

# Pensionernas tillräcklighet

## Svar på regeringsuppdrag



PENSIONS  
MYNDIGHETEN

# Innehåll

1.	Syfte och mål med pensionssystemet.....	1
1.1.	Allmän inkomstgrundad pension .....	1
1.2.	Grundskyddet .....	2
1.2.1.	Garantipension .....	2
1.2.2.	Bostadstillägg.....	3
1.2.3.	Äldreförsörjningsstöd.....	3
2.	Hur definieras tillräckliga pensioner? .....	4
3.	Faktorer att beakta vid val av mått .....	5
3.1.	Definition av inkomst.....	5
3.2.	Data .....	6
3.3.	Population.....	6
3.4.	Vilken enhet ska analyseras?.....	7
3.5.	Tidsperspektiv.....	8
4.	Olika mått .....	9
4.1.	Mått på ekonomisk utsatthet.....	9
4.1.1.	Gränsvärden .....	9
4.1.2.	Vilka gränsvärden används?.....	10
4.1.3.	Gapet till låg ekonomisk standard .....	12
4.2.	Kompensationsgrader.....	13
4.2.1.	Teoretiska kompensationsgrader .....	15
4.2.2.	Kompensationsgraden är beroende av riktåldern.....	15
4.3.	Pensionsförmögenhet.....	17
4.3.1.	Jämförelsevärde.....	17
4.3.2.	Livsval .....	18
4.3.3.	OECD:s hypotetiska pensionsförmögenheter .....	18
4.4.	Preferensbaserade mått.....	18
4.4.1.	Kassaflödesanalys .....	18
4.4.2.	Självrapporterad nöjdhet.....	19
5.	Hur ser det ut i Sverige idag?.....	20
5.1.	Gränsvärden .....	20
5.1.1.	Riksnormen för försörjningsstöd och skälig levnadsnivå .....	20
5.1.2.	Tillräckliga pensioner och gränsen för garantipension.....	25
5.1.3.	Bostadskostnader och bostadstillägg.....	32
5.1.4.	Garantipension och max bostadstillägg samt äldreförsörjningsstöd och max bostadskostnad .....	34
5.1.5.	Relativ låg ekonomisk standard .....	37
5.1.6.	Oförmåga att betala nödvändiga utgifter .....	43
5.2.	Faktiska kompensationsgrader för tillkomna pensionärer år 2016 .....	43
5.3.	Preferensbaserat – vad tycker svenska folket?.....	50

6.	Diskussion.....	54
6.1.	Grundskyddet .....	55
6.2.	Inkomstgrundad pension .....	57
6.3.	Mått som inkluderar individens pensionsförmögenhet.....	58
6.4.	Pensionsmyndighetens standardtypfall.....	58
6.5.	Slutsats.....	58
	Referenser .....	64

# Sammanfattning

Regeringen har gett Pensionsmyndigheten i uppdrag att utvärdera olika mått och definitioner av pensionernas tillräcklighet. Pensionsmyndighetens svar på regeringsuppdraget är ett första steg i ett arbete med att utvärdera definitioner och mått på "tillräckliga pensioner" och det bör följas upp med mer konkreta ställningstaganden om mått för att möjliggöra att följa utvecklingen av pensionernas tillräcklighet.

I och med vår genomgång av definitioner och mått som används internationellt och i Sverige kan vi konstatera att det i dagsläget inte finns någon bred enighet vare sig inom den akademiska eller policyinriktade litteraturen i hur man bäst besvarar frågorna vad som är tillräcklig pension och hur tillräcklighet bör mätas för att på ett bra sätt fånga (verkligt) utfall i olika delar av inkomstskalan. Det finns stora teoretiska och metodologiska utmaningar i att besvara dessa frågor. Ett vanligt sätt att hantera problemet är att använda en rad mått med olika egenskaper för att belysa olika aspekter av pensionens storlek utan att ta ställning till om pensionen är tillräcklig.

Som mått på tillräcklighet används ofta gränsvärden för *låg ekonomisk standard* (internationellt *i risk för fattigdom*) för att mäta pensioner och inkomster i den nedre delen av inkomstskalan, respektive kompensationsgrader för att mäta pensioner och inkomster i de övriga delarna av inkomstskalan. Valet av mått hänger samman med valet av hur pensionens tillräcklighet definieras.

Pensionsmyndigheten anser att frågan om vad som är att ses som tillräcklig pension i grunden är en politisk fråga. Därför anser Pensionsmyndigheten att en utvärdering av definitionerna i första hand bör utgå från det som uttrycks i lagen och i förarbeten till lagstiftningen om dels grundskyddet och dels den inkomstgrundade pensionen.

När det gäller relativt låga pensioners tillräcklighet finns det en koppling till utformningen av och nivån på grundskyddet i det allmänna pensionssystemet. I ett fortsatt arbete anser Pensionsmyndigheten att mått för tillräckliga pensioner bör tas fram som beskriver dessa pensioner i förhållande till riksnormen för försörjningsstöd, garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd och nivån för skälig levnadsnivå.

När det gäller pensioner ovanför dessa ekonomiska gränsvärden anser Pensionsmyndigheten att dels olika definitioner av kompensationsgrader, dels mått som inkluderar individens pensionsförmögenhet skulle kunna utvärderas.

