



FAKTASERIE OM PENSIONERNA

Är pensionerna tillräckliga?

Rapport 1



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Förord.....	i
Sammanfattning	ii
Längre medellivslängd, oförändrad pensionsålder och skattereduktion har lett till lägre kompensationsgrad	iii
Grundskyddet ligger ungefär på nivån för låg ekonomisk standard.....	vi
Pensionärer som inte får fullt grundskydd får ersättning under nivån för låg ekonomisk standard	viii
Tillräckliga pensioner? Mer ja än nej	viii
1. Inledning	1
2. Pensionsinkomster och ekonomisk standard	3
2.1. Inkomstnivåer före skatt	3
2.2. Inkomstnivåer efter skatt	7
2.3. Pensionärer med grundskydd.....	10
2.4. Pensionärernas ekonomiska standard och förekomsten av materiell fattigdom.....	16
3. Hur stor blir pensionen jämfört med lönen?	22
3.1. Kompensationsgrader för typfall ger bra systembeskrivning ..	22
3.2. Den faktiska kompensationsgraden varierar stort	24
4. Är pensionerna tillräckliga?	29
4.1. Diskussion och slutsatser	29
4.1.1. Är kompensationsgraden från den inkomstgrundade pensionen tillräcklig?.....	30
4.1.2. Ger grundskyddet en tillräcklig inkomst?	34
4.1.3. Är pensionen tillräcklig för den som inte är fullt försäkrad för garantipension?	36
4.1.4. Förhindrar pensionssystemet fattigdom bland pensionärer? ..	37
4.1.5. Sammanfattande slutsats.....	38
5. Bilagor.....	39
5.1. Absolut och materiell fattigdom	39
Referenser	40

Förord

Pensionssystemet, pensionerna och pensionärernas ekonomi har debatterats allt intensivare under de senaste åren och kan antas fortsätta vara i fokus. Helt naturligt finns det olika intressen i pensionsdebatten och därmed förmedlas delvis olika bilder av hur det står till med pensionerna och pensionssystemet.

Pensionsmyndigheten har inget uppdrag att driva en viss linje i pensionsdebatten och kommer inte att göra det heller. Däremot har vi i uppdrag att *följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle*. I syfte att bidra till att pensionsdebatten vilar på saklig grund har Pensionsmyndigheten initierat en faktaserie där vi kommer att redovisa fakta och fördjupning i frågor som vi bedömer vara centrala.

Denna rapport är den första i serien. Därefter kommer ytterligare fem rapporter publiceras enligt följande:

1. Är pensionerna tillräckliga? 12 november 2021
2. Hur typiskt är ett typfall? 17 december 2021
3. Hur är pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden? 17 januari 2022
4. Hur kan pensionsgapet mellan könen minska inom ramen för pensionssystemet? 14 februari 2022
5. Hur ser pensionerna ut för utrikes födda? 28 mars 2022
6. Varför finns det fattiga pensionärer – vilka är de och hur kan de bli färre? 9 maj 2022

Vi hoppas med dessa rapporter ge bra och relevant underlag för debatten om pensionerna och ett svar på frågan: Hur står det till med pensionerna och pensionssystemet?

Stockholm i november 2021

Ole Settergren
Analyschef

Sammanfattning

Vad som är en tillräcklig pension handlar till stor del om samhällets och människors värderingar. Givet de ambitioner som sattes upp när pensionssystemet skapades visar rapporten att allmän pension i förhållande till slutlön är otillräcklig för det så kallade standardtypfallet, men att faktisk pension inklusive tjänstepension i förhållande till slutlön är tillräcklig.

För pensionärer med låga livsinkomster, men full bosättningstid är fullt grundskydd strax över gränsen för relativt låg ekonomisk standard. Pensionärer som inte har full bosättningstid har ett grundskydd som överstiger riksnivån för försörjningsstödet. Vi anser av dessa skäl att dessa pensionärs pensioner bör kunna betraktas som tillräckliga.

Det allmänna pensionssystemet kan sägas ha två övergripande mål – att ge tillräckliga pensioner och därutöver att vara långsiktigt finansiellt hållbart. Det senare bland annat för att inte bygga upp en skuld till framtida generationer.

I denna rapport beskriver vi pensionärernas inkomster från det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionssystemet i syfte att belysa i vilken utsträckning dessa är tillräckliga. Resultaten i rapporten visar främst vad som gällde 2019.

Det är vanligt att pensionärer utöver pensionen även har viss inkomst från arbete eller inkomst av kapital och förmögenhet. Sådana inkomster och tillgångar har inte sällan en stor betydelse för vilken ekonomisk standard som pensionärerna faktiskt har. Alla har dock inte arbetsinkomster eller förmögenhet, och pensionssystemet är heller inte skapat utifrån att det förutsätts finnas sådana inkomster eller tillgångar. Syftet i denna rapport är att studera i vilken utsträckning *pensionerna* är tillräckliga för att uppnå en tillräcklig ekonomisk standard. Pensionärernas mer samlade levnadsförhållanden som täcker en större del av deras ekonomi kommer att redovisas i rapport 3 *Hur är pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden?* i Pensionsmyndighetens faktaserie om pensioner.

Vad som är en tillräcklig pension är en värderingsfråga som det inte finns ett objektiva svar på. Givet de ambitioner som sattes upp när pensionssystemet skapades visar rapporten att pensionen i förhållande till slutlön är otillräcklig för det så kallade standardtypfallet, men att faktisk pension i förhållande till slutlön är tillräcklig. Slutsatserna om pensionerna är tillräckliga eller inte är starkt beroende av vid vilken pensionsålder som utvärderingen sker för.

Det finns inget i lag fastslaget om vad som är en tillräcklig pension. Med utgångspunkt i lagstiftning och uttalanden finns emellertid viss vägledning om vad som kan anses som en tillräcklig pension. Det handlar då om vägledande nivåer som till exempel gränsen för låg ekonomisk standard och

kompensationsgrader, det vill säga pension som andel av slutlön. Det finns dock samtidigt regler som medvetet är konstruerade för att begränsa pensionen, till exempel vid få bosättningsår i Sverige eller vid en låg livsinkomst, till exempel beroende på få arbetsår. Det kan leda till att pensionen visserligen blir låg, men ambitionen med försäkringen i dessa fall också är lägre. Det innebär att en tillräcklig pension beloppsmässigt respektive i lagens mening kan ha olika innebörd. Det är till exempel svårt att hävda att den som på grund av få bosättningsår i Sverige, utöver bostadstillägg, endast får ett par tusen kronor i garantipension kan sägas ha en tillräcklig pension att leva av. Det är dock i lagens mening avsiktligt och kan utifrån lagstiftarens syfte därmed vara en tillräcklig *pension*. Däremot är det inte utifrån syftet en tillräcklig *levnadsnivå*. Det finns därför kompletterande skydd vid sidan av pensionssystemet i form av det försörjningsstödsliknande äldreförsörjningsstödet för den som enbart har en låg pension från Sverige att leva av.

I rapporten identifieras tre grupper där vi tolkat att lagstiftarens mål om vad som är en tillräcklig pension är olika.

1. Den första gruppen är de som har haft ett *fullt arbetsliv på drygt 40 arbetsår* och som i huvudsak får inkomstgrundad pension. För den gruppen handlar det främst om att bedöma tillräckligheten utifrån kompensationsgraden: är pensionen tillräcklig i förhållande till den arbetsinkomst som man har haft? Här har lagstiftaren varit relativt tydlig med att målet är en allmän pension om 60 procent av slutlönen.
2. Den andra gruppen är de som inte har arbetat alls eller arbetat i begränsad utsträckning, men som är *fullt försäkrade i Sverige genom bosättning* på så sätt att de har minst 40 bosättningsår i Sverige. För dem gäller grundskyddet fullt ut och här är det enligt vår mening rimligt att bedöma tillräckligheten med utgångspunkt i om pensionen överstiger nivån för låg ekonomisk standard.
3. Den tredje gruppen är de som av olika skäl *inte når upp till lagens krav för fullt grundskydd*, där en tillräcklig pension enligt vår uppfattning kan bedömas utifrån målsättningen för försörjningsstöd.

Längre medellivslängd, oförändrad pensionsålder och skattereduktion har lett till lägre kompensationsgrad

Den första gruppen får i huvudsak inkomstgrundad pension. Den pensionen är utformad för att stimulera till ett långt arbetsliv på heltid och är alltså inte konstruerad för att ge en tillräcklig egenintjänad pension till den som arbetat relativt få år eller deltid under många år. Utgångspunkten är livsinkomstprincipen och att ge en pension som står i relation till den inkomst som individen har haft under yrkeslivet. För den inkomstgrundade pensionen är det därför svårt att prata om tillräcklig pension i termer av belopp. En tillräcklig pension handlar istället snarare om hur stor pensionen är i förhållande till den inkomst som individen har haft under arbetslivet,

eller arbetslivets slutskede, det vill säga uttryckt med måttet kompensationsgrad.

När nuvarande inkomstgrundade pensionssystem infördes var avsikten att inkomst- och premiepensionen tillsammans skulle ge en kompensationsgrad på 60 procent. Detta med förbehållet att pensionsåldern justerades för eventuell livslängdsförbättring i förhållande till de födda 1930, årskullen som fyllde 65 året efter att riksdagen beslutade om reformen, samt att personen arbetat ett helt yrkesliv.¹

Pensionsmyndigheten utvärderar systemet bland annat utifrån dess kompensationsgrad för ett så kallat standardtypfall. Pensionsmyndigheten har valt att tolka lagens motivtexter att det är utifrån detta typfall som målet för den allmänna pensionen är 60 procent. Standardtypfallet är särskilt lämpligt för att sammanfattande och förenklat skatta och kommunicera vilken effekt regelförändringar har för pensions storlek. Hur representativt det standardtypfallet är för ett genomsnittligt arbetsliv kommer att analyseras i rapport nr 2 *Hur typiskt är ett typfall?* i Pensionsmyndighetens faktaserie om pensioner.

Den förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder har ökat med cirka tre år sedan mitten av 1990-talet, samtidigt som de flesta människor inte har anpassat sin pensionsålder till livslängdsökningen. Den genomsnittliga kompensationsgraden i det allmänna pensionssystemet för ett standardtypfall har av det skälet successivt sjunkit. Skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften har också medfört en sänkning av kompensationsgraden.

För att stärka drivkraften att gå i pension senare och därmed upprätthålla pensionsnivåerna har riksdagen beslutat att införa en riktålder som är följsam till förändringar i medellivslängden. Avsikten är att socialförsäkringens åldersgränser ska knytas till denna riktålder. Den beräkningsmetod som valts för riktåldern är inte exakt följsam till ökningen av medellivslängden och neutraliserar därför inte hela effekten av livslängdsökningen. Det innebär att kompensationsgraden för den allmänna pensionen med riktåldern också framåt blir lägre än ambitionen om 60 procent för standardtypfallet.

Pensionsmyndighetens standardtypfall för årskullen född 1975 visar att den individ som börjar arbeta heltid vid 23 års ålder och fortsätter med det fram till 65 år får en kompensationsgrad för den allmänna pensionen på 45 procent, det vill säga betydligt lägre än de eftersträvade 60 procent. Den genomsnittliga åldern för uttag av allmän pension var 65 år under 2020 och överensstämmer alltså med standardtypfallets uttagsålder. Det huvudsakliga skälet till den låga kompensationsgraden är att medellivslängden har ökat och förväntas fortsätta att öka. Det är vanligt att vid typfallsberäkningar utgå

¹ Framgår av SOU 1994:20 *Reformerat pensionssystem*, sidan 207. "Med denna avgiftsnivå (18,5) kommer en person med drygt 40 intjänandeår att med dagens medellivslängd få runt 60 % av medelinkomsten i årlig pension." I beräkningen var avgiften till inkomstpension 16,5 % och premiepension 2,0 %.

från en pensionsålder på 65 år vilket leder till allt lägre kompensationsgrad ju yngre person som beräkningen görs för. Den sjunkande kompensationsgraden blir i sådana beräkningar främst ett mått på effekten av en ökande medellivslängd. De 60 procenten var som nämnts också angivna under förbehåll att pensionsålder anpassade sig till en högre livslängd. Pensionsmyndigheten gör därför också beräkningar för standardtypfallet där pensionsuttaget anpassas till den riktåldern. Kompensationsgraden blir då i stället 54 procent. Således når inte det allmänna pensionssystemet enligt standardtypfallet målet för vad som är en tillräcklig pension.

Att riktåldern är något för låg för att helt kompensera för livslängdsökningen är som nämnts ett skäl till att kompensationsgraden för standardtypfallet i det allmänna pensionssystemet understiger 60 procent. Ett annat skäl är att riksdagen i början av 2000-talet införde en skattereduktion för den allmänna pensionsavgiften på 7 procent. Skattereduktionen ökade de förvärvsaktivas inkomster, men påverkade inte pensionerna. Eftersom jämförelseinkomsten (arbetsinkomsten) ökade blev effekten att kompensationsgraden sjönk. En förändring i skattereglerna har alltså i praktiken sänkt kompensationsgraden. Bortser man från den förändringen skulle kompensationsgraden vara 58 procent, alltså fortfarande något under de målsatta 60 procenten.

Den allmänna pensionens nivå är satt utifrån att det finns och bör finnas en kompletterande tjänstepension som bestäms av arbetsmarknadens parter. De allra flesta har utöver allmän pension också tjänstepension och det är därför också relevant att göra beräkningar för standardtypfallet där tjänstepensionen inkluderas. Det finns inget tydligt uttalat mål för kompensationsgraden för allmän och tjänstepension tillsammans, men i debatten nämns oftast 70 procent. Med tjänstepension inräknad (SAF/LO-avtalet) blir kompensationsgraden 73 procent om pensionen tas ut vid riktåldern. Givet en målsättning om 70 procent i kompensationsgrad för total pension så uppnås således detta.

Sammanfattning av kompensationsgrader för standardtypfallet, årskull 1975

	Allmän pension	Total pension
Uttag vid 65 år	45 (48)	61 (65)
Uttag vid riktålder	54 (58)	73 (77)
Uttag vid ålder som fullt ut anpassas till en ökad medellivslängd	59 (63)	79 (84)

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Not: Siffrorna inom parantes anger vad kompensationsgraden hade varit om inte skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften beaktas.

Som komplement till standardtypfallet redovisar vi i rapporten även faktiska kompensationsgrader för alla över 65 år som tog ut allmän pension under 2019. Total beviljad allmän pension inklusive tjänstepension jämförs här med den genomsnittliga lönen för de närmaste fem åren före pensionsuttaget. Även en sådan metod har nackdelar, bland annat är det

relativt vanligt att individer tar ut åtminstone en del av sin tjänstepension under kortare tid än livsvarigt. Det ger en total pension som är högre under de första fem till tio åren, men som får till följd att kompensationsgraden kan sjunka tydligt efter dessa år. Det är heller inte ovanligt att inkomsterna av olika skäl planar ut eller minskar åren före pensionsuttaget. Kompensationsgraden blir då högre, eftersom jämförelsen görs mot en lägre inkomst.

Rapportens resultat för gruppen nyblivna pensionärer 66 år och äldre visar att medianvärdet för faktiskt observerade kompensationsgrader för den totala pensionen, inklusive tjänstepension, var 78 procent för män och 76 procent för kvinnor. Även här uppnås alltså, i genomsnitt, målsättningen om 70 procent, trots att uttaget i genomsnitt görs tidigare än vad en tänkt riktålder skulle kräva. En förklaring till det är att avsättningarna till tjänstepensionerna har ökat så att tjänstepensionerna nu svarar för en större andel av den totala pensionen. En annan förklaring är att en del tjänstepensioner betalas ut under en kortare tid samt att inkomstutvecklingen åren före pension inte sällan är svag.

Grundskyddet ligger ungefär på nivån för låg ekonomisk standard

Den andra gruppen är personer som har haft en liten inkomst eller ingen inkomst alls under arbetslivet, men som genom bosättning i Sverige är fullt ut berättigade till grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg.

För dessa finns i lag fastställda belopp. Dessa belopp kan ses som ett politiskt uttryck för vad som är en tillräcklig pension. Tillräcklighet bör dock inte i första hand bedömas utifrån vad lagen säger utan relateras till behov eller andra värden. Ett sätt att definiera vad som är en tillräcklig pension, ett tillräckligt grundskydd, är att använda nivån för låg ekonomisk standard. Pensionsmyndigheten har i denna rapport valt att definiera tillräcklighet för personer med maximalt grundskydd som minst nivån för låg ekonomisk standard.

Det internationellt vedertagna inkomstmåttet ekonomisk standard beaktar samtliga inkomster i individens hushåll efter skatt och med hänsyn tagen till hushållets försörjningsbörda. Gränsen för låg relativ ekonomisk standard definieras som 60 procent av medianen för ekonomisk standard i hela befolkningen. Det är alltså en låg standard i förhållande till övriga befolkningen och inte en låg standard i absoluta tal. År 2019 motsvarade gränsen för låg relativ ekonomisk standard cirka 12 800 kronor per månad efter skatt. Måttet beaktar visserligen samtliga inkomster, men eftersom det inte går att förutsätta att det finns andra inkomster har vi i analysen här utgått från att fullt grundskydd ska nå upp till den nivån för att vara tillräcklig.

Full garantipension för en ensamstående pensionär var 8 254 kronor per månad under 2019. Efter skatt innebär det, beroende på kommunalskatt, cirka 7 300 kronor. De som fick detta belopp hade inte tjänat in till någon egen pension och beloppet var därför det lägsta pensionsbeloppet en

ensamstående pensionär hade att leva på, givet att han eller hon uppfyllde kravet för full bosättningstid i Sverige. Därutöver kan bostadstillägg betalas ut. År 2019 var maximalt bostadstillägg 5 560 kronor. Det beloppet förutsatte att hyran uppgick till minst 5 600 kronor per månad och att pensionären inte hade andra inkomster eller en förmögenhet över 100 000 kronor. För hela grundskyddet i form av garantipension och bostadstillägg var maximalt grundskydd därmed cirka 12 860 kronor per månad efter en genomsnittlig kommunalskatt. Andra belopp gäller för gifta och sammanboende. Pensionsmyndigheten konstaterar att fullt grundskydd i form av full garantipension och högsta bostadstillägg för 2019 låg strax över gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Summan av dessa grundskyddsförmåner var utifrån en sådan definition därmed precis tillräcklig under 2019.

