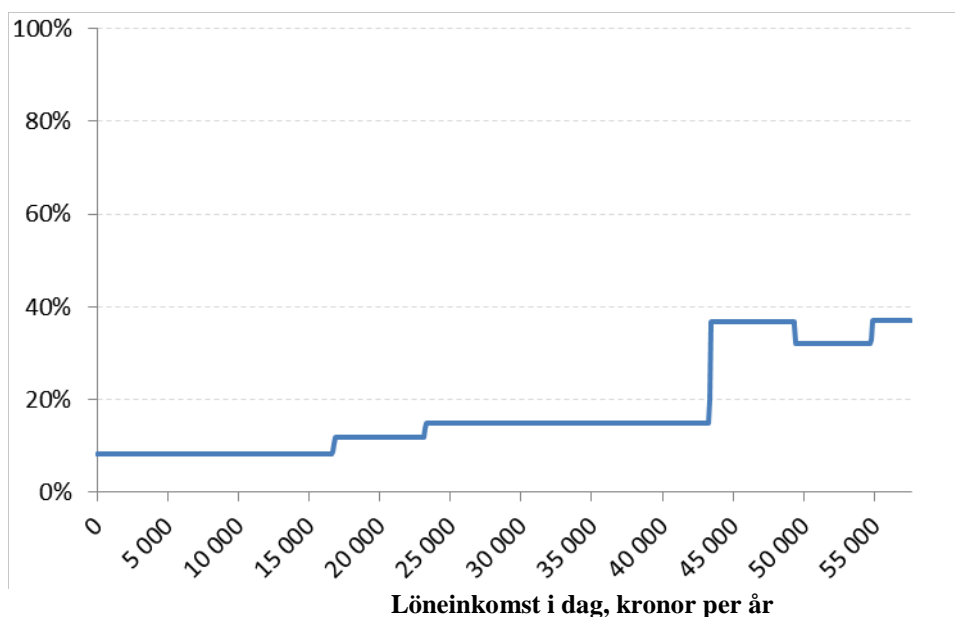


Upp till månadsinkomster på cirka 38 000 kronor är skatten på marginalen av löneinkomsten omkring 15 procent samtidigt som en ny pensionsrätt om 17,21 procent intjänas.⁴² I praktiken en negativ beskattning upp till ganska höga inkomster.

I figuren nedan illustreras ett exempel på marginaleffekten för en ålderspensionär som är 66 år eller äldre och som tidigare var utan arbetsinkomst och får en marginell arbetsinkomst om 100 kronor i månaden. Individens antas ha en kommunalskatttestas om 32 procent. För att fånga upp bostadstillägget antas att personen vara ensamstående med en hyra om 6 000 kronor per månad utan någon förmögenhet.

⁴² I marginalberäkningar ingår inte egenavgifter till pensionssystemet. Avgiften påverkar inte den beskattningsbara inkomsten och avgiften reducerar skatten med motsvarande belopp. Den allmänna pensionsavgiften är obligatorisk och ger framtida pensioner som i sin tur, när de betalas ut, beskattas. Det är inte helt trivialt hur man ska se på dessa avgifter i marginaleffekterna. Rent teoretiskt borde hänsyn tas till nuvärdet av de framtida pensionsinkomsterna efter skatt och bidrag. En fråga är dock om den äldre individen beaktar dessa framtida pensionsinkomster vid valet av önskat arbetande timmar. I beskrivningar/beräkningar av marginaleffekter omnämns sällan pensionsavgifterna. För äldre som överväger att arbeta vidare eller arbeta extra kan den totala nettoeffekten av den ökade pensionsrätten vara viktig för beslutet om att gå i pension eller att arbeta vidare. En enkel kalkyl av nuvärdet av pensionsavgiften ges sist i detta avsnitt – ”Överskattning av marginaleffekter för arbetsinkomst”.

2014-11-02

Figur 27 Marginaleffekten för en individ som är 66 år eller äldre vid olika löneinkomster idag och 40 års arbete

Marginaleffekterna ovan kommer enbart från skattesystemet. Garantipensionen ser enbart till inkomstpension och bostadstilläget berörs inte när löneinkomsterna understiger 24 000 kronor per år. En mindre löneinkomst medger ett jobbskatteavdrag som minskar skatteuttaget och marginaleffekten. Marginaleffekterna ovan beror på grundavdraget samt gränsen för när statlig inkomstskatt tas ut. Notera att resultatet i diagrammen ovan är betingat av enbart pensionsinkomster och en marginell löneinkomst.

Nivån på marginaleffekten från arbetsinkomster beror på om skatteinslaget från arbetsgivaravgifterna ska inkluderas i begreppet. I vissa sammanhang inkluderas dessa i sin helhet eller till den del de betraktas som en skatt.⁴³ Ett skäl till att inte inkludera skattedelen i arbetsgivaravgiften är att arbetsgivaren betalar dessa och de flesta inte är medvetna om skatteinslaget i avgifterna.