Det kan, utöver detta, också vara av intresse att utveckla mer subjektiva mått på pensionernas tillräcklighet.

# Inledning

Pensionsmyndigheten har i regleringsbrevet för 2018 års budgetår fått följande uppdrag:

*”Pensionsmyndigheten får i uppdrag att utvärdera olika mått och definitioner av pensionernas tillräcklighet. Utvärderingen ska särskilt analysera hur väl de olika måtten beaktar olika livsval. Uppdraget ska utöver utvärderingen även innehålla beräkningar av de olika måtten. Analysen ska ta sin utgångspunkt i Riksrevisionens rapport Pensionssystemets årsredovisning – tydlig, tillräcklig och transparent? (RiR 2017:7). Innehåll och redovisningsform bestäms i samråd med Socialdepartementet.”*

Det finns en rad mått med olika egenskaper för att belysa pensionens storlek i olika delar i inkomstskalan. Valet av mått för att analysera pensionernas tillräcklighet hänger samman med valet av hur pensionens tillräcklighet definieras. Definitionerna av pensionernas tillräcklighet hänger i sin tur samman med vad som är syftet med pensionssystemet. Det finns allmänna pensionssystem som främst är konstruerade för att motverka fattigdom (eller extrem fattigdom) och en tillräcklig pension kan här anses vara ett belopp som enbart täcker individens grundläggande konsumtionsbehov. Det finns andra allmänna pensionssystem som även syftar till att möjliggöra för pensionärer att upprätthålla den levnadsstandard som de hade före pensioneringen

Som framgår av Riksrevisionens rapport Pensionssystemets årsredovisning – tydlig, tillräcklig och transparent? (RiR 2017:7) så anser Riksrevisionen att pensionernas tillräcklighet bör utvärderas utifrån samtliga pensionsförmåner, både offentliga och privata.<sup>1</sup>

Denna rapport inleder vi med att ge en övergripande bild av målet med vårt svenska pensionssystem och de motsägelser Pensionsmyndigheten ser i grundskyddets utformning. Vi ger även en sammanställning av de definitioner av tillräckliga pensioner som vanligen används i den akademiska och policyinriktade litteraturen.

Vi tar därefter upp vilka faktorer man behöver ta hänsyn till och hur dessa faktorer kan påverka definition, mått och analys av pensionernas tillräcklighet. Definitioner och mått på pensionernas tillräckligheter kan variera stort beroende på en rad underliggande faktorer och de i sin tur kan påverka analysresultaten. Exempel på sådana faktorer är vilken enhet som

---

<sup>1</sup> En förutsättning för att kunna analysera pensionsförmånernas tillräcklighet är att samtliga pensionsförmåner redovisas, både offentliga och privata. Redovisningen av pensionsnivåer i Orange rapport omfattar dock enbart den inkomstrelaterade delen av den allmänna pensionen. Varken grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg eller avtalspensioner ingår i redovisningen.

ska analyseras (individ eller hushåll) och vilka komponenter ska ingå i definitionerna av pension och inkomst.

I rapporten tar vi sedan upp de olika mått som används såväl i Sverige som av EU-kommissionen och OECD och belyser några av egenskaperna hos dessa mått. Därefter visar vi utvecklingen över tid för några av dessa mått, baserat både på svensk data och på Eurostats data. Vi presenterar även resultaten från några marknadsundersökningar som Pensionsmyndigheten genomfört, bland annat en undersökning som belyser pensionärernas syn på vad som är tillräckliga pensioner.

Vi avslutar rapporten med att peka ut vad vi skulle behöva arbeta vidare med för att utvärdera olika mått och definitioner av pensionernas tillräcklighet.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Vi riktar ett stort tack till professor Axel West Pedersen vid Institutt for samfunnsforskning i Norge, Anna Amilion vid Det nationale forsknings- og analyscenter for velfærd i Danmark och Mika Vidlund vid Pensionskyddscentralen i Finland som har gett oss värdefulla insikter i vårt arbete.

# 1. Syfte och mål med pensionssystemet

De olika delarna i den allmänna pensionen, den inkomstgrundade pensionen och grundskyddet, har olika syften och konstruktion. I avsnitten nedan ger vi en översiktlig bild av de olika förmånerna inom det allmänna pensionssystemet och diskuterar hur man kan tolka syftet med de olika förmånerna. För att få en mer fullständig bild bör man studera de förarbeten som ligger till grund för de olika förmånerna. Syftet här är endast att ge en kort introduktion.

## 1.1. Allmän inkomstgrundad pension

Den inkomstgrundade pensionen ska ses som en försäkring för både individen och samhället i stort. För individen innebär den allmänna pensionen en försörjning efter arbetslivet som betalas ut under hela pensionärlivet. För samhället är det en försäkring att de som förvärvsarbetar bidrar till att finansiera sin framtida försörjning.