En förbättring av grundskyddet genomfördes den 1 januari 2020 då garantipensionen höjdes med 200 kronor och det maximala bostadstillägget höjdes med 980 kronor per månad. Det maximala grundskyddet efter en genomsnittlig kommunalskatt och vid en hyra på 7 000 kronor var därmed cirka 13 950 kronor under 2020. Under det året var gränsen för låg relativ ekonomisk standard cirka 13 100 kronor. Maximalt grundskydd var alltså under 2020 cirka 850 kronor över gränsen för låg ekonomisk standard, och enligt samma definition som ovan mer tydligt över nivån för en tillräcklig pension.

Vårt konstaterande gäller där det betalas ut fullt bostadstillägg, det vill säga där bostadskostnaden är 7 000 kronor per månad. Många har en lägre bostadskostnad och får då en lägre summa än 13 950 kronor. Men eftersom de har en lägre bostadskostnad så är den ekonomiska standarden när bostadskostnaden är betald i nivå med den som har fullt grundskydd på 13 950 kronor. Måttet för låg ekonomisk standard tar alltså hänsyn till bostadstillägget, men inte bostadskostnaden vilket bidrar till att pensionärer med låg bostadskostnad ändå kan definieras som relativt sett fattiga.

Gränsen för låg ekonomisk standard avser total inkomst, alltså även andra inkomster än pension. Dessutom är det ett hushållsbegrepp, det vill säga man beaktar hushållets samlade inkomster vilket innebär att man på grund av andra förhållanden kan nå över gränsen för låg ekonomisk standard. Våra resultat visar att 15 procent av pensionärerna hade en ekonomisk standard under gränsen; 19 procent av kvinnorna och 11 procent av männen. När vi ser till befolkningen i Sverige under 65 år så är det också 15 procent som har en låg ekonomisk standard. Andelen relativt fattiga pensionärer är alltså på samma nivå som andelen relativt fattiga bland dem under 65 år.

Omkring 300 000 pensionärer har en inkomststandard som ligger under gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Det bör dock betonas att det då gäller hela inkomsten och med beaktande av hushållets inkomster. Det går att hävda att antalet innebär en överskattning av antalet personer med låg ekonomisk standard till följd av hur reglerna för bostadstillägg fungerar. Den frågan kommer att belysas i rapport 6 *Varför finns det fattiga pensionärer?* i Pensionsmyndighetens faktaserie om pensioner.

Pensionärer som inte får fullt grundskydd får ersättning under nivån för låg ekonomisk standard

Den tredje gruppen är de som inte har haft möjlighet att kvalificera sig för fullt grundskydd. För full garantipension krävs 40 års bosättning i Sverige mellan 16 och 64 års ålder. Har man inte 40 bosättningsår reduceras garantipensionen proportionellt mot antalet år som saknas för full tid. Pensionärer som inte når upp till detta krav, och inte har kompletterande pension från sitt tidigare hemland eller andra inkomster, kan få kompletterande *äldreförsörjningsstöd*, som under 2019 maximalt var 5 364 kronor per månad plus ett stöd till bostadskostnaden upp till högst 7 000 kronor per månad. Äldreförsörjningsstödet för en ensamstående är således maximalt 12 364 kronor per månad efter skatt, men förutsätter då en bostadskostnad på 7 000 kronor. Vi kan konstatera att pensionärer i den här gruppen inte når upp till gränsen för låg ekonomisk standard. Eftersom personer i denna grupp inte är fullt ut försäkrade för svensk pension gör vi bedömningen att en annan måttstock än låg ekonomisk standard bör användas. En mer relevant måttstock bör vara det generella skyddsnätet för bosatta i Sverige, det vill säga riksnormen för försörjningsstöd. Jämfört med den nivån ligger äldreförsörjningsstödet på en högre nivå.

Det finns inom EU ett absolut mått för fattigdom – materiell fattigdom – som tar fasta på om individen har råd att köpa vissa grundläggande varor och tjänster. Enligt det måttet är 1,5 procent av männen och 1,7 procent av kvinnorna över 65 år i Sverige att anse som fattiga. I den övriga befolkningen, de yngre än 65 år, är andelen 4 procent.

Tillräckliga pensioner? Mer ja än nej

Utifrån en ambition om att kompensationsgraden bör vara 60 procent för den allmänna pensionen och 70 procent för allmän pension och tjänstepension konstaterar Pensionsmyndigheten följande.

Kompensationsgraden från den inkomstgrundade allmänna pensionen är enligt standardtypfallet att betrakta som otillräcklig eftersom kompensationsgraden vid riktåldern är 54 procent och klart under målet 60 procent. Orsakerna till att standardtypfallet inte når 60 procent är dels att skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften har höjt den inkomst som pensionen jämförs med, utan att pensionen påverkats, och dels att riktåldern beräknats på ett sätt som höjer pensionsålder i för låg takt för att fullt ut kompensera för livslängdsökningen. Däremot är standardtypfallets totala pension, det vill säga allmän och tjänstepension, att betrakta som tillräcklig vid riktåldern eftersom nivå där är 73 procent. Även utfallet av faktiskt observerade kompensationsgrader visar att genomsnittlig total pension överstiger 70 procent.

En mängd faktorer gör dock bilden mer komplex. Av olika skäl har alla inte möjlighet att jobba de år som krävs för en tillräcklig pension. Alla har heller

inte tjänstepension. Människor har också olika värderingar om vad som är en tillräcklig pension. Det finns också ett inte obetydligt antal individer med låga kompensationsgrader som kan anses ha otillräckliga pensioner. Samtidigt är det inkomstgrundade systemet utformat för att personer med låga livsinkomster ska få låga inkomstgrundade pensioner. Det kommer med nuvarande principer om livsinkomsten som styrande för pensionens storlek alltid att finnas individer som inte har möjlighet att få en tillräcklig pension mätt som kompensationsgrad.

Pensionsmyndigheten kan också konstatera att fullt grundskydd, det vill säga maximal garantipension och maximalt ersatt bostadskostnad för den som saknar förmögenhet över 100 000 kronor, ger en pensionsnivå som ligger i nivå med eller strax över gränsen för låg ekonomisk standard. Sätillvida ger grundskyddet tillräckliga pensioner genom att nivån överstiger nivån för låg relativ ekonomisk standard. Även här gäller dock att alla inte kvalificerar sig för den nivån och därmed kan anses ha en otillräcklig pension.

1. Inledning

Pensionärers inkomster och då främst pensionernas storlek diskuteras ofta. Det florerar många uppgifter och vittnesmål om pensionernas storlek, och om de är tillräckliga eller inte. Det är bakgrunden till denna rapport där syftet är att ge en bild av pensionärernas huvudsakliga inkomster – pensionerna – och att utifrån det diskutera om pensionerna är att betrakta som tillräckliga eller inte.

Rapporten är en del av Pensionsmyndighetens faktaserie om pensioner som syftar till att belysa frågor av betydelse för pensionsdebatten². Pensionernas storlek är då självklart en viktig fråga men inte den enda som bestämmer pensionärernas levnadsförhållanden. En redovisning av pensionärernas samlade ekonomiska standard kommer i faktaseriens rapport nr 3 *Hur är pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden?*

Vi inleder rapporten med att beskriva pensionärernas pensionsinkomster, hur många av pensionärerna som har låga pensioner samt hur många som tar del av grundskyddet i det allmänna pensionssystemet. Att ha en låg pension innebär dock inte per automatik att personen lever i fattigdom eftersom det är fler faktorer än den egna pensionen som har betydelse för den ekonomiska situationen. För att beskriva hela ekonomin finns inkomstmåttet *Ekonomisk standard* som är ett bredare inkomstbegrepp som beaktar de samlade inkomsterna efter skatt i det hushåll som pensionären ingår i men också hushållets försörjningsbörda. Med hjälp av det måttet undersöker vi hur stor andel det är som har en låg ekonomiska standard. Låg ekonomisk standard säger dock inget om deras faktiska materiella levnadsförhållanden. Därför kompletterar vi med måttet *Materiell fattigdom* som visar om pensionären har råd med vissa grundläggande varor och tjänster. Förutom att jämföra andelen pensionärer med låg ekonomisk standard och i materiell fattigdom med motsvarande andelar i den övriga befolkningen i Sverige så jämför vi också hur det ser ut för pensionärer i några av de övriga europeiska länderna. Vi har också beräknat kompensationsgraderna för de nyblivna pensionärerna. Avslutningsvis i rapporten diskuterar vi om pensionärerna i Sverige kan anses ha tillräckliga pensionsinkomster att leva av.

Den definition av nybliven pensionär som vi använder är en person som påbörjat fullt uttag av inkomstpension 2018, det vill säga året före vårt undersökningsår som i huvudsak är 2019. De pensioner som beskrivs i rapporten är allmän pension och tjänstepension. Därutöver redovisar vi statistik över grundskyddsformånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd.

Om inget annat anges baseras analyserna på data från Pensionsmyndighetens datalager Pedal, som innehåller anonymiserade data på individnivå över samtliga utbetalningar från det allmänna pensionssystemet och tjänste-

² Se till exempel Forena, Skandia, Seniorens, SPF Seniorerna och PRO.

pensionssystemet. Analyserna av pensionärernas ekonomiska standard görs med hjälp av Statistiska centralbyråns databas STAR, den innehåller cirka 2 miljoner individer fördelat på cirka 700 000 hushåll.

2. Pensionsinkomster och ekonomisk standard

I detta kapitel beskriver vi pensionärernas inkomster under 2019. Med pensionär menar vi en person som får utbetalning av hel allmän pension. Pensionären kan som yngst vara 61 år eftersom det var den tidigaste ålder som man kunde påbörja uttag av allmän ålderspension 2019.

I avsnitten 2.1 – 2.2 beskriver vi pensionsnivåerna för samtliga pensionärer, det vill säga allmän pension och tjänstepension.

I avsnitt 2.3 visar vi hur stor andel av pensionärerna som får grundskyddsförmåner. I den beskrivningen är pensionärerna 65 år som yngst eftersom det var den tidigaste ålder som man kunde få grundskydd 2019.

I avsnitt 2.4 vidgar vi inkomstbegreppet och inkluderar även andra inkomster som pensionärer inte sällan har. Dessutom övergår vi från individuella pensioner till hushållsinkomst. Det görs utifrån måtten för *ekonomisk standard* och *materiell fattigdom*. Dessa mått beskriver situationen för dem som var 65 år och äldre 2019 oberoende av om de äldre var pensionärer och tar alltså hänsyn till samtliga deras inkomster, inte endast pensionsinkomsterna.

2.1. Inkomstnivåer före skatt

I Sverige fanns 2,2 miljoner pensionärer 2019. Det genomsnittliga beloppet i allmän pension och tjänstepension år 2019 var 17 200 kronor per person och månad före skatt, varav medelvärdet för den allmänna pensionen uppgick till 12 600 kronor och för tjänstepensionen 5 600 kronor, se tabell 1.³ Det var ungefär lika många kvinnor och män bland dem som fick allmän pension, 53 procent respektive 47 procent. Den något högre andelen kvinnor beror på att kvinnor i genomsnitt lever längre.

Tjänstepensionen ökar pensionen för båda könen men i högre utsträckning för männen. Tjänstepensionen bidrar därför till att något öka könsskillnaden i pensionen, det så kallade pensionsgapet, från 26 procent till 28 procent, sett till medianvärdet före skatt. För hela gruppen pensionärer var medianen för den totala pensionen efter skatt 15 100 kronor per månad för män och 11 500 kronor per månad för kvinnor.

Genomsnittlig total pension för alla åldrar av pensionärer var 59 procent av genomsnittlig förvärvsinkomst för personer 20–64 år.

³ Statistiken inkluderar alla som är 61 år eller äldre samt folkbokförda i Sverige den 31 december 2019 och som har en utbetalning av allmän pension, tjänstepension eller privat pension under året. Det året betalade Pensionsmyndigheten ut allmän pension till 2 192 969 personer, varav 623 701 fick garantipension. Samma år betalade arbetsgivarna ut tjänstepension till 1 975 846 personer.

Tabell 1 Pension före skatt och pensionsgapet för medianen, samtliga pensionärer 2019, kr per månad

Pension före skatt	Samtliga, medelvärde	Kvinnor, median	Män, median	Gap i medianen
Allmän pension	12 600	11 400	15 300	26 %
Tjänstepension	5 600			
Total pension	17 200	13 800	19 100	28 %
Inkomst 20–64 år	29 100	25 600	30 900	17 %

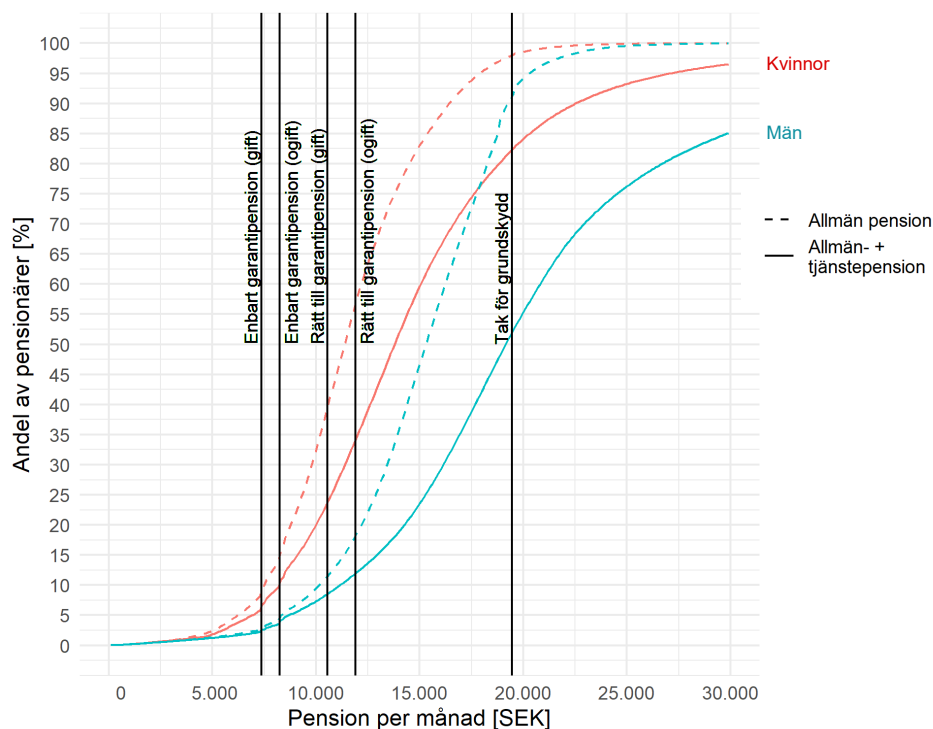
De som hade fyllt 65 år och inte tjänat in till inkomstpension ingår också i urvalet. Pensionsgapet i medianen är den procentuella skillnaden mellan kvinnors och mäns median och beräknas $(1 - (\text{median för kvinnor} / \text{median för män})) \times 100$. Inkomst enligt SCB:s definition för sammanräknad förvärvsinkomst.

Medelvärdet ger en begränsad bild av pensionärernas bruttopensioner. Figur 1 nedan visar hur nära nog alla pensionsbelopp för allmän pension före skatt fördelar sig. För summan allmän pension och tjänstepension visas fördelningen till 30 000 kronor per månad. Den horisontella axeln anger pensionsbeloppet per månad medan den lodräta axeln visar den samlade andelen pensionärer som har en pension upp till en given pensionsnivå.

Vi ser i figuren att män hade högre pension än kvinnor och att tjänstepensionen stärkte den samlade pensionen för båda könen men i störst utsträckning för män. Medianen för allmän pension var 15 300 kronor för män och 11 400 kronor för kvinnor, se pensionsbeloppen vid 50 procent. Medianen när även tjänstepensionen inkluderas var 19 100 kronor för män och 13 800 kronor för kvinnor. Skillnaden i medianinkomsten mellan könen var alltså närmare 26 procent i allmän pension och 28 procent när tjänstepensionen inkluderas.

Vidare ser vi att 75 procent av männen hade en allmän pension på upp till 17 700 kronor per månad, och inklusive tjänstepension är beloppet 24 500 kronor per månad. Motsvarande pensioner för kvinnorna vid den tredje kvartilen (75 procent) var 13 800 kronor respektive 17 600 kronor. Vid dessa nivåer var gapet i allmän pension lägre, 22 procent. Det finns en övre beloppsgräns för de inkomster som ligger till grund för att tjäna in till de allmänna inkomstgrundade pensionerna. Det var fler män än kvinnor som hade inkomster över detta ”tak” och det i sin tur medför att gapet är lägre vid de högre inkomstkvartilerna. Skillnaden när tjänstepensionen ingår är 28 procent, alltså samma nivå som vid den tredje kvartilen som vid medianen. Det beror på att tjänstepensionen i regel inte bara kompletterar den allmänna pensionen utan också ersätter den allmänna pensionen för inkomster över detta tak, och det är fler män än kvinnor bland pensionärerna som har haft lön över taket.