I tabellen nedan redovisas de genomsnittliga marginaleffekterna utan skatteinslaget från arbetsgivaravgifterna av en mindre löneökning för dagens pensionärer uppdelat på åldersgrupperna 61–65 år samt 66 år och äldre. De som är 66 år och äldre har lägre marginaleffekt eftersom de får ett förhöjt grundavdrag och ett högre jobbskatteavdrag. Marginaleffekten från en mindre arbetsinkomst för äldre utan tidigare löneinkomst innebär att garanti-

⁴³ För en högsskattekommun med 35 procent i kommunal inkomstskatt är den högsta marginals-katten exkl. sociala avgifter 60 procent. För yngre anställda (65 år eller yngre) med inkomster över förmånstaket (där hela arbetsgivaravgiften är skatt eftersom inkomsten överstiger förmånstaket) är marginaleffekten tillsammans med arbetsgivaravgiften cirka 70 procent. För äldre (66 år och äldre) och födda 1938 och senare är motsvarande effekt nästan 64 procent. De som är födda 1937 eller tidigare utgår inga sociala avgifter och marginaleffekten påverkas därmed inte. Beaktas även konsumtionsskatterna utöver inkomstskatt, sociala avgifter och egenavgifter kan man tala om en mera omfattande marginaleffekts begrepp som brukar benämnas *skattekil*. Skattekil avser skillnaden mellan arbetsgivarens bruttokostnad och vad den anställda får kvar netto efter att skatter och avgifter är betalda. Även skatter och avgifter som uppkommer när nettoinkomsten konsumeras, d.v.s. mervärdesskatt inkluderas i begreppet liksom eventuella skatteavdrag för hushålls-nära tjänster och reparation och tillbyggnad (de s.k. RUT och ROT avdragen).

2014-11-02

pensionen inte påverkas eller reduceras eftersom garantipensionen enbart ser till inkomstpensionen. Reducering av bostadstillägg är mindre eftersom arbetsinkomsten viktas ned. För de två åldersgrupperna är reduceringen likvärdigt förutsatt inkomst mm.

Tabell 18 Marginaleffekt för pensionärer uppdelat på ensamstående och sammanboende 2014 av en ytterligare arbetsinkomst om 100 kronor per månad

	61–65 år	66+
Ensamstående	35,5	15,6
Varav kvinnor	35,0	15,0
Varav män	36,0	16,9
Sammanboende	33,3	17,0
Varav kvinnor	30,9	13,9
Varav män	35,4	19,4
Totalt	34,0	16,4

Källa: Beräkningarna av marginalsatt/marginaleffekt grundar sig på Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning om hushållens inkomster och ekonomi från år 2012 framskriven till år 2014 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk. Eftersom det är ett framskrivet urval är de genomsnittliga effekterna behäftade med en viss osäkerhet.

Marginaleffekten ovan har beräknats med avseende på så kallade individuell disponibel inkomst. Individuell disponibel inkomst är definierad som individernas nettoinkomst (d.v.s. deras bruttoinkomst reducerad för slutlig skatt exklusive kyrkoavgift) med tillägg för de hushållsanknutna bidragen (barnbidrag, bostadsbidrag, bostadstillägg etc.) där de vuxna individerna i hushållet delar på dessa hushållsanknutna bidrag.

Av tabellen framgår att ensamstående har ett marginell lägre utbyte av att arbeta extra samt att bland samboende har män något högre marginaleffekt än maken. Skälet till detta är att ensamstående kvinnor i högre utsträckning berörs av de inkomstberoende förmånerna (garantipension och bostadstillägg) medan de sammanboende männen i högre grad träffas av reducerat grundavdrag och statlig inkomstskatt.

I tabellen och figuren ovan ingår inte värdet av att en ny pensionsrätt intjänas. Nuvärdet av denna kan grovt beräknas till att minska marginaleffekten med upp till omkring 10–12 procentenheter.

Överskattning av marginaleffekterna för arbetsinkomst

I beräkningar av marginaleffekter ingår sällan värdet av att en ny pensionsrätt tillkommer vid ökad arbetsinkomst. Den allmänna pensionsrätten som ges är 17,21 procent av inkomstökningen. Nuvärdet av den allmänna pensionsrätten efter skatt motsvarar 10–12 procentenheter för de som saknar garantipension och bostadstillägg. Nuvärdet av dessa pensionsrätter bör därmed dras ifrån den totala marginaleffekten⁴⁴. Det innebär att den extra

⁴⁴ Pensionsrätterna beskattas när de betalas ut i pension. Pga. av taxeringskäl kommer intjänande under året att fastställas året efter, t+1, och betalas ut först den 1/1 året därpå, t+2. Om vi antar en framtida marginalsatt om 15 % och att individen förväntas leva som pensionär i ytterligare 20 år är så kommer den initiala allmänna pensionen efter skatt att vara cirka 0,7 procent [=+17,21%*(1-15%)/20]. I denna förenkling bortses från eventuella tillväxt eller avkastning. Nuvärdet av denna mycket förenklade formel kan beräknas som:

löneinkomsten som intjänas, i stort är obeskattad. För dem med bostadsstöd tas 50 procent av arbetsinkomsten – överstigande ett fribelopp på 24 000 kronor per år – upp i den bidragsgrundande inkomsten. För de med hel avräkning av ökad bidragsgrundande inkomst bör därför margineffekten minska med omkring sex procentenheter.