I den politiska process som nuvarande pensionssystem utformades i menade man att en årlig pension som utgjorde 60 procent av årsinkomsten i slutet av arbetslivet var en rimlig avvägning för en individ som gick i pension vid 65 års ålder och som hade arbetat heltid under drygt 40 års tid, med hänsyn till den dåvarande förväntade medellivslängden för den årskullen. En kompensationsgrad på 60 procent kan sägas fortsatt varit en outtalad riktlinje för pensionens storlek, men med det avgörande förbehållet att yngre årskullar behöver förlänga sitt arbetsliv allteftersom deras förväntade livslängd ökar.

I samband med pensionsreformen beslutade riksdagen att den allmänna pensionsavgiften om sju procent inte i sig ska ge någon pensionsrätt. Avgiften till pensionssystemet kom då att uppgå till 7,00 procent i allmän pensionsavgift samt 10,21 procent i arbetsgivaravgift i form av ålderspensionsavgift. Samtidigt höjdes även nivån för maximalt uttag av pensionsavgiften från 7,5 till 8,07 inkomstbasbelopp. Dessa 17,21 procent av hushållens förvärvsinkomster motsvarar en pensionsavgift om (cirka) 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten ( $17,21/0,93 \approx 18,5$ ).

När riksdagen senare beslutat om skattereduktion för den allmänna pensionsavgiften har en osäkerhet uppstått om vad pensionsavgiftens nivå är och hur den inkomst som pensionen ska jämföras med ska definieras. Pensionsmyndigheten anser att det är rimligast att betrakta det som att förändringarna i skattesystemet, det vill säga skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften, medförde att bruttoavgiften på 18,5 procent till det allmänna pensionssystemet blev en effektiv avgift på 17,21 procent. Det sänkte den ”målsatta” kompensationsgraden med sju procent, från 60 till 56 procent, utan att det var ett uttalat mål eller uttrycktes när skattereduktionerna beslutades.

De inkomstgrundande pensionerna utgörs av inkomst- och premiepension för dem födda 1954 eller senare. För dem födda 1938–1953 utgörs den inkomstgrundande delen även av tilläggspension. Livsinkomstprincipen ligger till grund för inkomst- och premiepensionen och det innebär att individens samtliga år med pensionsgrundande inkomster påverkar pensionens storlek. Den inkomstgrundade pensionens storlek beror alltså på hur mycket individen har tjänat in till pensionssystemet. Det finns ingen fastställd pensionsålder utan den bestämmer individen själv, dock kan han eller hon påbörja uttag tidigast från 61 års ålder.

## 1.2. Grundskyddet

Syftet med grundskyddet är att ge ett ekonomiskt skydd för dem som av olika anledningar inte har förvärvat en tillräcklig allmän inkomstgrundad pension under sitt arbetsliv.<sup>3</sup> Grundskyddet utgörs av garantipension, bostadstillägg för pensionärer, äldreförsörjningsstöd, särskilt bostadstillägg för pensionärer och änkepension.<sup>4</sup> Även den lägre beskattningen av pensioner jämfört med förvärvsinkomster upp till drygt 17 000 kronor i månaden kan ses som en del i grundskyddet.

Grundskyddets förmånsdelar är behovsprövade, men i olika grad. Förmånerna riktar sig till olika grupper av pensionärer. Grundskyddet innebär att det privatekonomiska utbytet av att arbeta minskar. Det råder en konflikt mellan målen om försäkringsmässighet med ”raka rör” mellan intjänande och pension, det vill säga livsinkomstprincipen, och ett grundskydd.

### 1.2.1. Garantipension

Garantipensionen är den minst behovsprövade delen i grundskyddet och kan ges till den som har låg eller ingen inkomstgrundad pension, det vill säga till den som har förvärvsarbetat i liten eller ingen utsträckning alls i Sverige. Garantipensionen är bosättningsgrundande<sup>5</sup> och räknas av mot individens inkomstpension, änkepension och utländska pension. Avräkningen sker stegvis för att sedan upphöra helt när individen har uppnått en viss nivå. Som mest kan garantipensionen bli 8 254 kronor för ensamstående och 7 363 kronor i månaden för gifta (2019 års uppgifter).

I proposition 1994/92:25, uttalade regeringen att garantipensionen ska ligga på en nivå som ligger klart över vad som krävs för en ”skälig levnadsstandard”<sup>6</sup> samt främst syfta till att trygga ekonomin vid sidan av boendekostnaden.<sup>7</sup> Mot denna bakgrund kan garantipensionen beskrivas

---

<sup>3</sup> Ds 2018:8 *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning på ett nytt grundskydd*.

<sup>4</sup> Änkepensionen är under utfasning.

<sup>5</sup> Rätt till garantipension kan föreligga om man varit bosatt i Sverige i minst tre år. För att få full garantipension krävs att man har bott 40 år i Sverige från och med det att han eller hon fyllde 16 år till och med det år han eller hon fyller 64 år. Har man bott i Sverige kortare tid minskar garantipensionen med 1/40-del för varje år. Har man till exempel bott 27 år i Sverige fås alltså garantipension med 27/40-delar.

<sup>6</sup> Prop. 1993/94:250 *Reformeringen av det allmänna pensionssystemet*, s. 50.