Figur 1 Kumulativ fördelning av månatlig allmän pension och tjänstepension före skatt, för samtliga pensionärer 61 år och äldre, 2019



För att illustrera vid vilka inkomstnivåer det kan vara aktuellt med grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg visar Figur 1 de övre inkomstgränserna för respektive förmån, se gränserna *Rätt till garantipension* och *Tak för grundskydd*, vilket är den övre inkomstgränsen för rätt till bostadstillägg. Dessutom visar figuren det högsta belopp en pensionär kan få i garantipension beroende på hans eller hennes civilstånd, se *Enbart garantipension*. Dessa högsta nivåer är också de lägsta inkomstnivåerna i det allmänna pensionssystemet som en pensionär kan ha, givet att han eller hon uppfyller kraven för ålder och bosättningsår. Förklaringen till att en del pensionärer har en nettopension under dessa gränsvärden beror i första hand på att de inte uppfyller bosättningskraven för garantipension. Beloppet kan dock vara under gränsvärdet även för personer med 40 bosättningsår. Det gäller personer som får både inkomstgrundad pension och garantipension och som tagit ut sin inkomstgrundade pension före 65 år. I dessa fall får pensionären sin garantipension reducerad och den totala pensionen kan då ligga något under gränsvärdet.

Det högsta beloppet för garantipension 2019 var 8 254 kronor i månaden för ensamstående och 7 362 kronor i månaden för gifta, se respektive gräns *Enbart garantipension* i Figur 1. Den som får den högsta nivån för garantipension har fyllt 65 år, har ingen inkomstpension och har minst 40 bosättningsår i Sverige. Den 65-åring som inte uppfyller de två kraven kan alltså ha lägre inkomster. Av Figur 1 framgår att 9 procent av kvinnorna och 3 procent av männen har inkomster under gränsen *Enbart garantipension* för gifta. Den främsta förklaringen till att inkomsterna inte når upp till gränsvärdet är att pensionären får reducerad garantipension, och det beror i

sin tur på att han eller hon har bott i Sverige kortare tid än 40 år.⁴ De som har inkomster under detta gränsvärde har i många fall bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd, åtminstone de som är ensamstående. Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är som sagt inte inkluderade i beräkningen av individernas pensionsbelopp i figuren. Det beror bland annat på att förmånerna prövas mot hushållets inkomster och eventuella förmögenhet och Figur 1 enbart visar inkomsterna på individnivå. Förmånerna bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd betraktas inte heller som allmän pension.

Gränserna *Rätt till garantipension* i Figur 1 visar den övre nivån för ”inkomstpensionen” när pensionärens rätt till garantipension upphör. För 2019 gick den beloppsgränsen vid 11 906 kronor per månad före skatt. Garantipensionen för ogifta pensionärer var alltså helt avräknad mot inkomstpensionen vid den nivån. Motsvarande belopp för gifta var 10 553 kronor per månad före skatt. Vi ser att 40 procent av kvinnorna och 12 procent av männen hade en allmän pension under inkomstnivån för gifta. Som vi kommer att visa längre fram i kapitlet så har många av dessa pensionärer kompletterat sin pension med bostadstillägg. Den gruppen har alltså en högre bruttoinkomst än vad figuren visar.

Inkomstgränsen *Tak för grundskydd* visar den högsta inkomstnivå som inte ger någon rätt till grundskyddet inom det allmänna pensionssystemet. Av Figur 1 framgår att 98 procent av kvinnorna och 91 procent av männen hade en allmän pension under denna inkomstnivå. Om även tjänstepension beaktas, se de blå kurvorna, ser vi att 82 procent av kvinnorna och 52 procent av männen hade inkomster som skulle kunna ge rätt till bostadstillägg. Längre fram i kapitlet kommer vi att se att betydligt färre pensionärer har bostadstillägg, omkring 15 procent, och att det beror på att det är hushållet samlade inkomster och kapital som ligger till grund för bostadstillägg. Det är alltså fler inkomster som ligger till grund för bedömningen för bostadstillägg jämfört med garantipensionen som enbart baseras på individens inkomst- och premiepension och civilstånd.

Tabell 2 sammanfattar beloppen som tagits upp i avsnittet.

⁴ För att få full garantipension krävs att personen har bott 40 år i Sverige från och med det att personen fyllde 16 år till och med det år han eller hon fyller 64 år. Har personen bott i Sverige kortare tid minskar garantipensionen med 1/40-del för varje år. Har personen till exempel bott 27 år i Sverige får han eller hon alltså garantipension med 27/40-delar. Personen måste dock ha bott i Sverige minst 3 år för att få garantipension.

Tabell 2 Andel med bruttointkomst under vissa gränsvärden för grundskydd, samtliga pensionärer 2019, procent

Nr	Gränsvärde, kr	Allmän pension		Allmän pension + tjänstepension	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
1	7 362	9	3	7	3
2	8 254	16	5	11	4
3	10 533	40	12	24	9
4	11 906	57	18	34	12
5	19 447	98	91	82	52

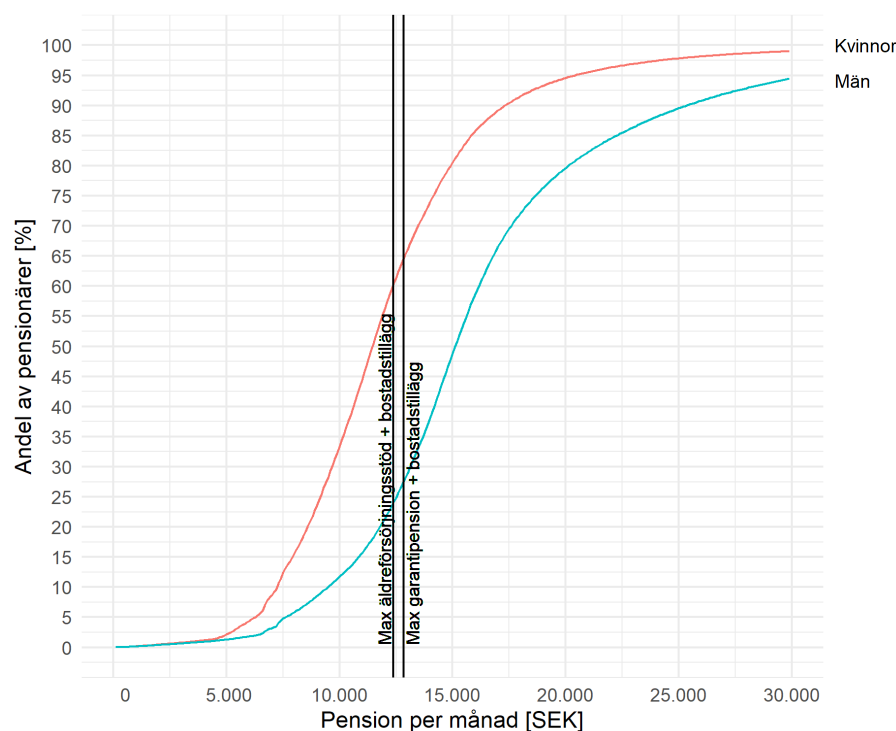
1. Maximal garantipension, gift. 2 Maximal garantipension, ogift. 3. Nivå för inkomstgrundad allmän ålderspension där garantipension upphör, gift. 4. Nivå för inkomstgrundad allmän ålderspension där garantipension upphör, ogift. 5. Nivå för pension där bostadstillägg upphör, med antagande om ensamhushåll, maximal boendekostnad och ingen förmögenhet.

2.2. Inkomstnivåer efter skatt

Nettopensionen visar vad som är kvar av pensionen efter det att preliminärskatten är dragen. Medelvärde för den samlade pensionen, det vill säga allmän pension och tjänstepension, var 14 200 kronor per månad efter skatt 2019. Figur 2 nedan visar fördelningen av den samlade pensionen efter skatt och uppdelat på kön.

Vi ser att medianen för kvinnors samlade pension efter skatt var 11 500 kronor per månad medan motsvarande median för män var 15 100 kronor. Pensionsgapet efter skatt var 24 procent, alltså 2 procentenheter lägre jämfört med könsskillnaden i bruttobeloppet för den samlade pensionen. Vi ser också i figuren att 75 procent av kvinnorna hade en nettopension, inklusive tjänstepension, upp till 14 300 kronor per månad. Motsvarande pension för män vid denna tredje kvartil var 18 700 kronor. Vid denna kvartil är pensionsgapet 24 procent, alltså oförändrat jämfört med vid medianen för nettopensionen.

Figur 2 Kumulativ fördelning av månatlig allmän pension och tjänstepension efter skatt för samtliga pensionärer 61 år och äldre, 2019



De två gränsvärdena i Figur 2, *Max garantipension + bostadstillägg* och *Max äldreförsörjningsstöd + bostadstillägg*, visar de högsta sammanlagda grundskyddsbeloppen som en ensamstående pensionär kan få inom ramen för det allmänna pensionssystemet, givet att han eller hon uppfyller vissa villkor. *Max garantipension och bostadstillägg* ges till pensionärer som inte har någon inkomst- eller premiepension men som uppfyller kraven för full bosättningstid i Sverige och som samtidigt har rätt till maximalt bostadstillägg. Det sammanlagda maxbeloppet för den här gruppen pensionärer var för 12 860 kronor per månad efter skatt under 2019. *Max äldreförsörjningsstöd + bostadstillägg* ges till pensionärer som inte uppfyller minimikravet på bosättningstid i Sverige för att få någon del garantipension. Maxbeloppet för dessa pensionärer var 12 378 kronor per månad 2019. Beloppen för bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet, som är skattefritt, baseras på hushållets inkomster och alltså inte enbart på individens inkomster. De pensionärer som får endera av de maximala beloppen är ensamstående, har inga andra inkomster och har ingen förmögenhet överstigande fribeloppet om 100 000 kronor.⁵ Han eller hon har också en bostadskostnad som ger rätt till det högsta beloppet för bostadstillägg. Den pensionär som har varit bosatt i Sverige mindre än 40 år och inte har någon inkomstgrundad ålderspension kan få en reducerad

⁵ De högsta beloppen för gifta är något lägre per person.

garantipension.⁶ Om den reducerade garantipensionen och det eventuella bostadstillägget som pensionären får understiger gränsen för skälig levnadsnivå så kan hans eller hennes inkomster kompletteras med ett visst belopp i form av äldreförsörjningsstöd.⁷

Respektive inkomstgräns i Figur 2 visar alltså nivån på den förmån som lagstiftaren som mest ger till pensionärer helt utan egenintjänad pension, beroende på om de har varit bosatta i Sverige i minst 40 år respektive om de inte är berättigade till helt grundskydd. Samtidigt som båda dessa belopp utgör det högsta belopp en individ kan få i form av grundskydd inom ramen för det allmänna pensionssystemet så är beloppen också de lägsta inkomster som en pensionär kan ha, under förutsättning att han eller hon uppfyller kraven för respektive gränsvärde avseende bosättningsstid i Sverige, civilstånd, andra inkomster, förmögenhet och har maximal ersättning för bostadskostnad.

Vi ser i Figur 2 att 72 procent av männen och 36 procent av kvinnorna hade pensioner över det sammanlagda beloppet för maximal garantipension och bostadstillägg. Vi ser också att 76 procent av männen och 40 procent av kvinnorna hade en pension över det lägre maxbeloppet, det för summa maximalt äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg.

Vi ser också i Figur 2 att det är en relativt stor andel pensionärer som har låga pensioner men som inte uppfyller kraven för att få de högsta grundskyddsbeloppen, särskilt bland kvinnorna. De har alltså lägre inkomster än de lägsta nivåerna i det allmänna pensionssystemet givet de ovan nämnda kraven. Figur 2 visar att 64 procent av kvinnorna och 28 procent av männen har pensionsinkomster under gränsen för högsta garantipension och bostadstillägg och att 60 procent av kvinnorna och 24 procent av männen har pensionsinkomster under den lägre gränsen, det vill säga under högsta sammanlagda beloppet för äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg.

Notera att Figur 2 inte visar vare sig hur stor andel av pensionärerna som får grundskydd eller hur mycket de får i grundskydd. Dessa uppgifter redovisar vi i det följande avsnittet.

Tabell 3 sammanfattar de uppgifter om gränsvärden som tagits upp ovan i avsnittet.

⁶ Den som har fyllt 65 år kan ha rätt till garantipension om han eller hon har varit bosatt i Sverige i minst tre år. För att få full garantipension krävs bland annat att personen har bott 40 år i Sverige från och med 16 års ålder till och med det år han eller hon fyller 64 år. Har personen bott i Sverige kortare tid minskar garantipensionen med 1/40-del för varje år. Om personen till exempel har bott 27 år i Sverige får han eller hon alltså garantipension med 27/40-delar. Detta är nationella regler – samordningsregler enligt EU:s regelverk kan också påverka utfallet.

⁷ Äldreförsörjningsstödet är ett stöd till den som har fyllt 65 år och som har låg eller ingen pension. Stödet innebär att personen ska kunna betala för sin försörjning och boende så att han eller hon får en skälig levnadsnivå. Vid ansökan om äldreförsörjningsstöd prövar Pensionsmyndigheten alltid samtidigt om personen också har rätt till bostadstillägg. Äldreförsörjningsstödet beräknas utifrån ett belopp för skälig levnadsnivå. För 2021 är beloppet för skälig levnadsnivå 5 894 kronor per månad för den som är ensamstående och 4 802 kronor per månad för den som är gift, sambo eller registrerad partner.

Tabell 3 Andel som har en nettoinkomst av pension under vissa gränsvärden för grundskydd, samtliga pensionärer 2019

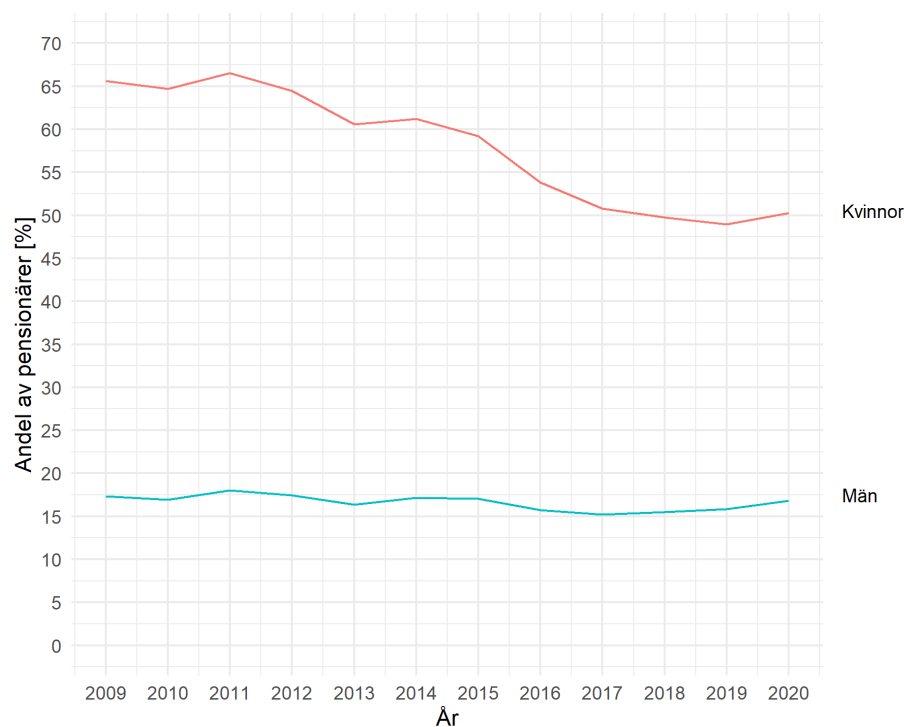
Gränsvärde för nettoinkomster	Gränsvärdet i kronor	Andel med pensionsinkomst under gränsvärdet	
		Kvinnor	Män
Max garantipension + bostadstillägg	12 829	64%	28%
Max äldreförsörjningsstöd + bostadstillägg	12 378	60%	24%

2.3. Pensionärer med grundskydd

Cirka en tredjedel av de pensionärer som var 65 år och äldre 2019 fick åtminstone en av grundskyddsförmånerna. Det genomsnittliga beloppet för dem som fick garantipension var 1 700 kronor per månad. För dem som fick bostadstillägg var genomsnittsbeloppet 2 500 kronor medan motsvarande belopp för personer med äldreförsörjningsstöd var 3 600 kronor per månad.

Figur 3 visar andelen kvinnor och män som fick en eller flera grundskyddsförmåner ett givet år under perioden 2009–2020. Samtliga år är det en högre andel kvinnor än män som har fått någon av grundskyddsförmånerna men könsskillnaden har minskat över tid, i första hand beroende på att en allt mindre andel av kvinnorna har fått ekonomiskt stöd. År 2009 hade 66 procent av kvinnorna och 17 procent av männen grundskydd. Motsvarande andelar 2019 var 49 respektive 16 procent.

Figur 3 Andel som får minst en av det allmänna pensionssystemets grundskyddsförmåner, 2009–2020



Att det är en högre andel kvinnor som får grundskydd beror främst på att de äldre generationerna kvinnor har haft ett lägre intjänande till de egenintjänade pensionerna och till tjänstepensionen. Det lägre intjänandet beror i första hand på att kvinnor i genomsnitt inte har förvärvat arbetat i samma utsträckning som männen och att de har haft lägre löneinkomster i genomsnitt. Att könsskillnaden har minskat över tid beror främst på att kvinnor i de yngre generationerna har förvärvat arbetat i större utsträckning än de äldre generationerna kvinnor. En god ekonomisk tillväxt har dessutom lett till något högre egenintjänade pensioner bland de yngre nytillkomna pensionärerna jämfört med de äldsta pensionärerna, och det har i sin tur successivt lett till att en mindre andel kvinnor har grundskydd.