Vidare beaktas inte i beräkningen av margineffekterna möjligheten att ta ut inkomst- och garantipensionen vid 65 års ålder och fortsätta att arbeta. Det ger en möjlighet att spara utbetalad pension som därefter kan ge ett tillskott till framtida pensionsinkomster. Denna möjlighet, tillsammans med den mycket låga beskattningen av förvärvsinkomster efter 65, gör det lönsamt även för personer med låga inkomster eller få år med pensionsgrundande inkomst att arbeta efter 65.

$$\sum_{i=2}^{20} \frac{17,21\% \times (1 - 15\%)/20}{(1 + d)^i} \approx 11\%$$

Diskonteringsräntan är kritiskt för beräkningen. Det går att argumentera för att den, ur ett samhälleekonomiskt perspektiv, kan antas motsvara den reala tillväxten ungefär inkomstindex. Historisk uppgår den till cirka 1,8 procent utöver inflationen.

2014-11-02

Bilaga: Ekvivalensskalor

För att kunna jämföra disponibla inkomster mellan olika hushåll måste hänsyn tas till hur många personer som ska leva på inkomsten. Kollektiva nyttigheter och stordriftsfördelar hos hushåll med flera medlemmar medför att total hushållsinkomst delad på antal personer i hushållet blir missvisande. För att justera för detta använder därför Regeringskansliet och SCB den av SCB framtagna konsumtionsenhetsskala. Internationellt används vanligen OECD-skalan.

SCB- och OECD-skalan och dess vikter

Person i hushållet	SCB	OECD-skalan
Första vuxna individen	1,00	1,00
Andra vuxna individen i hushållet (sammanboende)	0,60	0,5
Tredje vuxna individen (20 år eller äldre)	0,52	
Barn 1 (0-19 år)	0,52	
Barn 2-3 (0-19 år)	0,42	
Individer 14 år eller äldre	-	0,5
Barn under 14 år	-	0,3

Hushållets samlade disponibla inkomst delas med konsumtionsvikterna ovan. Genom att justera den disponibla inkomsten för försörjningsbörda skapas ett mått som är mer jämförbart mellan hushåll av olika storlekar och sammansättningar. Justeringen för försörjningsbörda är dock ingen exakt vetenskap. Flera olika metoder för att bestämma vikterna är rimliga och går att försvara. Samtidigt har metoden för att beräkna vikterna stor betydelse för till exempel hur stor andel i en befolkning som anses ha låg ekonomisk standard.

Av de två olika skalorna tilldelar SCB-skalan en större vikt, dvs. ger mindre stordriftsfördelar, än OECD-skalan för hushåll med fler än en person. Innebörden av mindre stordriftsfördelar är en lägre medianinkomst och därmed en lägre gräns för nivån på låg ekonomisk standard.

För de äldre, som i snitt har färre antal hushållsmedlemmar än yngre hushåll, innebär det en ökad risk för att inkomsten inte når upp till gränsen för låg ekonomisk standard. Med SCB skalan i stället för OECD-skalan skulle således andelen pensionärer med låg ekonomisk standard vara aningen lägre. Med OECD-skalan hamnar gränsen för låg standard på drygt 11 100 och med SCB-skalan på nästan 11 000, se budgetpropositionen för 2015, utgiftsområde 11 och figur 3.6 på sidan 21.

Exempel: En ensamstående pensionär med 11 000 kronor i disponibel inkomst, då är hushållets standard densamma med båda skalorna eftersom vikten är lika stor för ensamstående i båda skalorna (= 1). Med OECD-skalan tillhör pensionären de hushåll som betraktas ha en låg ekonomisk standard medan den inte gör det med SCB-skalan.

Bedömningen av den relativa standarden för individer i familjer med fler familjemedlemmar, till exempel barnfamiljerna, påverkas på ett mer komplext sätt eftersom även hushållets egen standard påverkas av vald skala. Sådana familjer torde dock ha en mindre risk att betraktas de med låg ekonomisk standard av en skala med ökade stordriftsfördelar eftersom deras egen standard i allmänhet påverkas i högre utsträckning än medianinkomsten för alla.

De två olika skalorna kommer att uppvisa olika nivåer på andelen med låg ekonomisk standard men över tid uppvisar de ett mycket snarlikt mönster. Vid nedbrytning på olika grupper, där hantalet hushålls medlemmar skiljer sig åt, kan skalorna ha betydelse för de relativa nivåskillnaderna. I rapporten bryter vi dock inte ned resultatet i några mindre undergrupper varför resultatet torde vara relativt okänsligt för valet mellan OECD eller den av SCB valda konsumtionsskala.