<sup>7</sup> SOU 1994:20 *Reformera pensionssystemet*, s. 215.



dels som ett stöd för generell konsumtion med bred träffbild och dels en försäkringsliknande grundpension som skydd mot ekonomisk utsatthet under ålderdomen.<sup>8</sup>

### 1.2.2. Bostadstillägg

Bostadstillägg finansierar del av bostadskostnaden för pensionärer i hushåll med låga inkomster och relativt låg förmögenhet. Stödet riktas därmed till ett mer begränsat antal pensionärer än dem som är berättigade till garantipension. I förarbeten inför införandet av bostadstillägget uttalades det att stödet ska ge pensionärer möjlighet till en bra boendestandard.<sup>9 10</sup>

Bostadstillägget ska ges utifrån behov.<sup>11</sup> Det innebär att behovsprövningen för bostadstillägget är mer omfattande och prövas mot hushållets alla inkomster och även mot en del av hushållets förmögenhet. Avräkningen i bostadstillägget sker dock inte krona för krona. Stödet är utformat så att det maximala beloppet är detsamma för ett ensamhushåll som det maximala belopp som ges till ett parhushåll.

### 1.2.3. Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstödet kan ses som ett yttersta skyddsnät för den äldre delen av befolkningen. Syftet med stödet är att genom ett statligt stöd tillgodose det grundläggande försörjningsbehovet för bosatta i Sverige som fyllt 65 år och som inte har sin försörjning tryggad genom allmän inkomstgrundad pension eller genom andra inkomster. Nivån på äldreförsörjningsstödet ska enligt förarbetena ligga över nivån för riksnormen i försörjningsstödet.<sup>12</sup> Stödet räknas av från andra inkomster krona för krona. En person som har bott i Sverige i hela sitt vuxna liv har normalt inte rätt till äldreförsörjningsstöd. De personer som oftast kommer ifråga för äldreförsörjningsstöd är personer som invandrat till Sverige senare i livet och som saknar eller har låg inkomstgrundad pension och/eller reducerad garantipension.

---

<sup>8</sup> Ds 2018:8 *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning på ett nytt grundskydd*, s. 29.

<sup>9</sup> SOU 1999:52 *Inkomstprövning av bostadstillägget för pensionärer*, s. 178.

<sup>10</sup> Bostadstillägget ska enligt förarbetena ge möjligheter för pensionärer att efterfråga och bibehålla en bostad också i nyproduktion, se SOU 1999:52 s. 165, som hänvisar till SOU 1992:21 *Bostadsstöd till pensionärer*, s. 113.

<sup>11</sup> Prop. 2000/01:140 *Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer med flera*.

<sup>12</sup> Prop. 2000/01:136 *Äldreförsörjningsstödet*.

## 2. Hur definieras tillräckliga pensioner?

Inom den akademiska och policyinriktade litteraturen finns det en rad olika definitioner av vad som anses vara tillräcklig pension. Vi har delat in dem i följande tre huvudgrupper:

- 1) Pensionen är tillräcklig om den ger en skälig levnadsnivå
- 2) Pensionen är tillräcklig om pensionären kan bibehålla en skälig del av den levnadsstandard han eller hon hade före pensioneringen
- 3) Pensionen är tillräcklig om pensionären själv upplever den som tillräcklig.

Valet av huvudgrupp beror på syftet med litteraturen. Om avsikten är att bedöma i vilken utsträckning pensionssystemet motverkar olika grader av ekonomisk och social utsatthet i den äldre delen av befolkningen så brukar den förstnämnda huvudgruppen tillämpas. Om syftet istället är att undersöka i vilken utsträckning pensionssystemet utjämnar inkomsten i övergången från arbetsliv till pensionstid så brukar den andra huvudgruppen av definitioner användas. Den tredje huvudgruppen av definitioner används ofta när man undersöker pensionärernas preferenser och mål för pension.

Som vi visar längre fram i rapporten så finns det ett antal frågor som man bör ställa sig i valet av definition av tillräcklig pension, exempelvis vad det är som bör vara tillräckligt och vilken nivå som bör ses som tillräcklig. Är det enbart individens pension som ska analyseras eller är det hushållets samlade pensionsinkomster? Är det enbart inkomst- och premiepension som bör omfattas av definitionen, eller bör eventuell garantipension, bostadstillägg, tjänstepension, privat pension samt andra finansiella och reala tillgångar samt skulder också ingå? Ska andra inkomstkällor som exempelvis kapitalinkomster ingå i begreppet tillräcklig? Hur ska definitionen förhålla sig till helt respektive partiellt pensionsuttag och till tidig respektive sen uttagsålder? Vad är tidig och sen uttagsålder för olika årskullar, det vill säga vad är normal pensionsålder för olika årskullar? Hur ska definitionen förhålla sig till olika längd för bosättningsstiden i Sverige?

## 3. Faktorer att beakta vid val av mått

Vid analys av pensionernas tillräcklighet behöver man väga in en rad olika faktorer i valet av definition (den teoretiska aspekten) och mått (analysverktyget). Beroende på vilka faktorer man beaktar och hur man beaktar dem så påverkar det både definitioner och mått på tillräcklig pension. En och samma definition samt ett och samma mått kan därför variera i större eller mindre utsträckning beroende vilka hänsyn man har tagit. Likaså kan analysresultaten påverkas i större eller mindre utsträckning. Därför är det viktigt att vara medveten om betydelsen av dessa faktorer.