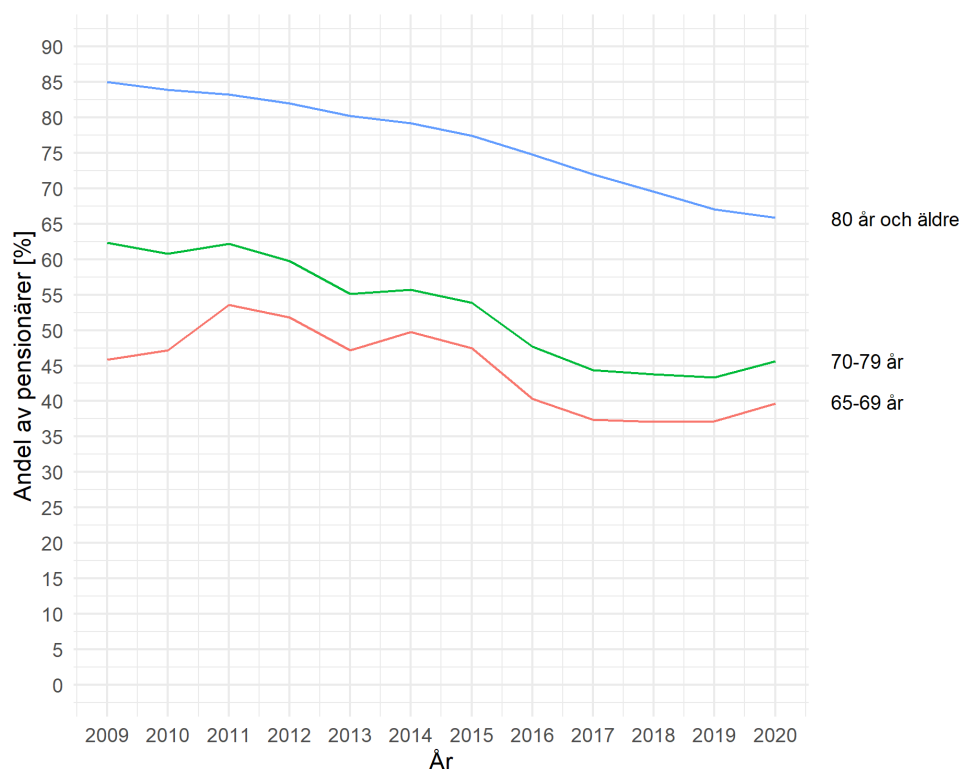
En ytterligare förklaring till varför kvinnor i större utsträckning än män har grundskydd är att fler äldre kvinnor lever i ensamhushåll och därför är i större behov av ekonomiskt stöd. Att fler kvinnor än män lever i ensamhushåll på äldre dagar beror dels på att kvinnor i genomsnitt lever längre än män, dels på att i de flesta äktenskap är mannen något eller några år äldre än kvinnan. När mannen dör blir också hushållets inkomster lägre, vilket i sin tur blir ekonomiskt kännbart för den efterlevande kvinnan. För de kvinnor som har haft låg anknytning till arbetsmarknaden blir inkomstbortfallet vanligtvis mer kännbart än för andra och det ökar den gruppens behov av grundskydd.

För att bättre förstå om förändringarna i andelen pensionärer som får grundskydd drivs av någon specifik åldersgrupp och för att närmare studera skillnaderna mellan kvinnor och män så har vi delat upp de som får grundskydd efter kön och i de tre åldersgrupperna 65–69 år, 70–79 år samt

80 år och äldre, se figurerna 4 och 5 nedan. I samtliga åldersgrupper är det vanligare med grundskydd bland kvinnor än bland män. Notera att skalan på y-axeln är högre för kvinnor än för män.

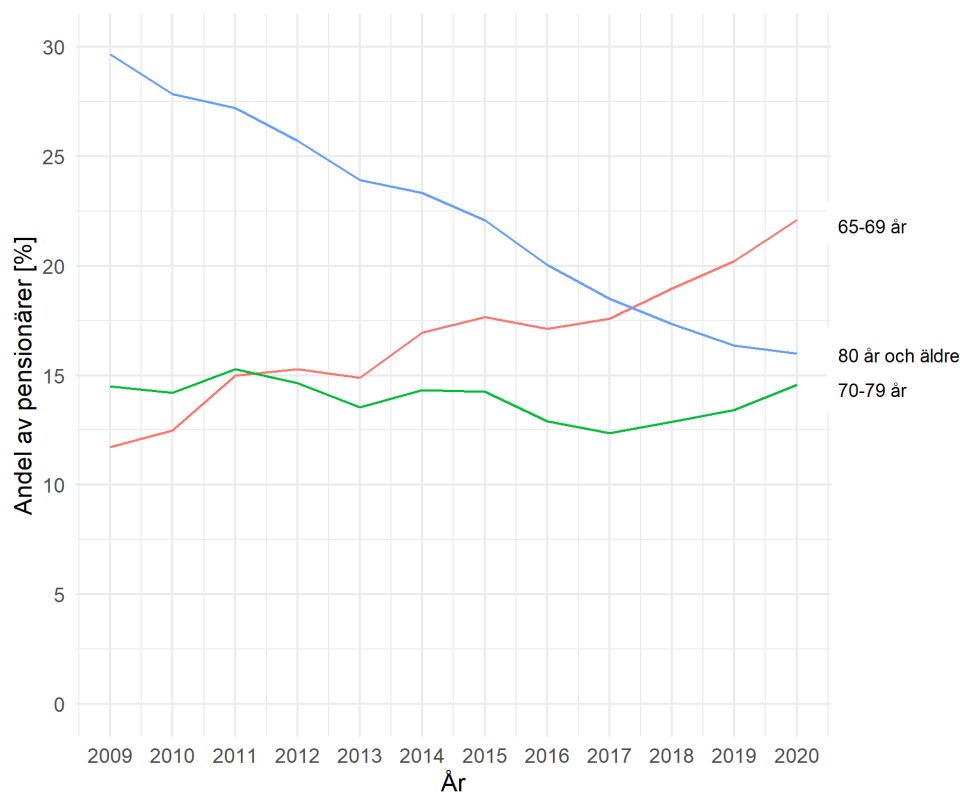
För kvinnorna är det tydligt vanligare bland de äldsta pensionärerna att ha grundskydd jämfört med de yngre, cirka 67 procent i åldrarna 80 år och äldre hade minst ett grundskydd. Motsvarande andel i gruppen 70–79 år var cirka 43 procent och i gruppen 65–69 år cirka 37 procent. Trenden i Figur 4 har varit sjunkande i samtliga tre åldersgrupper men har planat ut under senare år i de två yngsta åldersgrupperna och har börjat stiga under 2020.

Figur 4 Andel kvinnor som får minst en av det allmänna pensionssystemets grundskyddsförmåner, 2009–2020



Trenden i den äldsta åldersgruppen män har varit sjunkande under perioden 2009–2020 och andelen som får minst ett av grundskydden har minskat från närmare 30 procent till cirka 16 procent, se Figur 5. Däremot har trenden i den yngsta åldersgruppen varit stigande under hela perioden, vilket har resulterat i att från 2017 och framåt har den yngsta åldersgruppen högst andel män med grundskydd, cirka 20 procent. Den mellersta åldersgruppen har haft en stigande trend från och med 2017, vilket har inneburit att skillnaden mellan den åldersgruppen och den äldsta åldersgruppen har minskat till cirka 3 procentenheter 2019.

Figur 5 Andel män som får minst en av det allmänna pensionssystemets grundskyddsförmåner, 2009–2020

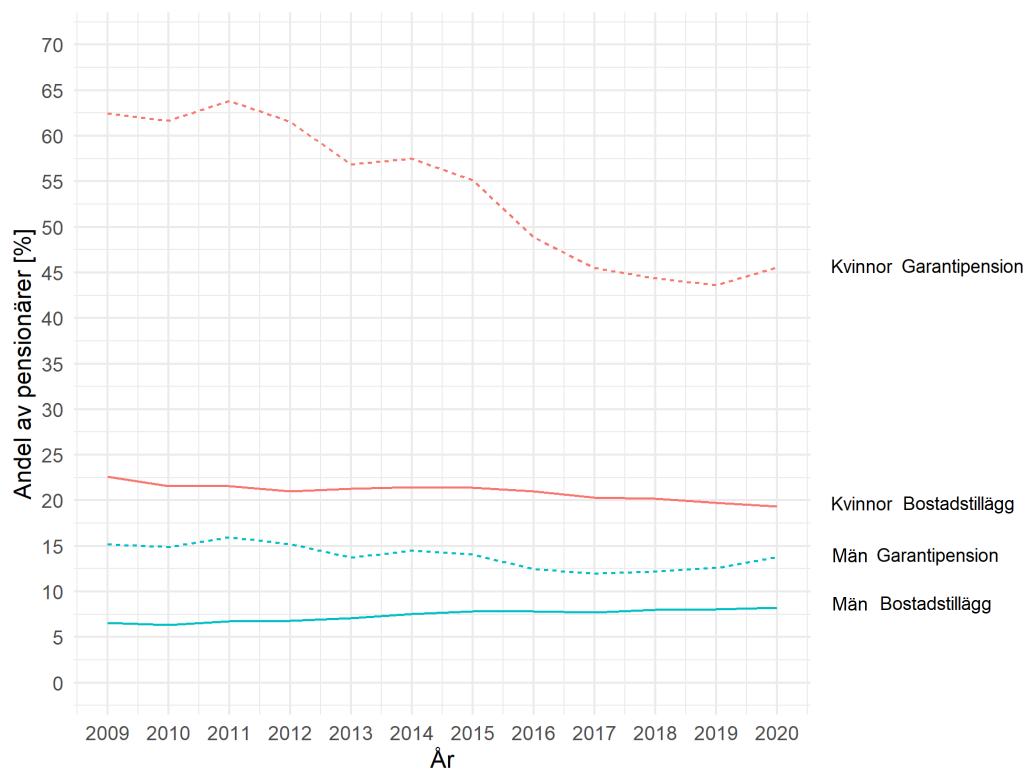


Avmattningen i trenden för kvinnorna och de stigande trenderna bland männen i figurerna 4 och 5 förklaras bland annat av hur invandringen till Sverige har sett ut över tid, det vill säga att allt fler pensionärer som har haft ett lågt intjänande till den allmänna pensionen i Sverige och en relativt kort bosättningstid i landet finns i de yngre åldersgrupperna. Att det får ett större genomslag bland männen jämfört med kvinnorna beror på att det är få män i de yngre åldersgrupperna som får grundskydd och därför får förändringar i gruppen ett större genomslag. Att andelen är högre bland yngre påverkas också av att det nuvarande inkomstpensionssystemet är till nackdel för vissa grupper jämfört med den gamla tilläggs pensionen. Om man inte arbetar ett helt yrkesliv i Sverige så ger tilläggs pensionen högre nivåer. Från de födda 1937 till de födda 1954 är det en infasning av det nya inkomstpensionssystemet. Det krävs ett betydande antal år med normala eller bättre inkomster för att få en inkomstgrundad allmän pension som inte ger någon garantipension eller bostadstillägg. Eftersom invandrare generellt både har lägre inkomster och färre år med inkomst än vad personer som är födda i Sverige har är de och kommer även fortsatt vara överrepresenterade bland de som får grundskydd.

Figur 6 nedan visar andelen kvinnor och män som fått garantipension och/eller bostadstillägg under perioden 2009–2020. Vi ser att den vanligaste grundskyddsförmånen för båda könen var garantipension, 47 procent av kvinnorna och 16 procent av männen hade förmånen 2020. Motsvarande andel med bostadstillägg var 18 respektive 8 procent. Vi ser i figuren att trenden för garantipension har gått från sjunkande till stigande för båda könen på senare år. Trenden för bostadstillägget är däremot sjunkande för

kvinnor men stigande för män. Det är ungefär lika stor andel kvinnor och män som fick äldreförsörjningsstöd. Det framgår inte av figuren men andelen har ökat från knappt en procent till drygt en procent under perioden.

Figur 6 Andel pensionärer som får garantipension och bostadstillägg, 2009–2020



Tabell 4 nedan sammanfattar andelen pensionärer 65 år och äldre som hade grundskyddsförmåner 2019.

Tabell 4 Andel av samtliga pensionärer 65 år och äldre som hade grundskydd, 2019

	Andel som har minst en grundskyddsförmån		Andel som har garantipension		Andel som har bostadstillägg	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Samtliga från 65 år	49	17	47	16	18	8
65–69 år	37	20	-	-	-	-
70–79 år	43	13	-	-	-	-
80 år och äldre	67	16	-	-	-	-

Genomsnittsbeloppet för respektive utbetald förmån har också förändrats mellan åren 2010 och 2019, se Tabell 5 nedan. Medelvärdet för den garantipension som betalades ut till kvinnorna har minskat från närmare 2 000 kronor per månad till drygt 1 600 kronor per månad, en minskning

med 19 procent. Genomsnittsbeloppet för männen har däremot ökat från 1 600 kronor per månad till närmare 1 800 kronor per månad, det motsvarar en ökning med 12 procent. Från att i genomsnitt ha fått ett lägre belopp än kvinnorna 2010 fick männen alltså ett högre genomsnittsbelopp än kvinnorna 2019. Att kvinnor i genomsnitt får en allt lägre garantipension beror på deras allt högre arbetsmarknadsdeltagande som beskrivs ovan i avsnittet. Att utvecklingen för männen går i motsatt riktning beror på att alltfler bland männen har haft låga livsinkomster.

Vi ser även att medelvärdet för utbetalt bostadstillägg har ökat något och att kvinnor får ett något högre belopp per månad än män. Sett till den procentuella förändringen så fick män en högre ökning än kvinnorna, 24 procent jämfört med 13 procent. Likaså ser vi att medelvärdet för det utbetalda äldreförsörjningsstödet har ökat mellan de två åren för båda könen och att kvinnor har fått ett något högre belopp per månad än män, 4 000 kronor respektive 3 110 kronor. Även här har det utbetalda beloppet ökat procentuellt mer för män än för kvinnor, med 31 procent respektive 25 procent. Att beloppen för äldreförsörjningsstödet har ökat visar att det är allt fler bland pensionärerna som har en kort bosättningstid i Sverige, det vill säga att allt fler äldre invandrade personer är i behov av ekonomiskt stöd för att klara sin försörjning. Detta kommer att belysas i rapport 5 *Hur ser pensionerna ut för utrikes födda?* i Pensionsmyndighetens faktaserie om pensioner.

Tabell 5 Medelvärde för utbetalt grundskydd i kronor per månad

	2010	2019
Garantipension		
Kvinnor	2 000	1 620
Män	1 600	1 790
Samtliga	1 950	1 650
Bostadstillägg		
Kvinnor	2 280	2 570
Män	2 000	2 470
Samtliga	2 200	2 540
Äldreförsörjningsstöd		
Kvinnor	3 200	4 000
Män	2 380	3 110
Samtliga	2 230	3 610

Nominella belopp. Under perioden har KPI ökat med cirka 10 procent. Beloppen är avrundade till närmaste tiotal. Beloppen för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är medelvärdet av utbetalningarna i december månad för respektive förmån. Variationer i medelvärdet av utbetalningarna är små under ett och samma år.

2.4. Pensionärernas ekonomiska standard och förekomsten av materiell fattigdom

Hittills i rapporten har vi beskrivit pensionärernas samlade pension i form av allmän pension och tjänstepension för att utifrån det kunna bedöma pensionernas tillräcklighet. Pensionsreglerna är också utformade utifrån att de är de enda inkomsterna under pensionstiden och pensionerna utgör som regel också den dominerande delen av pensionärernas inkomster och är inte heller sällan de enda inkomsterna. Men i stor utsträckning påverkas deras ekonomi också av sparad kapital eller arbetsinkomster. Utöver de egna inkomsterna påverkas pensionärens ekonomiska förutsättningar också av om han eller hon lever tillsammans med någon. Personer som bor tillsammans har oftast en gemensam och delad ekonomi, vilket medför att den individuella inkomsten inte avspeglar personens faktiskt ekonomiska situation. För att få en bredare bild av de pensionärernas ekonomiska situation tar vi i detta avsnitt hjälp av måtten ekonomisk standard samt förekomsten av materiell fattigdom. Vi har fokus på de personer som är 65 år och äldre. De allra flesta är alltså pensionärer enligt rapportens definition. Båda måtten är internationellt vedertagna och längre ned i avsnittet jämför vi de svenska förhållandena med situationen i några andra länder.

Ekonomisk standard är ett inkomstmått som inkluderar hushållets samtliga bruttoinkomster, inklusive eventuella bidrag och kapitalinkomster, minus den slutliga skatten.⁸ Sammantaget utgör det hushållets totala disponibla inkomst. Måttet beaktar dessutom hushållets försörjningsbörda och de stordriftsfördelar som uppstår när flera personer delar på hushållets fasta kostnader. Det görs genom att hushållets totala disponibla inkomst justeras utifrån hushållets storlek och sammansättning. Den justerade hushållsinkomsten fördelas sedan lika mellan hushållets medlemmar oberoende av deras ålder och av om de bidrar med egna inkomster. På så sätt får man ett belopp som visar levnadsnivån per individ.