Här följer en översikt över faktorer som bör beaktas när man väljer definition av vad som är tillräcklig pension samt när man konstruerar och väljer mått för tillräckliga pensioner:

- Hur bör inkomst, pension och eventuella tillgångar och skulder definieras?
- Vilka data bör ligga till grund för analysen?
- Vilken population bör vara av intresse?
- Vilken enhet är det som bör analyseras?
- Vilket tidsperspektiv bör vara av intresse?

I avsnitten nedan ger vi en översiktlig bild av dessa faktorer och hur de kan påverka analysresultaten.

### 3.1. Definition av inkomst

Ett avgörande moment i att mäta pensionens tillräcklighet är valet av inkomstslag som ska ingå i analysen. Det finns en stor variation och bredd i hur inkomsten under pensionstiden kan definieras och specificeras, allt från att inkludera enbart vissa delar av grundskyddet till att beakta hela grundskyddet, förmånsbestämd pension, avgiftsbestämd pension, tjänstepension, andra inkomster, förmåner och offentliga transfereringar, privat pension, andra finansiella tillgångar, bostadsvärdet (om individen äger bostaden) eller den tillskrivna räntan för boende samt övriga reala tillgångar och skulder.

Genom att begränsa definitionen av inkomst till att enbart omfatta förmåner inom det allmänna pensionssystemet fångar man hur pass generöst det lagfästa och obligatoriska pensionssystemet är. En bredare definition av inkomsten under pensionstiden ger också en bredare bild av den ekonomiska tryggheten och standarden för den äldre delen av befolkningen.

I en del mått är det relevant att inkludera inkomsten före pensionstiden, exempelvis när man beräknar kompensationsgrader. Den inkomsten kan också definieras på en mängd olika sätt och valet av definition påverkar

resultaten. En smal definition av inkomsten är att enbart inkludera löneinkomst medan en bredare definition även inkluderar transfereringar, som till exempel barnbidrag, med mera.

Andra överväganden som behöver göras vid definition av pension och inkomst är om beloppen ska vara brutto eller netto efter skatt eftersom beskattning och transfereringar används i fördelningspolitiska syften. Likaså behöver man ta ställning till om beloppen ska vara för ett specifikt år eller ett genomsnitt för ett visst spann av år eller för hela lönekarriären respektive för hela pensionstiden. Var och ett av dessa överväganden kan ha en betydande effekt på analysresultaten.

## 3.2. Data

De data som används för att analysera om pensionen är tillräcklig kan påverka analysens slutsatser. Exempelvis brukar självrapporterad data i enkäter underskatta ekonomiska variabler som inkomster, pensionstillgångar, andra tillgångar samt skulder. Administrativ registerdata brukar ha högre tillförlitlighet men samtidigt ger sådan data sällan information om individens eller hushållets hela ekonomiska situation.

Analysmöjligheterna och resultaten påverkas också av huruvida det är tvärsnittsdata eller longitudinell data som ligger till grund för studien. Med tvärsnittsdata kan man få en representativ bild av populationen vid ett givet tillfälle. Med longitudinell data har man en historik över intjänandet till pensionen och dessutom kan man studera rörligheten in och ut ur olika ekonomiska situationer för en och samma individ eller hushåll över tid.

## 3.3. Population

Valet av population som ska ligga till grund för analysen av om pensionen är tillräcklig har betydelse för resultaten, bland annat eftersom det finns stora variationer i befolkningen avseende demografiska och socioekonomiska karaktäristika. Studier kan fånga samtliga äldre från exempelvis 60 års ålder och uppåt eller dela in de äldre i olika grupper, som till exempel åldersgrupper eller utifrån att de är nyblivna pensionärer eller är i slutet av pensionstiden. Om exempelvis stora åldersgrupper analyseras och följs upp över tid så kan kohorteffekter påverka resultaten på ett missvisande sätt.

Pensionens tillräcklighet kan även studeras utifrån andra grupperingar såsom utbildningsnivå, kön och ursprung, det vill säga född i Sverige eller utomlands. Tillräckligheten kan också baseras på typ av tidigare huvudsaklig inkomstkälla som individen har haft, till exempel om han eller hon har haft lön som försörjning, inkomster från näringsverksamhet och/eller någon förmån från socialförsäkringssystemet.

En del studier har dessutom fokus på pensionens tillräcklighet utifrån typ av pensionsförmåner, exempelvis de med något grundskydd eller de med enbart inkomstgrundade allmänna pensioner.

## 3.4. Vilken enhet ska analyseras?

En central fråga är om tillräckligheten i pensionen ska analyseras utifrån individ- eller hushållsnivå. Svaret på den frågan beror bland annat på om det är den enskilde individens pension eller om det är individens levnadsstandard som ska utvärderas. Om det är levnadsstandarden och dess tillräcklighet, som är i fokus brukar analysen utgå från hushållets samlade ekonomi och försörjningsbörd. Orsaken till det är dels att levnadsstandarden i hushållet kan förväntas vara likvärdig för personerna inom hushållet oberoende av individuella inkomster samt i och med möjligheten att dela på gemensamma hushållsutgifter.

Grundskyddsutredningen, *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett nytt grundskydd* (Ds 2018:8) lämnade förslag som syftar till att förbättra den enskilde individens ekonomiska situation utan att beakta hushållets inkomster. Utredningen motiverar individperspektivet med att den enskilde individen har rätt till sin egen ekonomi oavsett hushållets inkomst som helhet. Synsättet är, åtminstone potentiellt i konflikt med att det råder försörjningsplikt mellan makar.

Även om försörjningsplikt enligt äktenskapsbalken inte gäller för sambos hindrar det inte att båda parternas ekonomi i ett samboförhållande ändå beaktas i vissa sammanhang. För försörjningsstöd krävs till exempel enligt Socialtjänstlagen att sökanden inte själv kan tillgodose sina behov och inte heller kan få sina behov tillgodosedda på annat sätt. I bedömningen av "på annat sätt" beaktas även sambons inkomst, vilket innebär att parets gemensamma ekonomiska förhållande ligger till grund för storleken på försörjningsstödet. Vid bedömningen av rätten till bostadstillägg för pensionärer utgår man också från parets gemensamma ekonomi.

En vanlig metod för att beakta stordriftsfördelar i ett hushåll är att justera hushållets samlade inkomster med hänsyn till hushållets sammansättning. Istället för att dividera den samlade hushållsinkomsten med antal personer i hushållet så divideras inkomsten med antalet konsumtionsenheter. Storleken på konsumtionsenheten varierar beroende på antalet vuxna och barn som ingår i hushållet. Olika studier har olika skalor men OECD-skalan är den internationellt vanligaste. I Sverige utgår man vanligtvis från den nationella SCB-skalan.<sup>13</sup>

Valet av storlek på konsumtionsenheterna har stor betydelse för analysresultaten. Denna betydelse minskar i de fall man att studerar utvecklingen över tid av pensionernas tillräcklighet och man använder samma skala för konsumtionsenheterna i måttet på tillräcklighet.

---

<sup>13</sup> I jämförelse med OECD:s skala för konsumtionsenheter så antar SCB-skalan något lägre stordriftsfördelar för barnfamiljer.

## 3.5. Tidsperspektiv

Analysens resultat påverkas av om pensionens tillräcklighet studeras för ett enstaka år eller om flera år ligger till grund för undersökningen. Att utvärdera tillräckligheten för ett enstaka år ger en användbar och statisk ögonblicksbild, men det fångar inte den dynamik som kommer av att de ekonomiska förutsättningarna förändras under pensionstiden. Exempelvis är det vanligt i studier att undersöka utfallet i pensionen (eller i den ekonomiska standarden) för året efter pensioneringen.

Pensionen påverkas dock i allmänhet av vissa ekonomiska skeenden, till exempel sysselsättningen i stort. Pensionen kan alltså öka eller minska över tid, både i förhållande till köpkraft och till de förvärvsaktivas inkomstutveckling. Därtill kan olika förmåner tillkomma och upphöra under pensionstiden. En del pensionärer kan efter ett antal år få ekonomiskt stöd i form av bostadstillägg. Andra kanske har valt tidsbegränsat uttag av tjänstepension och privat pension, till exempel 5 år eller 10 år istället för livsvarigt.

Storleken på pensionen eller hushållets inkomst kan därför skilja stort från att individen går i pension till att han eller hon har levt ytterligare 20 år som pensionär. Likaså kan hushållets sammansättning ändras över tid och det påverkar också utfallet av pensionärens ekonomiska standard. Upprepade mätningar för samma population/enhet, det vill säga longitudinella studier, ger en bild av utvecklingen av tillräckligheten över tid. Samtidigt måste man ha i åtanke att detta är tidskrävande och enbart ger en historisk bild.

## 4. Olika mått

I detta kapitel ger vi en sammanfattning av mått som används av EU, OECD och Sverige för att utvärdera tillräckligheten i pensioner på individ- och hushållsnivå. Måtten kan delas in följande fyra övergripande kategorier:

1. Ekonomisk utsatthet; gränsvärde, i absoluta eller relativa tal, och gap mellan pension (eller inkomst) och gränsvärde
2. Kompensationsgrader; pensionsinkomsten relativt inkomsten före pensioneringen
3. Pensionsförmögenhet; pensionsförmögenhetens storlek i förhållande till förväntat inkomstbehov
4. Preferensbaserade mått

Det finns en stor variation inom respektive kategori och en stor del av den variationen kan förklaras av hur man har beaktat de olika faktorer som vi diskuterade i det föregående kapitlet. I de följande avsnitten i detta kapitel ger vi en övergripande bild av indikatorerna i respektive grupp och resonerar kring de för- och nackdelar som finns med dessa mått.

### 4.1. Mått på ekonomisk utsatthet

#### 4.1.1. Gränsvärden

Ekonomisk utsatthet kan ses som en indikator för otillräckliga pensioner. I regel används gränsvärde eller tröskelvärde för att undersöka i vilken utsträckning pensionssystemet motverkar olika grader av ekonomisk utsatthet och social utestängning bland de äldre i befolkningen. Om pensionsinkomsten ligger på eller över tröskelvärdet anses pensionen vara tillräcklig för att minska risken för fattigdom och social utestängning. Gränsvärdet kan uttryckas i absoluta tal men också i relativa termer. En vanlig riktlinje för den relativa gränsen är att uttrycka gränsvärdet i procent av medianinkomsten för samtliga i samhället, 60 procent av medianinkomsten. Detta mått är beroende av bland annat inkomstfördelningen i populationens hushåll.