Pensionärernas ekonomiska standard som andel av den yngre befolkningens ekonomiska standard har varit relativt stabil de senaste 15 åren, se Figur 7 nedan. Vi ser att kvinnliga pensionärer har en lägre ekonomisk standard jämfört med manliga pensionärer, både i en direkt jämförelse med männen men också i jämförelse med den yngre befolkningen. År 2019 var den ekonomiska standarden för personer 65 år och äldre i genomsnitt 23 800 kronor för kvinnor och 27 100 kronor för män. Det kan jämföras med den ekonomiska standarden i åldersgruppen 20–64 som samma år var 26 800 kronor för kvinnor och 27 300 kronor för män.⁹ När vi som i Figur 7

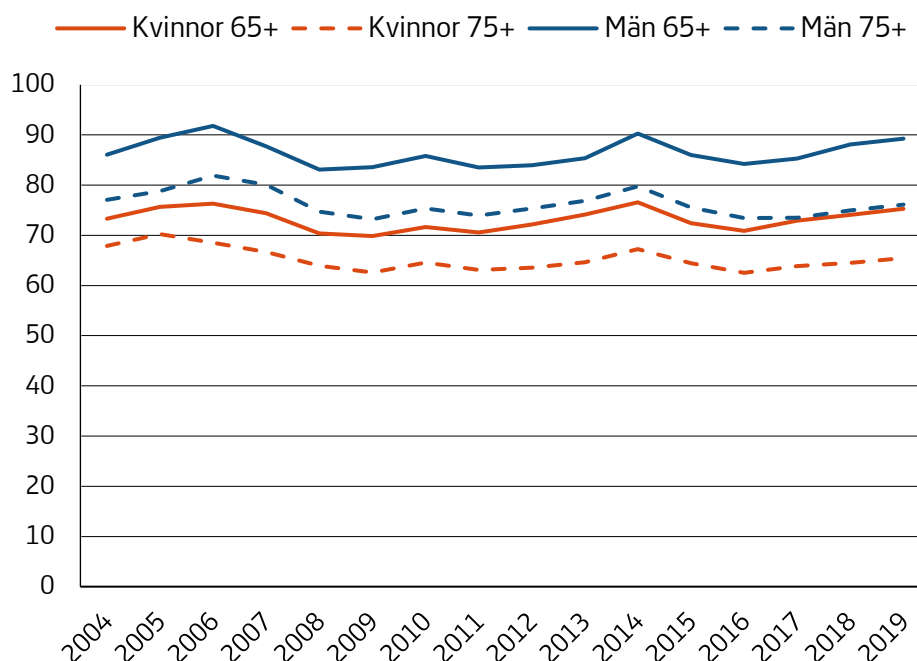
⁸ I den slutliga skatten ingår inkomstskatt, kapitalskatt, fastighetsskatt samt avdrag på skatten för det så kallade jobbskatteavdraget, pensionsavgiften och övriga skattereduktioner. Avgiften till Svenska kyrkan eller annat trossamfund ingår inte.

⁹ Orsaken till att beloppen för ekonomisk standard är så mycket högre än tidigare i rapporten redovisade inkomster är att ekonomisk standard mäts på hushållsnivå för att ta hänsyn till skalfördelar för dem som delar hushåll.

delar upp pensionärerna i åldersgrupperna 65 år och äldre respektive 75 år och äldre ser vi att de äldsta kvinnorna har den lägsta ekonomiska standarden. De äldsta männen har lägre ekonomisk standard än den yngre åldersgruppen äldre män men högre än den yngre åldersgruppen äldre kvinnor.

I jämförelse med andra europeiska länder så ligger Sverige under genomsnittet för EU 2019. Pensionärernas ekonomiska standard som andel av de yngres utgjorde 81 procent i Sverige och genomsnittet för EU var 90 procent. Jämfört med de övriga nordiska länderna så ligger Sverige på samma nivå som Finland men på en högre nivå än Danmark där andelen utgjorde 77 procent och på en lägre nivå än Norge där andelen utgjorde 91 procent.¹⁰

Figur 7. Pensionärernas ekonomiska standard som andel av den yngre befolkningens ekonomiska standard, 2004–2019



Figuren visar kvoten mellan medianen av ekonomisk standard i respektive åldersgrupp relativt åldersgruppen 64 och yngre. Medianen för ekonomisk standard i åldersgruppen 64 år avser samtliga personer i åldersgruppen, det vill säga både kvinnor och män oavsett om de är pensionärer. Källa: Eurostat och egna beräkningar.

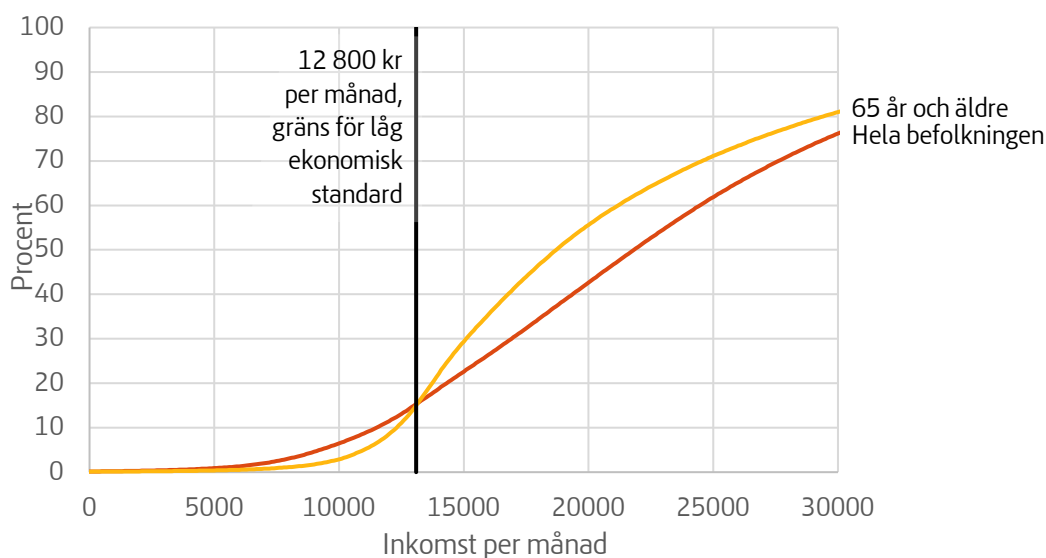
Begreppet *låg ekonomisk standard* kallas även *relativ fattigdom* (at risk of poverty på engelska) och är ett vanligt mått på ekonomisk utsatthet. Bland annat använder Eurostat, OECD och IMF måttet för att jämföra hur stor andel av befolkningen i olika länder som riskerar att leva i fattigdom. Enligt detta mått anses den andel personer som har en ekonomisk standard under 60 procent av medianen för ekonomisk standard i befolkningen vara relativt

¹⁰ Källa: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tespn020/default/bar?lang=en>

fattiga. Notera dock att indikatorn inte mäter vare sig låg levnadsstandard eller fattigdom i sig utan låg inkomst i relation till den övriga befolkningen i landet.

Figur 8 nedan visar den kumulativa fördelningen av ekonomisk standard i Sverige 2019, dels för hela befolkningen och dels för befolkningen 65 år och äldre. Den vertikala linjen markerar gränsen för låg ekonomisk standard vilken var 12 800 kronor per månad 2019. Vi ser att både i gruppen pensionärer och i befolkningen som helhet så är det drygt 15 procent som har en relativt låg ekonomisk standard. Vi ser också att det är en lägre andel av pensionärerna som har en mycket låg ekonomisk standard jämfört med den övriga befolkningen. Det är alltså en större andel av de yngre än av pensionärerna som lever på riktigt små inkomster. Som framgår av figur 2 och tabell 3 är maxbeloppet i grundskyddet för ensamstående marginellt högre än gränsen för låg ekonomisk standard 2019. Det bidrar till att många pensionärer befinner sig precis vid gränsen för relativ fattigdom. Det illustreras också av att fördelningskurvan för pensionärer har en relativt brant lutning runt gränsen för låg ekonomisk standard, det vill säga att många pensionärer har en ekonomisk standard runt denna nivå. Det i sin tur innebär att små förändringar i pensionärernas ekonomiska standard eller i medianinkomsten i befolkningen totalt sett kan ge relativt stora förändringar i antalet och andelen pensionärer i relativ fattigdom.

Figur 8. Ekonomisk standard för personer 65 år och äldre samt för hela befolkningen 2019

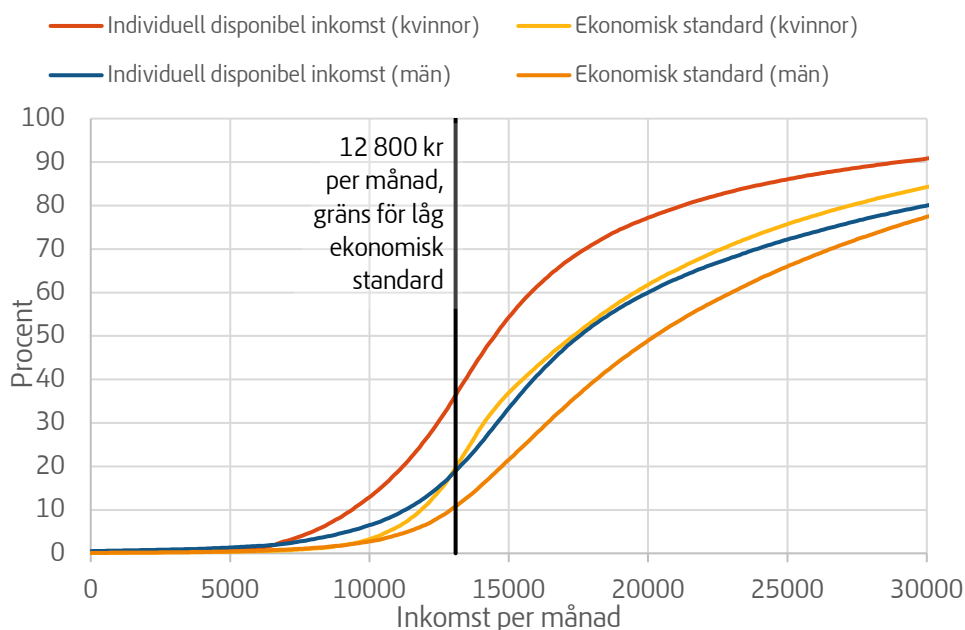


Källa: Statistiska centralbyrån (STAR-urvalet) och egna beräkningar

Det är betydligt vanligare att kvinnliga pensionärer har låg individuell disponibel inkomst och lever i relativ fattigdom än manliga pensionärer, se figur 9 nedan. Cirka 13 procent av kvinnorna i gruppen 65 år och äldre har en individuell disponibel inkomst under 10 000 kr per månad 2019 jämfört med 6,5 procent bland männen. Skillnaderna i ekonomisk standard mellan

kvinnor och män är mindre än skillnaderna i individuell disponibel inkomst vilket beror på att kvinnor och män i samma hushåll tilldelas samma ekonomiska standard. Trots det har 18,6 procent av kvinnorna en låg ekonomisk standard jämfört med 10,8 procent av männen. En förklaring till denna skillnad är att det finns fler kvinnor som lever i ensamhushåll än män. Det i sin tur beror huvudsakligen på att kvinnor i genomsnitt lever längre än män.

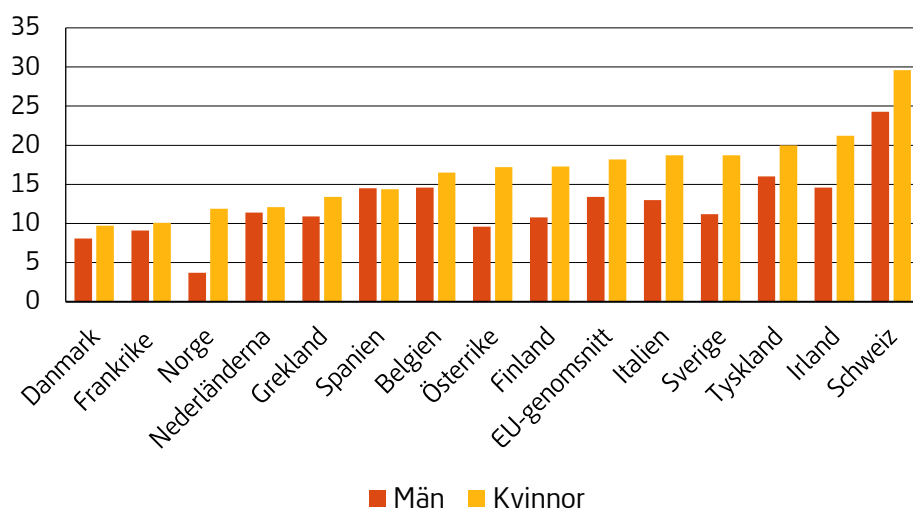
Figur 9. Individuell disponibel inkomst och ekonomisk standard för 65 år och äldre 2019



Källa: Statistiska centralbyrån (STAR-urvalet) och egna beräkningar.

Jämfört med andra EU-länder har Sverige en något högre andel kvinnliga pensionärer som lever i relativ fattigdom. EU-snittet är 18,5 medan andelen i Sverige är 18,7 procent, se figur 10. Andelen är dock betydligt högre än i Danmark och Norge. Däremot är andelen män i Sverige som lever i relativ fattigdom betydligt under EU-genomsnittet och i linje med andelen i både Finland och Danmark.

Figur 10. Andel personer 65 år och äldre som lever i relativ fattigdom, i ett urval av länder 2019

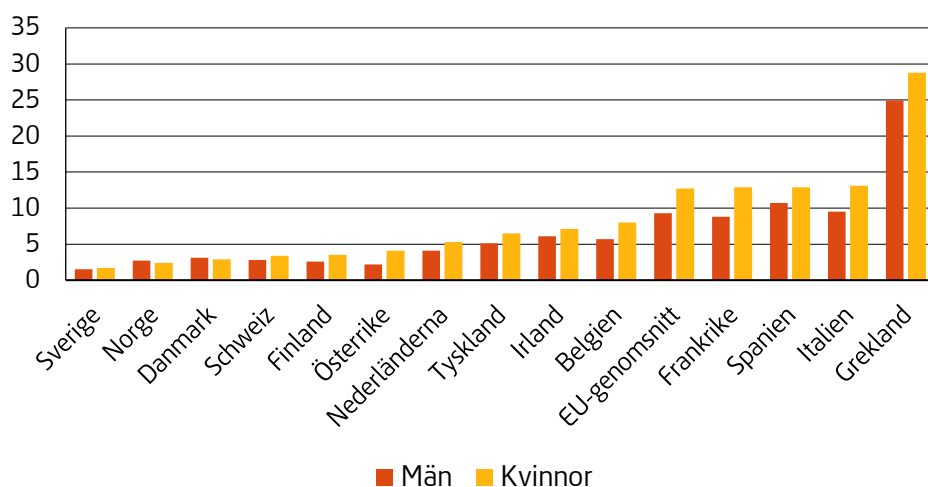


Källa: Eurostat. Ordningsföljd efter andel kvinnor som lever i relativ fattigdom.

Låg ekonomisk standard, eller relativ fattigdom, är ett relativt mått och säger ingenting om de faktiska materiella levnadsförhållandena. Ett alternativt och internationellt vanligt förekommande mått för fattigdom är andelen som lever i *materiell fattigdom*. En person anses leva i materiell fattigdom om han eller hon inte har råd med grundläggande varor och tjänster.¹¹ Figur 11 nedan visar att Sverige år 2019 hade lägst andel pensionärer som lever i materiell fattigdom, och även lägst andel kvinnliga pensionärer i EU som lever i materiell fattigdom. Det är 1,7 procent av kvinnorna och 1,5 procent av männen i gruppen 65 år och äldre i Sverige som svarar att de inte har råd med grundläggande konsumtion.

¹¹ Med måttet som används här anses en person leva i materiell fattigdom om personen uppger att hen inte har råd med tre eller fler av följande varor: 1) Hyra, bostadslån eller elräkning. 2) Uppvärmning av boende. 3) Oförutsedda utlägg. 4) Äta kött eller protein regelbundet. 5.) Åka på semester 6) En TV 7) En tvättmaskin. 8) En bil. 9) En telefon. (Se https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material_deprivation).

Figur 11. Andel personer 65 år och äldre som lever i materiell fattigdom i ett urval av länder 2019



Källa: Eurostat. Ordningsföljd efter andel kvinnor 65 år och äldre i materiell fattigdom med låg ekonomisk standard.

Att det blir olika resultat och rangordning mellan länderna för de två måtten beror på att de just mäter olika saker. Måttet för relativ fattigdom mäter inkomster men till exempel inte förmögenheter och tillgångar vilket däremot har betydelse för måttet materiell fattigdom. Välfärdssystemens utformning och om ekonomiskt stöd betalas ut i pengar eller som subventioner hanteras olika i de två måtten. I Sverige får till exempel pensionärer inte bara ekonomiskt stöd i form av pensionssystemets grundskyddsförmåner utan även genom olika subventioner, till exempel inom tandvård och sjuk- och hälsovård, vilket inte ger utslag när man mäter låg ekonomisk standard. En del av de övriga länderna ger inte subventioner till pensionärer i motsvarande omfattning. I dessa fall behöver pensionen täcka större utgifter än i Sverige. För att få en bättre bild av pensionärernas ekonomiska situation bör man även väga in olika subventioner riktade till pensionärer, särskilt vid jämförelser mellan olika länder. Det är dock en krävande uppgift som ligger utanför ambitionen med denna rapport.

3. Hur stor blir pensionen jämfört med lönen?

Grundskyddet handlar i stor utsträckning om just en grundläggande inkomstnivå. I analyser av grundskyddets tillräcklighet är det därför relevant att bedöma tillräckligheten mot ett belopp, men också mot nivån för låg ekonomisk standard. Det är även relevant att bedöma den samlade inkomstgrundade pensionen i form av allmän pension och tjänstepension i förhållande till nivån för det samlade grundskyddet. Den inkomstgrundade pensionen är dock i sin konstruktion relaterad till inkomsten under individens förvärvsaktiva del av livet. En naturlig följd av att pensionen beror på livsinkomsten är därför att pensionen blir olika stor för olika individer. Det är förvisso relevant att även för inkomstgrundad pension göra jämförelser med gränsen för låg ekonomisk standard, men i huvudsak handlar det för dessa pensioner istället om att jämföra pensionen med lönen under arbetslivet, det vill säga att mäta *kompensationsgraden*.

Kompensationsgraden visar pensionens storlek i relation till inkomsten före pension. Hur den ska mätas finns det dock ingen absolut sanning om. Det kan ske på många sätt och följaktligen med betydande olika resultat. Vi beskriver i detta avsnitt två huvudmetoder som båda har sina för- och nackdelar. Metoderna är dels den vanligaste metoden med stiliserade typfall, dels beräkningar av observerade faktiska kompensationsgrader.

3.1. Kompensationsgrader för typfall ger bra systembeskrivning

Ett vanligt och förhållandevis enkelt sätt att beskriva kompensationsgrader är att använda sig av stiliserade exempel, så kallade typfall. Typfallen ger en bra bild av pensionssystemets egenskaper och de är även bra för att jämföra påverkan av regel- och beteendeförändringar. I viss mån är typfallen även bra för att jämföra olika pensionssystem, även om de sällan eller aldrig exakt överensstämmer med hur det ser ut i verkligheten. Typfall kan utformas på en mängd olika sätt och därmed också ge olika resultat. Det är tydligt i pensionsdebatten där en mängd olika nivåer på kompensationsgrader förekommer, till följd av olika utformning av typfallen. Pensionsmyndigheten tillämpar ett standardtypfall som utgår från en individ som arbetar heltid från 23 års ålder fram till att denne tar ut pension och som har tjänstepension från SAF/LO-avtalet. Pensionsmyndigheten kommer i rapport 2 i den pågående faktaserien om pensioner redovisa hur representativt Pensionsmyndighetens standardtypfall är.

Kompensationsgraden för den allmänna pensionen för standardtypfallet har sedan pensionssystemet infördes påverkats av dels ett politiskt beslut, dels

en demografisk förändring. Dessa båda faktorer har påverkat möjligheten att nå målam ambitionen 60 procent. Det rör sig om skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften respektive livslängdsökningen.

Effekten av skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften innebär följande. När kompensationsgraden beräknades i samband med att pensionssystemet infördes på 1990-talet jämfördes den allmänna pensionen med inkomsten *efter* att den allmänna pensionsavgiften om sju procent dragits av inkomsten. En pension på 60 kronor och en inkomst, efter avdrag för allmän pensionsavgift, på 100 kronor ger en kompensationsgrad på 60 procent.

I och med att riksdagen i flera steg under början av milleniet beslutade att ge en skattereduktion för den allmänna pensionsavgiften blev det rimligt att anse att den allmänna pensionsavgiften inte betalas och därför inte längre ska dras av den inkomst som pensionen jämförs med. Det innebär att pensionen på 60 kronor istället bör jämföras med en inkomst på 107 kr, vilket ger en kompensationsgrad på 56 procent ($60/107 = 0,56$).¹² Skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften har alltså sänkt kompensationsgraden från 60 till 56 procent. Effekten beror på förändringar i skattesystemet och inte på förändringar eller andra händelser i pensionssystemet. Om man vill höja standardtypfallets kompensationsgrad till 60 procent kan det göras endera genom att riksdagen höjer pensionsavgiften till 18,5 procent eller tar bort skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften.

Den andra omständigheten som leder till lägre faktisk kompensationsgrad är att livslängden har ökat utan att pensionsåldern har höjts i tillräcklig grad för att motverka den minskning av pensionsbeloppen som livslängdsökning leder till. Ambitionen i 1994 års pensionsreform var att det inkomstgrundade allmänna pensionssystemet för någon som hade ett fullt arbetsliv skulle ge 60 procent i kompensationsgrad utgående från den då rådande livslängden. I och med att den genomsnittliga livslängden har ökat behöver pensionsåldern justeras upp för de yngre generationerna så att pension blir tillräckligt hög under de antal år en genomsnittlig person antas leva som pensionär. Nu skulle pensionsåldern behöva vara drygt 67 år.

I syfte att ge vägledning om en behövlig pensionsålder för att upprätthålla kompensationsgraden med beaktande av en ökande medellivslängd har riksdagen beslutat att införa en riktålder för pensionsuttaget. Den konstruktion för riktåldern som riksdagen har valt kompenserar dock inte helt för livslängdsökningen. Det innebär att den allmänna pensionens kompensationsgrad ändå förväntas sjunkande något över tid.

Kompensationsgraden för allmän pension för standardtypfallet för en person född 1975¹³ blir med dagens regler 45 procent vid en pensionsålder på 65 år. Om standardtypfallet istället går i pension vid en för årskullen beräknad riktålder på 68 år ökar kompensationsgraden med nio procentenheter till 54

¹³ Beräknat med Pensionsmyndighetens typfallsmodell version 2021-06-26

procent. Om en mer exakt utformning av riktålder hade valts, det vill säga om den helt hade kompenserat för livslängdsökningen, hade kompensationsgraden för standardtypfallet ökat till 59 procent.

Vi kan också konstatera att om skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften inte hade införts hade kompensationsgraden för standardtypfallet varit 48 procent om pensionen tas ut vid 65 år, 58 procent vid riktåldern och 63 procent vid en mer exakt riktålder. Att kompensationsgraden i det senare fallet till och med överstiger ambitionen om 60 procent beror på att premiepensionen historiskt har avkastat betydligt mer än inkomstpensionen.

Den allmänna pensionen är konstruerad utifrån att det finns och bör finnas en kompletterande tjänstepension. De allra flesta har också en kollektivtaland tjänstepension som ofta har en stor och avgörande betydelse för den totala pensionen och levnadsstandarden. Till följd av att avsättningarna till tjänstepensionen har ökat så har den också fått en ökande betydelse för den totala pensionen. Det är därför relevant att även för typfallet beakta tjänstepensionen och därmed den samlade kompensationsgraden.

Kompensationsgraden för standardtypfallet för årskullen 1975 när man beaktar både allmän pension och tjänstepension blir 61 procent vid en pensionsålder på 65 år. Om standardtypfallet istället går i pension vid den beräknade riktåldern 68 år ökar kompensationsgrader med tolv procentenheter till 73 procent. Med en mer exakt riktålder hade kompensationsgraden varit 79 procent.

Även här kan vi konstatera att utan skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften hade den samlade kompensationsgraden för standardtypfallet varit högre; 65 procent vid 65 års ålder, 77 procent vid riktåldern och 84 procent vid en mer exakt riktålder.

3.2. Den faktiska kompensationsgraden varierar stort

Ett annat sätt att beräkna kompensationsgrader är att se till faktiska kompensationsgrader, det vill säga det faktiska utfallet i kompensationsgrader för allmän pension och tjänstepension för alla som gick i pension ett visst år. Mätt på sådant sätt är spridningen av den totala kompensationsgraden så betydande att det inte går att tala om en typisk kompensationsgrad. En pensionär som under tiden som förvärvsaktiv hade en svag anknytning till arbetsmarknaden och vars enda pension utgörs av garantipension kan ha en hög kompensationsgrad, medan en pensionär med en hög pension kan ha en låg kompensationsgrad om hans eller hennes tidigare inkomster har varit betydligt högre.

Det har också stor betydelse vilken tidsperiod man jämför med. Löneutvecklingen åren före pension är ofta inte helt rak och med samma ökningstakt som tidigare under arbetslivet. Deltidsarbete, sjukdom eller arbetslöshet kan bidra till en ojämn löneutveckling. Det kan därmed bli förhållandevis stora skillnader i kompensationsgrad beroende på vilken lön

man jämför med. Eftersom pensionen för de allra flesta består av olika delar med ibland olika långa utbetalningsperioder kan det också ha betydelse vilken pension man jämför med. Dessutom blir resultatet olika beroende på om man jämför före eller efter skatt. Det finns därför ingen självklar bästa metod för att mäta kompensationsgrad.

För att minska utmaningen med varierande inkomster före pension har vi i beräkningarna valt att jämföra pensionen med den genomsnittliga förvärvsinkomsten de fem senaste åren före pensioneringen.

Kompensationsgraderna i detta avsnitt är beräknade på total nettopension, det vill säga allmän inkomstgrundad pension, garantipension och tjänstepension efter att inkomstskatten är dragen. De uppgifter som vi använt är *faktiskt observerade* värden från *samtliga* personer som tog ut pension under 2019.¹⁴

Kompensationsgraden påverkas av hela livets inkomster, men det har också stor betydelse när man tar ut pensionen. Tidigt uttag innebär att pensionen måste räcka fler år och den årliga pensionen liksom kompensationsgraden blir då också lägre. För 2020 var den genomsnittliga åldern för uttag av allmän pension 65 år. Den pensionsålder som kompenserar för livslängdsökningen sedan det nuvarande pensionssystemet infördes är ungefär 67. Hade den genomsnittliga pensionsåldern varit 67 år i stället för 64,5 år hade pensionerna och därmed även kompensationsgraden varit högre än vad redovisningen nedan visar.

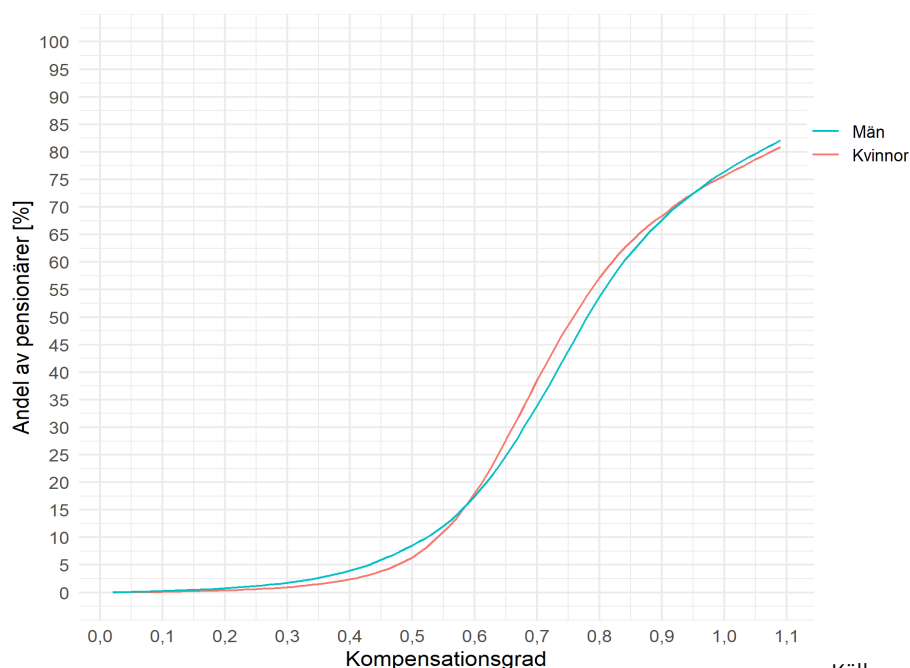
De som gick i pension före 65 års ålder har lägre kompensationsgrader än de som gick senare. Medianen av kompensationsgraderna är 66 procent bland dem som gick i pension före 65 år och 77 procent bland dem som gick vid 65 år eller senare.

Om alla jobbar ett helt arbetsliv på heltid och med jämn lön för att sedan ta ut pensionen vid samma tidpunkt skulle kompensationsgraderna vara förhållandevis likvärdiga. Spridningen i arbetslivets längd och uttagsålder är dock stor. Det leder till att spridningen i individernas kompensationsgrader blir så pass stor att det knappast blir meningsfullt att enbart redovisa en genomsnittlig kompensationsgrad. För att fånga den stora spridningen visas i kompensationsgradernas kumulativa fördelning, för de som gick i pension vid 65 års ålder eller senare, i figur 12. Den horisontella axeln i figuren visar kompensationsgradens storlek i procent medan den vertikala axeln visar andelen i gruppen som har en kompensationsgrad upp till en viss nivå. Fördelningskurvan går från noll till ett, där ett motsvarar 100 procent, det vill säga hela gruppen pensionärer. Ju brantare fördelningskurvan är desto

¹⁴ Förvärvsinkomsterna före pensionsuttaget är uppräknade med prisutvecklingen, konsumentprisindex, fram till 2019, det år som pensionen avser. Ett medelvärde av de uppräknade arbetsinkomsterna har sedan använts i kvotberäkningen mellan pensionen och arbetsinkomsten, det vill säga kompensationsgraden. Skatten på pension är beräknad som om allmän pension och tjänstepension var pensionärens enda inkomst. Vidare utgås från att samtliga pensionärer har samma kommunalskatt om 32 %, vilket motsvarar ett genomsnitt av Sveriges kommuner, eftersom skatten påverkar såväl nämnare som täljare har kommunalskattesatsen en begränsad påverkan. Skattereglerna som gällde för uttagsåret antas gälla för såväl pension som för förvärvsinkomster, det är dock olika regler för pension som för förvärvsinkomster

mindre är spridningen av kompensationsgrader, eftersom vi då förflyttar oss kortare i horisontell riktning för varje ytterligare andel av pensionärerna vi täcker in genom att röra oss vertikalt uppåt i figuren.

Figur 12 Kompensationsgrader för nyblivna pensionärer 2019, pensionering vid 65 år eller senare, total pension efter skatt



Källa:

Pensionsmyndighetens datalager Pedal. Not: Pensionerna avser 2019 i gruppen nyblivna pensionärer som är folkbokförda i Sverige, det vill säga att de påbörjade uttag av hel inkomstpension pension 2018 och som under det året fyllde minst 65 år.

Av figur 12 framgår att medianen av kompensationsgraden är 76 procent för de kvinnor som gick i pension vid 65 års ålder eller senare.

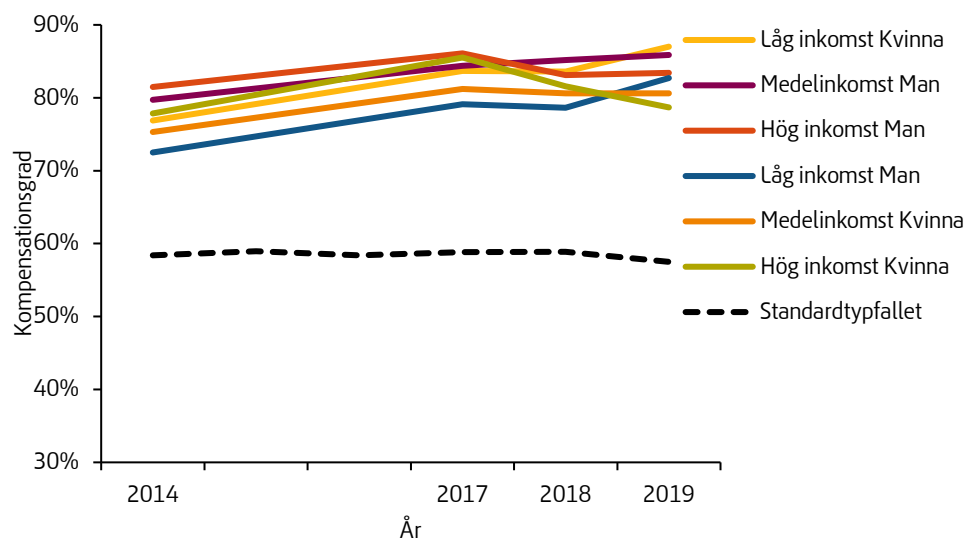
Motsvarande median för män är 78 procent. Det är dock en något högre andel män som har de lägsta kompensationsgraderna, 9 procent av männen har en kompensationsgrad lägre än 50 procent. Motsvarande andel av kvinnorna är 6 procent. Det framgår inte av figur 12 men för kvinnor som gick i pension före 65 års ålder var median kompensationsgraden 65 procent och för män som gick före 65 års ålder var den 68 procent.

Ser man till genomsnittsvärden (medianvärden) så har de faktiskt uppmätta kompensationsgraderna för total pension före skatt vid 65 års ålder ökat under senare år, vilket framgår av figur 13.¹⁵ Vilken inkomstgrupp och kön som har högst faktiska kompensationsgrader har varierat något över tid. Män får dock i regel högre faktiska kompensationsgrader än kvinnor i jämförbara inkomstgrupper över tid, förutom bland individer med låga inkomster där kvinnor har högre kompensationsgrad än männen och högst bland samtliga grupper. Det senare kan delvis förklaras av att

¹⁵ Pensionsmyndigheten redovisar årligen de faktiska och teoretiska kompensationsgraderna i ett regeringsuppdrag. Senast 2021 i rapporten *Redovisning av livsinkomstprofiler – Regleringsbrevsuppdrag om livsinkomster och kompensationsgrader*.

tjänstepensionerna för kvinnor med låga inkomster har ökat mer än mäns bland de med låga inkomster. Skillnaderna mellan män och kvinnor i de högre inkomstgrupperna förklaras, likt tidigare, av skillnad i livsinkomst. 2019 låg de totala faktiska kompensationsgraderna mellan 20 och 30 procentenheter över det teoretiska standardtypfallet, en nivå som för samtliga grupper överstiger de 70 procent som ofta nämns som ett riktmärke för den totala pensionen.

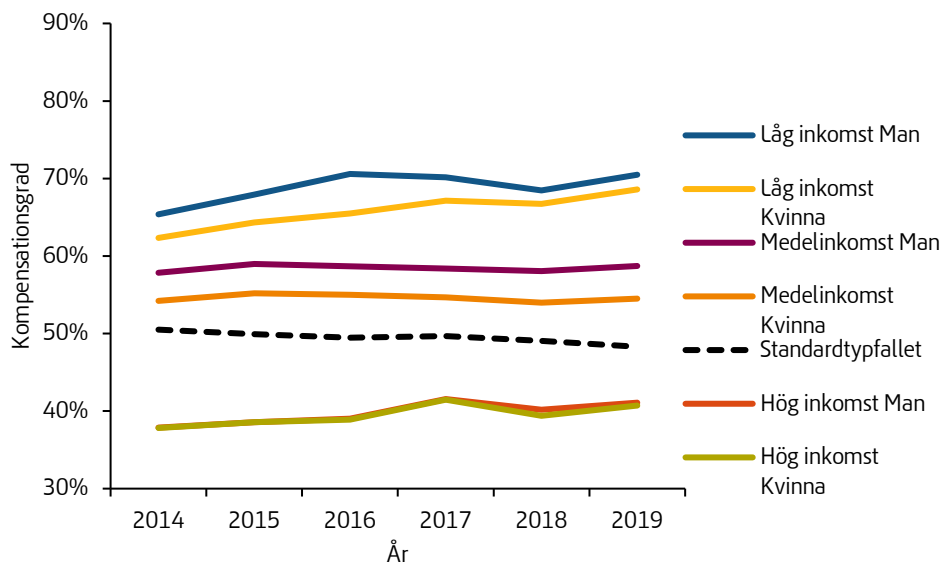
Figur 13 Faktisk kompensationsgrad för allmän pension och tjänstepension före skatt, pensionering vid 65 års ålder



Not. Mätningar som inkluderar tjänstepension genomfördes inte under åren 2015 och 2016

Att kompensationsgraderna ökat förklaras i hög utsträckning av tjänstepensionerna. Om vi enbart ser till utvecklingen av kompensationsgraderna från den allmänna pensionen kan vi dock även konstatera att dessa kompensationsgrader i stor utsträckning också är relativt stabila för män och kvinnor med medelinkomst. Dessutom ser vi också att den ökat något bland dem med låg och hög inkomst trots stigande delningstal och fast pensionsålder. En viktig bidragande faktor till detta är att inkomsterna före pensionering inte ökat i lika snabb takt som de allmänna pensionerna, vilket höjer kompensationsgraderna.