En fördel med att använda gränsvärde som mått är att det är relativt enkelt att ta fram och beräkna. Det är också relativt lätt att använda måttet; ligger individens inkomst eller pension under gränsvärdet eller inte?

Mått i form av gränsvärde ger en ögonblicksbild och fångar upp hur det ser ut vid mättillfället. När måttet används för en specifik åldersgrupp, till exempel för dem som är 67 år, fångar inte måttet framtida förändringar som exempelvis följsamhetsindexeringsreglernas påverkan på pensionens storlek och att utbetalningar av tjänstepensioner upphör om de inte är livsvariga. För att fånga sådana förändringar behöver upprepade mätningar göras.

Om måttet används för att bedöma hela pensionärspopulationen, de som är exempelvis 61–113 år, så fångas historiska effekter av bland annat indexering och andra ekonomiska förändringar upp. Att mäta pensionen för en så bred åldersgrupp medför dock andra problem, bland annat effekter av



att årskullarnas storlek varierar. Det är problematiskt att utvärdera om ”pensionssystemet” har levererat tillräckliga pensioner eftersom intjänanderegler till pensionen, och arbetsmarknadsförhållanden som gett det resultat som mäts, ofta inte är likvärdiga med de intjänanderegler som gäller nu. Den som till exempel är 90 år idag har inte tjänat in sin pension inom ramen för samma regelverk som gäller idag. Inte heller för denna bredare population fångas alltså inte den framtida risken för att pensionen kommer att vara otillräcklig.

En annan nackdel med måttet är att det inte visar om pensioneringen har medfört stora förändringar i levnadsstandard. En arbetstagare kan ha haft inkomster som legat långt över gränsvärdet för ekonomisk utsatthet men efter pensioneringen hamnar hans eller hennes inkomst strax ovanför gränsvärdet. En sådan förändring kan innebära en dramatiskt sänkt levnadsstandard utan att det fångas upp i måttet gränsvärde för låg ekonomisk standard. Måttet fångar inte heller upp att det finns geografiska skillnader i levnadskostnader, exempelvis kan det vara dyrare att leva i storstäder än på landsbygden, och det minskar användbarheten av måttet. Nuvarande utformning av måttet gränsvärde för låg ekonomisk standard har också sina brister i att det inte fångar upp exempelvis förmögenhet, vissa utländska pensioner och nödvändiga utgifter såsom bland annat sjukvård och boendekostnader.

#### 4.1.2. Vilka gränsvärden används?

Eurostats mått ”i risk för fattigdom eller social utestängning” (AROPE) är ett sammanvägt mått som tar med tre olika aspekter, varav två av dem används för att mäta äldres ekonomiska förhållanden.<sup>14</sup> Det ena måttet är ett absolut gränsvärde som syftar till att mäta oförmåga att betala nödvändiga utgifter. Det andra måttet är ett relativt gränsvärde för inkomst som syftar till att fånga risken för den äldre personen att hamna i fattigdom. Indikatorn mäter inte hur många personer som faktiskt är fattiga, utan hur många som befinner sig i en situation som innebär risk för fattigdom och social utestängning. För att uppfylla kravet för att leva i risk för fattigdom eller social utestängning räcker det att uppfylla en av de två (egentligen tre) aspekterna. Måttet har två (tre) olika aspekter eftersom ekonomisk utsatthet kan ses ur olika perspektiv. Vilket mått man fokusera på beror på vad man vill veta; är det hur många som inte har råd med det nödvändigaste, eller hur man har det i förhållande till andra?

##### 4.1.2.1. Oförmåga att betala nödvändiga utgifter

Pensionsmyndigheten, EU och OECD använder sig av indikatorn *oförmåga att betala för nödvändiga utgifter*.<sup>15</sup> Detta mått förhåller sig inte till en beräknad ekonomisk standard för hushållet.<sup>16</sup> Indikatorn används istället för

---

<sup>14</sup> AROPE är förkortningen för ”at risk of poverty or social exclusion”. Den tredje aspekten som inkluderas i indikatorn är ett mått på deltagande på arbetsmarknaden som tar fasta på vilka personer som hör till hushåll där de som är i arbetsför ålder har arbetat mindre än 20 procent av möjlig arbetstid.

<sup>15</sup> Den engelska benämningen är *Severe material deprivation*.

<sup>16</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material\\_deprivation](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:Material_deprivation)



att försöka fånga upp de äldres ekonomiska förutsättningar att finansiera sina grundläggande levnadsomkostnader.

Definitionen av oförmåga att betala nödvändiga utgifter är att individen eller hushållet inte har råd med minst fyra av följande varor och tjänster:

1. Boendekostnad inklusive ränta och/eller amortering av skulder
2. Tillräcklig uppvärmning av bostad, el och varmvatten
3. Oförutsedda utgifter
4. Förtäring av protein varannan dag i form av fågel, fisk, kött eller motsvarande vegetariskt alternativ
5. En veckas semester per år
6. Färg-TV
7. Tvättmaskin
8. Bil
9. Telefon

Måttet skiljer mellan individer som inte har råd med en viss vara eller tjänst och de som av andra skäl inte har denna vara eller tjänst, till exempel för att de inte vill eller inte behöver den.