Figur 14 Faktisk kompensationsgrad för allmän pension, pensionering vid 65 års ålder



Kompensationsgrader är ett vanligt förekommande mått internationellt. Både EU och OECD tar dock fram kompensationsgrader för olika länder med hjälp av en teoretisk modell, medan vi i detta avsnitt har baserat våra beräkningar på verkliga data. Det går därför inte att inom ramen för denna rapport göra en jämförelse med andra länders kompensationsgrader.

4. Är pensionerna tillräckliga?

Hur och i vilken omfattning samhället ska ansvara för människors ekonomiska skydd efter arbetslivet finns det inga objektiva svar på. Och skulle det vara möjligt att peka ut skilda uppfattningars mittfåra vid en viss tidpunkt är det troligen ingen uppfattning som skulle vara stabil över tid. Värderingarna förändras över tid beroende på kanske främst samhällsekonomiska förutsättningar, men också i hög grad på traditioner och värderingar i samhället. Under de drygt 100 år som Sverige har haft ett allmänt pensionssystem har lagstiftningen anpassats till ett stigande allmänt välstånd och ändrade värderingar. Från ett från början skydd mot extrem fattigdom och i vissa fall närmast svält, till ett skydd som mer har sin utgångspunkt i ett standardskydd. Det är en förändring som har gått från en tid då de flesta människor inte ens uppnådde pensionsåldern på 67 år och pensionstiden för många handlade om mat för dagen, till dagens situation då de allra flesta lever långt förbi pensionsåldern och pensionstiden blir en period för vilken man planerar för ett mer eller mindre aktivt liv.

Nuvarande regler kan sägas spegla synen i dagens samhälle på vilken ekonomisk trygghet pensionärer bör ha. Det handlar om vad vårt allmänna pensionssystem syftar till, vilka individer som bör omfattas av trygghetssystemet för pensionärer och vilka beloppsnivåer som ska gälla för de ekonomiska stöden till pensionärer. Grunden för vårt nuvarande allmänna inkomstgrundade pensionssystem lades på 1990-talet och är starkt präglad av principen att pensionen i första hand ska spegla individens livsinkomst, där samhället säkerställer ramarna men individen också ges ett eget tydligt ansvar tillika möjlighet att påverka pensionens storlek, främst genom möjligheten att påverka sin livsinkomst och åldern för pensionsuttaget.

I detta kapitel diskuterar vi hur man utifrån dagens regelverk för det allmänna pensionssystemet skulle kunna bedöma om pensionerna är tillräckliga.

4.1. Diskussion och slutsatser

Tillräcklighet är inget exakt begrepp och vad som är en tillräcklig pension är i grunden en värdering som därför kan variera beroende på vem som gör värderingen och vad man jämför med. På ett individuellt plan kan också bedömningen av vad som är en tillräcklig pension i hög grad påverkas av personliga omständigheter som till exempel familjesituation, ekonomiska tillgångar, boendesituation och intressen. Av dessa skäl kan inte Pensionsmyndigheten ha en generell uppfattning om vad som är en tillräcklig pension. Pensionsmyndigheten har som svar på ett regeringsuppdrag tidigare lämnat rapporten *Pensionernas tillräcklighet* (2020). Myndigheten kom fram till att vad som är att betrakta som tillräcklig pension i grunden är en politisk bedömning.

Det finns dock med utgångspunkt i lagstiftning och uttalanden viss information som ger vägledning om vad som kan anses som tillräcklig

pension. Det handlar då inte alltid om exakta gränser utan mer om vägledande nivåer som till exempel gränsen för låg ekonomisk standard och kompensationsgrader. Här är en komplikation att det finns regler som av lagstiftaren är medvetet konstruerade för att begränsa pensionen, till exempel en lägre garantipension vid få bosättningsår i Sverige. Det kan leda till att pensionen visserligen blir låg, men samtidigt är ambitionen från lagstiftaren att försäkringsnivån i dessa fall också ska vara lägre.

Det är till exempel svårt att hävda att den som på grund av få bosättningsår i Sverige endast får ett par tusen kronor i garantipension kan sägas ha en tillräcklig pension att leva av. Det är dock i lagens mening rätt svensk *pension*. Om det inte finns någon kompletterande pension från ett tidigare hemland är det däremot inte utifrån syftet en tillräcklig *levnadsnivå* och det finns därför kompletterande skydd vid sidan av pensionssystemet i form av äldreförsörjningsstödet.

Grovt sett kan man utifrån ovan tala om tre grupper där målsättningen om en tillräcklig pension är olika. Den första gruppen är de som har haft ett *fullt arbetsliv på drygt 40 arbetsår*. För den gruppen handlar det främst om att bedöma tillräckligheten utifrån kompensationsgraden: är pensionen tillräcklig i förhållande till den arbetsinkomst som man har haft? Se vidare avsnitt 4.1.1.

Den andra gruppen är de som inte har arbetat alls eller arbetat i begränsad utsträckning men är *fullt försäkrade i Sverige genom bosättning* på så sätt att de har minst 40 bosättningsår i Sverige. För dem gäller grundskyddet fullt ut och här kan det enligt vår mening vara rimligt att bedöma tillräckligheten med utgångspunkt i om pensionen överstiger nivån för låg ekonomisk standard. Se vidare avsnitt 4.1.2.

Den tredje gruppen är de som av olika skäl *inte når upp till lagens krav för fullt grundskydd*. Eftersom lagstiftaren anser att den gruppen bör ha ett lägre skydd anser vi det rimligt att även måttstocken för tillräcklighet bör vara lägre. För denna grupp har vi därför valt att bedöma tillräckligheten utifrån målsättningen för försörjningsstöd. Se vidare avsnitt 4.1.3.

I det följande förs en diskussion om hur man kan se på frågan om tillräckliga pensioner för dessa tre grupper. Grupperingen syftar till en strukturering och gör inte anspråk på att vara en heltäckande indelning.

4.1.1. Är kompensationsgraden från den inkomstgrundade pensionen tillräcklig?

Den inkomstgrundade allmänna pensionen baseras på individens intjänande under ett helt arbetsliv. Det nuvarande pensionssystemet, liksom även i stor utsträckning det tidigare ATP-systemet, är utformat för att stimulera individerna att arbeta heltid och under många år. Den inkomstgrundade pensionen är således inte avsedd att vara tillräckligt hög att leva på för den som har arbetat mindre än heltid och/eller kortare än ett helt arbetsliv.

ATP-systemet var förmånsbestämt och pensionens storlek styrdes utifrån inkomsten under förhållandevis få år. I det nuvarande systemet har hela livets inkomster betydelse. Ansvar för att pensionen blir tillräcklig kan

alltså i det nuvarande systemet i något större utsträckning anses ha lagts över på den enskilde. I en strikt teoretisk mening bekräftar individen genom sin valda tidpunkt för att ta ut pensionen att pensionen ger en rimlig kompensationsnivå och att pensionen är en för honom eller henne tillräcklig pension. Det är då naturligt att olika individer agerar olika och får olika kompensationsgrader på grund av att de värderar arbete och fritid olika. I praktiken finns naturligtvis inte sällan individuella omständigheter som gör att valet i praktiken inte är så fritt och att resonemanget därför är mer teoretiskt eller åtminstone långt ifrån generellt giltigt. I grunden är förutsättningarna för en tillräcklig pension i stor utsträckning beroende av pensionssystemets utformning, men också av exempelvis individens hälsa och förutsättningar på arbetsmarknaden.

Det tidigare ATP-systemet syftade till att ge en kompensationsgrad på 60 procent av de femton bästa årens inkomst, givet 30 år med arbetsinkomst. De 60 procenten beräknades dock efter ett avdrag för ett basbelopp som ungefär motsvarade den folkpension alla fick. Eftersom folkpensionen var nästan 100 procent av basbeloppet så blev den totala kompensationsgraden i praktiken högre än 60 procent.

Även i nuvarande system för den allmänna pensionen var ambitionen när pensionssystemet konstruerades en kompensationsgrad på 60 procent för personer som arbetat hela livet med inkomster i inkomstspannet över garantipension och under intjänandetaket. Det fanns dock ett tydligt förbehåll att detta förutsatte att pensionsåldern justeras i förhållande till utvecklingen av livslängden. Det har av Pensionsmyndigheten preciserats till att vara livslängdsutvecklingen jämfört med dem som födda år 1930 som fyllde 65 1995, året efter riskdagen beslutade om principerna för inkomst- och premiepensionen. Vidare var ett krav samt att personen arbetat heltid under ett helt yrkesliv.¹⁶ Vad som ansågs vara ett helt arbetsliv var inte exakt definierat, men uttrycktes i förarbetena som drygt 40 år.

Kompensationsgrad kan beräknas på många olika sätt – och det finns inget rätt sätt. Vidare kan den metod som väljs användas för typfall eller faktiska utfall för dem som gått i pension. Båda är enligt Pensionsmyndigheten relevanta och bör därför beaktas för att bedöma tillräckligheten.

Typfallsberäkning enligt Pensionsmyndighetens etablerade standardtypfall gäller för en person som börjar arbeta vid 23 års ålder och arbetar heltid till pensionsåldern. Beräkningar av kompensationsgraden utifrån standardtypfallet ger följande värden för kompensationsgrader.

¹⁶ Framgår av SOU 1994:20 *Reformerat pensionssystem*, sidan 207. "Med denna avgiftsnivå (18,5) kommer en person med drygt 40 intjänandeår att med dagens medellivslängd få runt 60 % av medelinkomsten i årlig pension.

Tabell 6. Sammanfattning av kompensationsgrader för standardtypfallet, årskull född 1975

	Allmän pension	Total pension
Uttag vid 65 år	45 (48)	61 (65)
Uttag vid riktålder	54 (58)	73 (77)
Uttag vid ålder som fullt ut anpassas till en ökad medellivslängd	59 (63)	79 (84)

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Not: Siffrorna inom parantes anger vad kompensationsgraden hade varit om inte skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften givits.

Det är vanligt att vid typfallsberäkningar utgå från att pensionsuttaget påbörjas vid 65 års ålder, det är också i nivå med den faktiska ålder då allmän pension i genomsnitt tas ut. Med den utgångspunkten blir kompensationsgraden 45 procent, vilket alltså är långt ifrån tillräckligt om tillräcklighetsgränsen är 60 procent. Målnivån på 60 procent villkorades dock med att uttagsåldern skulle anpassas till medellivslängdens förändring. Givet detta och att pensionsuttaget istället påbörjas vid riktåldern blir kompensationsgraden 54 procent. Nivån är fortfarande inte 60 procent. Som vi redogjorde för i föregående kapitel har en förändring i skattereglerna, som inte var förutsedd när målnivån sattes, påverkat kompensationsgraden, men inte pensionens storlek i kronor. Bortser man från den effekten blir kompensationsgraden 58 procent om pensionen tas ut vid riktåldern, fortfarande inte 60 procent.

Den riktålder som riksdagen har beslutat om ska definitionsmässigt följa 2/3 av förändringen av medellivslängden. Den definition som valts med 2/3 av förändringen av medellivslängden avviker något från vad som krävs för att helt upprätthålla kompensationsgraden. Den definition som hade krävts för att helt upprätthålla kompensationsgraden hade inneburit att riktåldern höjts lite snabbare än vad som nu blir fallet. Konsekvensen för beräkningar av standardtypfallet, som följer den beslutade riktåldern, blir att kompensationsgraden blir lägre än om riktåldern fullt ut hade kompenserat för effekterna av en ökande medellivslängd. Om riktåldern i högre grad hade varit anpassad till förbehållet om livslängdsanpassad pensionsålder som angavs i förarbetena till pensionsreformen, så hade kompensationsgraden varit över 60 procent i standardtypfallet, givet att man bortser från effekten till följd av ändrade skatteregler.

Till följd av att premiepensionen har avkastat betydligt mer än inkomstpensionen blir till och med kompensationsgraden några procentenheter högre än 60 för en person som är född 1975 om pensionsåldern är den som krävs för att eliminera livslängdsökningens påverkan på pensionen och om man bortser från skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften.

För människor i allmänhet är det vanligtvis den totala pensionen, det vill säga inklusive tjänstepensionen, som avgör om pensionen är tillräcklig. Det

finns ingen tydligt uttalad målbild här men en siffra som ofta nämns i pensionsdebatten är 70 procent. Givet 70 procent som målbild för en tillräcklig pension når standardtypfallet över den nivån om arbetslivet förlängs i takt med förändringen av riktåldern, se tabell 6.

Typfall är dock just typfall och vad det i realiteten blir för faktiska pensionärer är ofta mycket skiljt från typfall. Av bland annat det skälet är observerade utfall relevant. Som vi redovisade i avsnitt 3 är variationerna i kompensationsgrad mellan individer så betydande stora att det är svårt att uttala sig om en typisk faktisk kompensationsgrad. För dem som börjat ta ut pensionen vid 65 år eller senare är dock medianen för kompensationsgrad avseende den totala pensionen, det vill säga inklusive tjänstepension, 76 procent för kvinnor och 78 procent för män.

Metoderna med standardtypfall och faktiska utfall har olika förutsättningar och därför inte direkt jämförbara. Siffrorna för faktiskt uttag avser i de här redovisade beräkningarna uttag som påbörjats vid 65 års ålder eller senare medan siffrorna för standardtypfallet avser 65 år respektive vid riktåldern. En annan skillnad är att standardtypfallet visar kompensationsgraden före skatt medan de faktiska värdena är efter skatt. Eftersom skatten är lägre vid 66 år än vid 65 år har det också betydelse för resultatet.

Det går inte utifrån ovan nämnda nivåer dra entydiga slutsatser om de inkomstgrundade pensionerna i praktiken är tillräckliga. För det första handlar det om typfalls- respektive medianvärden. Spridningen i faktiska utfall är mycket stor och varierar också mellan olika grupper. Många har därför en kompensationsgrad under 70 procent. För det andra är det relativt vanligt med tjänstepensioner som inte betalas ut livsvarigt utan under en tidsperiod på fem till tio år. Även om kompensationsgraden för de flesta är över 70 procent när pensionen beviljas kan den totala pensionen och därmed medianen för kompensationsgraden således vara lägre om man mäter fem till tio år senare. För det tredje är inkomstkurvan inte rak över arbetslivet. Inte sällan är inkomsterna under de sista åren i yrkeslivet vikande till följd av nedtrappning eller sjukdom, vilket medför att kompensationsgraden blir högre eftersom pensionen jämförs med en lägre inkomst.

En komplikation med faktiskt beräknade kompensationsgrader är att det finns egenskaper i pensionssystemet som medvetet ger en låg allmän pension och kompensationsgrad, till exempel för den pensionär som inte arbetat ett helt arbetsliv. Därför går det inte att utifrån låga kompensationsgrader dra slutsatsen att pensionssystemet ger otillräckliga pensioner utifrån lagstiftarens perspektiv. Man kan hävda att den ekonomiska standarden är otillräcklig, men för att slå fast det behöver man beakta alla ekonomiska förhållanden.

Det är uppenbart att standardtypfallets allmänna pension inte når tillräcklighetsnivån 60 procent. Det beror som nämnts på att skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften och på att riktåldern beräknas på ett sätt som höjer pensionsåldern i något för långsam takt. I detta avseende är alltså de allmänna pensionerna att betrakta som otillräckliga.

Om tjänstepensionen beaktas når standardtypfallet över den mer inofficiella nivån 70 procent: 73 procent vid riktålder och 79 procent om inte skattereduktionen beaktas. Sett till faktiskt uppmätta kompensationsgrader för dem som tagit ut pension 2019 är medianen för kompensationsgraden tydligt över 70 procent, närmare 80 procent, trots att uttagen ofta sker före riktåldern. Om uttaget istället hade påbörjats vid riktåldern skulle således den faktiska kompensationsgraden för total pension för de flesta vara tydligt över målnivån för en tillräcklig pension.

Ett problem är dock att alla inte omfattas av tjänstepensionsavtal. Det bör också återigen betonas att spridningen av kompensationsgraden är mycket stor och att det därför finns ett inte obetydligt antal som inte når upp till en definitionsmissig tillräcklig pension. Detta framgår tydligt av diagram 12 ovan.

Som tidigare konstaterats är frågan om vad som är en tillräcklig pension inte bara en fråga om politiska ambitioner utan också en fråga om värderingar som kan variera mellan individer. Det finns därför även skäl att uppmärksamma resultat från studier om människors egna preferenser i fråga om tillräcklighet. Pensionsmyndigheten har tidigare redovisat sådana studier i rapporten *Idealpension (2020)*. I undersökningen ombads de deltagande personerna besvara frågor om sin önskade pensionsnivå, pensionsålder och sparande. Undersökningen är utformad så att endast ekonomiskt följdriktiga kombinationer av val är möjliga. Resultatet var att de tillfrågade i genomsnitt valde kombinationer av sparande utöver det obligatoriska sparandet till allmän och tjänstepension och pensionsålder som resulterade i en kompensationsgrad på 69 procent. 70 procent för kvinnor och 69 procent för män.

Tabell 7 Vald* kompensationsgrad, pensionsålder och sparande i Pensionsmyndighetens enkät Idealpension (2020)

	Kvinnor	Män	Totalt
Kompensationsgrad	70 %	69 %	69 %
Pensionsålder	65 år	65 år	65 år
Sparkvot	5 %	6 %	6 %

* Respondenterna kunde endast svara med kombinationer av kompensationsgrad, pensionsålder och sparande som är logiskt möjliga. Enkäten var oavsiktligt utformad på ett sätt som sannolikt överdrev sparviljan.

Utifrån resultaten i den studien ligger de faktiskt observerade kompensationsgraderna således i nivå med vad individerna i undersökningen efterfrågat. Återigen ska dock betonas att de handlar om genomsnittsvärden och att spridningen mellan olika individer är stor.

4.1.2. Ger grundskyddet en tillräcklig inkomst?

Grundskyddet i form av garantipension och bostadstillägg syftar till att täcka upp för en otillräcklig egenintjänad inkomstgrundad pension. Det

handlar om att ge ett grundläggande ekonomiskt skydd och om lägsta inkomstnivåer. Det är därför inte relevant att tala om kompensationsgrader utan snarare om belopp. Vad som är en tillräcklig pension för dem som omfattas av grundskyddet har inte lagstiftaren uttalat uttryckligen. Dock finns det i lag reglerat lägsta belopp för ett fullt grundskydd i form av både garantipension och bostadstillägg. Men är det att betrakta som en tillräcklig pension?

Internationellt finns ett etablerat mått för låg relativ ekonomisk standard som definieras som 60 procent av medianen för disponibel inkomst i samhället. Det är ett relativt mått och alltså också beroende av inkomstnivåerna i hela samhället. De som har en inkomst under den nivå benämns enligt terminologin som relativt sett fattiga. Måttet har en relativt hög grad av godtycke och även 50 procent av medianen har tidvis använts av till exempel OECD. Eftersom 60 procent är relativt vedertaget har dock Pensionsmyndigheten valt att använda det måttet som en gräns för låg ekonomisk standard. Det torde utifrån en sådan definition vara svårt att hävda att en pension som ligger under nivån för relativ fattigdom är en tillräcklig inkomstnivå. Utifrån det gör Pensionsmyndigheten bedömningen att gränsen för relativ fattigdom också bör vara en gräns för när en pensionsnivå inte längre är tillräcklig.

Resultaten i rapporten visar att summan av full garantipension och fullt bostadstillägg ligger nära gränsen för relativ fattigdom. Om grundskyddet ligger över eller under den gränsen påverkas inte bara av nivån på grundskyddet utan också hur inkomsterna i övriga samhället förändras. För 2019 var beloppet för fullt grundskydd nästan exakt i nivå med gränsen för låg relativ ekonomisk standard. Till följd av förbättringar av grundskyddet, 2020 låg beloppet för fullt grundskydd det året mer tydligt över gränsen – fullt grundskydd uppgick då till 13 950 kronor medan gränsen för låg ekonomisk standard var 13 100 kronor per månad. Med utgångspunkt i ambitionen att grundskyddet bör överstiga de 60 procent av medianinkomsten i samhället, som är gränsen för låg ekonomisk standard, kan således Pensionsmyndigheten konstatera att fullt grundskydd 2020 ligger över nivån för låg ekonomisk standard och enligt en sådan definition därför är tillräcklig.

Så som redovisats ovan finns det många pensionärer som ändå har ett grundskyddsbelopp under gränsen för relativ fattigdom. Antalet är cirka 300 000, motsvarande 15 procent av pensionärerna. Skälen till att det är så är flera. För det första krävs det 40 bosättningsår i Sverige för full garantipension. De som har färre bosättningsår får en reducerad garantipension och får av det skälet ett grundskyddsbelopp under nivån för relativ fattigdom. Detta är en av lagstiftaren avsedd effekt, det vill säga avsikten är att försäkringen ska vara beroende av bosättningsår. För att få fullt bostadstillägg krävs dessutom bland annat en bostadskostnad som överstiger 7 000 kronor. En lägre bostadskostnad innebär inte att pensionären har det ekonomiskt sämre men det ger enligt måttet för ekonomisk standard en lägre disponibel inkomst och att pensionären inte når över gränsen för relativ fattigdom. Bostadstillägget minskas också om pensionären har en förmögenhet över 100 000 kronor. Vidare finns det

pensionärer som har rätt till bostadstillägg men som inte sökt det. Grundskyddets egenskaper i förhållande till måttet låg ekonomisk standard kommer att belysas i rapport nr 6 *Varför finns det fattiga pensionärer?* i Pensionsmyndighetens faktaserie om pensioner.

4.1.3. Är pensionen tillräcklig för den som inte är fullt försäkrad för garantipension?

Som vi nämnt ovan i rapporten finns det intjänanderegler även för garantipensionen. För att vara fullt försäkrad inom ramen för garantipension krävs 40 års bosättningsstid i Sverige och för dem som inte når upp till det reduceras garantipensionen med 1/40-del för varje år som saknas. Vid få bosättningsår blir garantipensionen därför mycket låg och det samlade grundskyddet för dessa pensionärer kan bli så lågt att de inte ens når upp till Socialstyrelsens riksnorm för försörjningsstöd. Att garantipensionen reduceras på detta sätt är avsiktligt, det vill säga försäkringens avsikt är inte att garantipensionen ska täcka upp för bosättningsstid utanför Sverige. Men effekten blir att den samlade inkomsten från grundskyddet många gånger i betydande grad kan understiga gränsen för relativ fattigdom.

Fullt äldreförsörjningsstöd inklusive ersättning för bostadskostnad var 12 857 kronor per månad under 2020. Det var då ca 1100 kronor mindre än full garantipension och maximalt bostadstillägg efter skatt. Det innebär att äldreförsörjningsstödet understeg gränsen för relativ fattigdom som då var ca 13 100 kronor per månad. Utifrån det är inkomstnivån alltså inte tillräcklig mätt utifrån gränsen för låg ekonomisk standard.

Att äldreförsörjningsstödet är lägre än grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg är avsiktligt. Riksdagen har ansett att det bör vara en skillnad mellan dem som bott 40 år i Sverige och dem som inte gjort det. Det enda sättet som även den här gruppen i praktiken ska kunna lyftas över nivån för en skälig levnadsnivå är att äldreförsörjningsstödet höjs och närmar sig garantipensionsnivån. Men om alla oavsett bosättningsstid får nästan samma belopp skulle intjänandereglerna för garantipension bli meningslösa. Om ”respektavståndet” till full garantipension ska upprätthållas skulle i så fall krävas att också garantipensionen höjs med i storleksordningen lika mycket. En höjd garantipension skapar dock nya problem för respektavståndet i förhållande till dem med låg inkomstgrundad pension eftersom det gör det mindre lönsamt att ha arbetat med låga till normala inkomster och tjänat in till en inkomstgrundad pension.

Nivån är således otillräcklig i förhållande till gränsen för låg ekonomisk standard men eftersom de berörda personerna inte är försäkrade för svensk pension och avsiktligt ges en lägre pension går det att ifrågasätta om det då är relevant att använda samma måttstock för att bedöma om pensionen är tillräcklig. Det skulle kunna vara mer relevant att här jämföra med de generella stöd för alla som är bosatta i Sverige, det vill säga riksnormen för försörjningsstöd. Jämfört med den nivån ligger äldreförsörjningsstödet på en högre nivå. Att på detta sätt anpassa gränsvärdet efter det som ska mätas kan självklart kritiserars. Om vi inte ändrar gränsen är gruppens pension otillräcklig.

Det kan avslutningsvis tilläggas att resonemanget om grundskyddet i första hand gäller för ensamstående. Garantipensionen är individprövad mot egenintjänad inkomstgrundad pension medan bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är hushållsberoende och prövas mot hushållets inkomst och tillgångar. En gift pensionär kan därför få mycket små belopp i bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd eller inget belopp alls, om maken har stora inkomster. Sett ur ett individperspektiv kan visserligen med fog hävdas att noll i inkomst är en otillräcklig inkomst. Men det handlar här om inkomstprövade förmåner varför reglerna här beaktar äktenskapsbalkens bestämmelser om ömsesidig försörjningsplikt och på så sätt är inkomsten per make tillräcklig.

4.1.4. Förhindrar pensionssystemet fattigdom bland pensionärer?

Det finns fattigdom i Sverige i dag men den har naturligtvis en annan innebörd än fattigdom för 100 år sedan eller fattigdom i många andra länder. Av det skälet anges fattigdom oftast i relativa termer, det vill säga som ekonomisk standard jämfört med standarden i samhället i övrigt. Den internationellt använda definitionen för sådan relativ fattigdom är om den ekonomiska standarden understiger 60 procent av medianen för ekonomisk standard i landet. Ett samhälle där i princip alla har en mycket låg – men ungefär lika låg – ekonomisk standard har med detta sätt att mäta i princip ingen relativ fattigdom alls. Måttet för relativ fattigdom är i praktiken därför också mått de lägre inkomsterna fördelar sig. Det är också ett skäl för att parallellt med relativ fattigdom mäta absolut fattigdom som definierar fattigdom som ekonomisk standard under en viss given nivå och lika för alla samhällen. Inom EU brukar absolut fattigdom mätas som materiell fattigdom, att man inte har råd att köpa visa grundläggande varor och tjänster.

Den absoluta fattigdomen i Sverige är låg, till och med lägst i Europa. Enligt det måttet är 1,5 procent av männen och 1,7 procent av kvinnorna över 65 år att anse som fattiga. I den övriga befolkningen är andelen absolut fattiga 4 procent. Till följd av att grundskyddet är generellt är den absoluta fattigdomen alltså låg bland äldre och lägre än hos den övriga befolkningen. En bidragande orsak till det är att det inte finns ett generellt skydd på motsvarande nivå som grundskyddet för äldre för befolkningen som är yngre än 65 år.

I fråga om relativ fattigdom visar rapporten att andelen relativt fattiga över 65 år är 15 procent vilket är på samma nivå som andelen relativt fattiga under 65 år. Andelen relativt fattiga är högre bland de allra äldsta pensionärerna. Det beror bland annat på att pensionerna inte ökar i samma takt som lönerna. Till följd av förskottsrentan i inkomstpensionen¹⁷ prioriteras en högre initial pension före en högre uppräknings av pensionerna vilket innebär att pensionsutvecklingen är långsammare än löneutvecklingen. På 15–20 års sikt ger det en betydande relativ försämring jämfört med utvecklingen för dem i förvärvsaktiv ålder. Ytterligare ett skäl

¹⁷ Se Pensionsmyndighetens rapport Högre startpension eller högre årliga uppräkningsar? (2021)

till att äldre pensionärer är fattigare är att andelen ensamhushåll ökar med åldern.

Av naturliga skäl är pensioner det som till största delen bestämmer den ekonomiska standarden efter 65 år och därmed är avgörande om inkomsten är tillräcklig för att ligga på en nivå ovan gränsen för relativ fattigdom. Rapportens resultat visar att pensionerna i mycket stor utsträckning räcker för att klara en nivå över absolut fattigdom bland dem över 65 år. Däremot inte fullt ut när det gäller relativ fattigdom och då särskilt inte bland de äldsta och ensamstående pensionärerna.

Ett annat sätt att minska andelen relativt fattiga är som nämnts att höja nivåerna för garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Det innebär dock nackdelar i form av försämrade respektavstånd till pensionärer med inkomstgrundad pension.

4.1.5. Sammanfattande slutsats

Utifrån en ambition om att kompensationsgraden bör vara 60 procent för den allmänna pensionen och 70 procent för allmän pension och tjänstepension konstaterar Pensionsmyndigheten följande.

Kompensationsgraden från den inkomstgrundade allmänna pensionen är enligt standardtypfallet att betrakta som otillräcklig. Den totala pensionen inklusive tjänstepensionen är däremot tillräcklig vid riktåldern. Även utfallet av faktiskt observerade totala kompensationsgrader visar att pensionerna utifrån nämnda ambitioner i genomsnitt kan definieras som tillräckliga. Även faktisk observerad allmän pension skulle vara över 60 procent vid riktålder – trots att denna ålder är lite för låg för att helt kompensera för livslängdsökningen och trots att skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften sänker kompensationsgraden.

En mängd faktorer gör dock bilden mer komplex. Av olika skäl har alla inte möjlighet att jobba de år som krävs för en tillräcklig pension. Alla har heller inte tjänstepension. Människor har också olika värderingar om vad som är en tillräcklig pension. Det finns därför en stor spridning i fråga om kompensationsgrader. Det finns också ett inte obetydligt antal individer med låga kompensationsgrader som kan anses ha otillräckliga pensioner. Det kommer också med nuvarande principer om livsinkomsten som styrande för pensionens storlek alltid att finnas individer som inte har möjlighet att få en tillräcklig pension mätt som kompensationsgrad.

Pensionsmyndigheten kan också konstatera att fullt grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg ger tillräckliga pensioner genom att nivån överstiger nivån för låg relativ ekonomisk standard. Även här gäller dock att alla inte kvalificerar sig för den nivån och därmed kan anses ha en otillräcklig pension.

Frågan om pensionernas tillräcklighet är i slutändan en fråga om synsätt och värderingar. Det går dock enligt Pensionsmyndigheten inte att utifrån denna rapport säga att pensionerna generellt sett är otillräckliga. Däremot att det finns ett inte obetydligt antal pensionärer med så låga pensioner att de kan anses otillräckliga. Som regel beror det då på att de genom arbete eller bosättning inte fullt ut kvalificerat sig för en tillräcklig pension.

5. Bilagor

5.1. Absolut och materiell fattigdom¹⁸

Absolut fattigdom mäter fattigdom utifrån absoluta gränsvärden. Sådana mått är därför oberoende av andra gruppers ekonomiska standard. Inom EU används måttet materiell fattigdom som också benämns materiell och social fattigdom, eng. *material and social deprivation*. Att leva i materiell fattigdom innebär att man inte har råd med en viss levnadsstandard. Det mäts genom att undersöka om personer har råd att:

- Betala oförutsedda utgifter
- Ta en veckas semester per år
- Äta en måltid med kött, kyckling eller fisk, eller motsvarande vegetariskt alternativ, varannan dag
- Ha tillräcklig uppvärmning av bostaden
- Ha tillgång till bil
- Betala skulder (hypotekslån eller hyra, räkningar, avbetalningsköp eller återbetalning av lån)
- Ersätta slitna möbler
- Ersätta slitna kläder
- Äga två par skor
- Träffa vänner/släkt för att fika, dricka en öl eller äta middag minst en gång i månaden
- Ägna tid regelbundet till någon fritids- eller nöjesaktivitet
- Varje vecka spendera en mindre summa pengar på sig själv
- Ha tillgång till internet

En person i materiell och social fattigdom har inte råd med minst fem av dessa tretton poster.

Indikatorn materiell och social fattigdom kompletterar tidigare indikatorer på materiell fattigdom, där fokus låg på konsumtionsvaror och om man har råd med vissa nödvändiga utgifter. Genom att ta med sociala aktiviteter, såsom nöjesaktiviteter och umgänge med vänner/släkt där man spenderar pengar, vill man fånga den sociala dimensionen av fattigdom.

¹⁸ Källa: SCB, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/levnadsforhallanden/levnadsforhallanden/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-ulf-silc/pong/statistiknyhet/undersokningarna-av-levnadsforhallanden-ulf-silc-2019/>

Referenser

Forena: Hela livet, halva lönen. Pensionsrasen fortsätter i oförminskad takt.
https://www.forena.se/contentassets/6fa0c3f5470946cbaf3124638cc159e7/a4-rapport_pension.pdf

Forena: ”Nu krävs ett politiskt ledarskap. Pensionsgruppen bör upplösas. Pensionssystemet är ett sjunkande skepp som inte kan tätas med plåster.”

<https://www.forena.se/om-Forena/nyheter-och-press/nyheter/ny-pensionsrapport-fran-forena---pensionarernas-planbok/>

ISF, Inspektionen för socialförsäkringen, (2012), *Handläggning av bostadstillägg 2012:3*, sidan 25.

Pensionsmyndigheten, (2018), *Varför får kvinnor och män olika mycket i inkomstpension?*

Pensionsmyndigheten, (2019), *Pensionernas tillräcklighet*

Pensionsmyndigheten, (2020), *Min idealpension*

Pensionsmyndigheten, (2021), *Pensionsåldrar och arbetslivets längd*

Pensionsmyndigheten, (2021), *Pensionsnivå utifrån längd på arbetslivet och inkomstnivå*

Pensionsmyndigheten, (2021), *Högre startpension eller högre årliga omräkningar*

Skandia om behovet av ett privat pensionssparande och att medelinkomsttagare (enligt Skandia) får sämst kompensationsgrad.

<https://www.svd.se/hagens-standpunkt-om-pensioner-ar-cynisk>

Senioren om de låga pensionsnivåerna

<https://www.senioren.se/ekonomi-pension/varfor-ar-svenska-pensioner-sa-laga/>

SPF Seniorerna: ”det reformerade pensionssystemet i flera avseenden inte når upp till vad som förväntades.”

<https://www.spfseniorerna.se/globalassets/forbund/sa-tycker-vi/rapporter/trygg-pension-bok-webb.pdf>

PRO. Mycket är bra i budgeten, men vi väntar fortfarande på högre allmän pension

<https://pro.se/nyhetsarkiv/arkiv/2021-09-20-mycket-ar-bra-i-budgeten-men-vi-vantar-fortfarande-pa-hogre-allman-pension.html>

www.pensionsmyndigheten.se