En egenskap i måttet är att det inte ser till den enskildes egna ekonomiska förmåga utan till hushållets. Det innebär bland annat att för en person i ett parförhållande med ojämlika inkomstförhållanden råder ett beroende till den som har bättre ekonomi.

#### 4.1.2.2. Absolut låg ekonomisk standard

Ett absolut mått som Pensionsmyndigheten har använt är *absolut låg ekonomisk standard*. I måttet jämförs hushållets disponibla inkomst mot riksnormen för försörjningsstöd<sup>17</sup> och ersättning för skälig boendekostnad<sup>18</sup>, vilket i stort motsvarar begreppet ekonomiskt bistånd. Riksnormen tar hänsyn till hushållets sammansättning av antal familjemedlemmar hushåll och anger den nivå som krävs för att upprätthålla minsta nödvändiga levnadsstandard<sup>19</sup>. I riksnormen ingår utgifterna för mat och kläder.

#### 4.1.2.3. Relativ låg ekonomisk standard

Pensionsmyndighetens mått *relativ låg ekonomisk standard* motsvarar Eurostats mått för *i risk för fattigdom* och kan användas för att utvärdera om pensionen eller den ekonomiska standarden bland pensionärer är tillräcklig. Gränsvärdet är satt till 60 procent av medelvärdet av den disponibla

---

<sup>17</sup> Utanför normen men av särskilda skäl kan ersättning fås för nödvändiga utgifter, t.ex. hälso- och sjukvård, glasögon, tandvård med mera.

<sup>18</sup> Som skälig bostadskostnad har vi i beräkningarna utgått från länets medianhyra. Utgångspunkten vid bedömningen av vad som är skälig boendekostnad bör enligt Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd vara vad en låginkomsttagare på orten normalt har möjlighet att kosta på sig. Kostnaden bör även relateras till hyresnivån hos allmännyttiga bostadsföretag eller andra större bostadsföretag på orten. Med orten bör avses den tätort där den enskilde bor eller de närmast belägna tätorterna inom kommunen, se SOFS:2013.

<sup>19</sup> [http://www.socialstyrelsen.se/ekonomiskt\\_bistand/riksnormen](http://www.socialstyrelsen.se/ekonomiskt_bistand/riksnormen) samt <http://www.socialstyrelsen.se/sosfs/2013-1>

inkomsten per individ i landet. Gränsvärdet är i någon mening godtyckligt, men samtidigt internationellt vedertaget och används bland annat av EU och OECD. Måttet används för att mäta hushållets pensionsinkomst fördelat på individerna i hushållet med beaktande av hushållets storlek. I regel är det hushållets disponibla inkomster justerade för försörjningsbördan som ligger till grund för analysen av den enskilde pensionärens ekonomiska situation. Som nämnts tidigare i rapporten så använder Pensionsmyndigheten vanligen SCB:s ekvivalensskala (konsumtionsenheter) vid beräkningar av försörjningsbördan.

En effekt av att beakta hushållets totala inkomster och de skalfördelar som finns i att leva i ett flerpersonershushåll är att betydligt färre personer hamnar under gränsvärdet. Följande räkneexempel för ett tvåpersonershushåll illustrerar det. Låt oss anta att gränsvärdet är satt till 12 100 kronor per individ och månad och att de två personerna har 9 750 kronor vardera i månadsinkomst. Utan beaktandet av hushållets inkomster och stordriftsfördelar hamnar båda under gränsvärdet. Om vi istället använder ekvivalensskalan med vikten 1,5 kommer parterna att båda att hamna över gränsvärdet  $((9\ 750+9\ 750)/1,5)$ .

I Sverige påverkas gränsvärdet för det relativa måttet av den genomsnittliga inkomstutvecklingen och av förändringar i inkomstspridningen i samhället. Det absoluta gränsvärdet (riksnormen för försörjningsstöd), är angett i prisbasbelopp och utvecklas därför med prisutvecklingen. Riksnormen ses dock över regelbundet med hänsyn till konsumtionsutveckling och den allmänna standardutvecklingen i samhället. Över tid sker därför en viss anpassning till den allmänna inkomstutvecklingen.<sup>20</sup> Måttet är väl förankrat i debatten och bland politiska beslutsfattare.

Pensionsmyndighetens analyser av relativ låg ekonomisk standard har fokus på pensionärer i åldersgrupperna 65 år och uppåt. EU-kommissionen har också primärt fokus på åldersgruppen 65 år och äldre, men de analyserar även åldersgrupperna 60 år och äldre samt 75 år och äldre.

#### 4.1.3. Gapet till låg ekonomisk standard

De båda måtten för andelen personer under den absoluta nivån respektive den relativa nivån för låg ekonomisk standard visar inte hur mycket medel individerna saknar för att alla ska nå upp till gränsvärdena. Ett kompletterande mått är därför hur stort gapet är, det vill säga hur stort belopp som saknas, för att alla ska uppnå den ”tillräckliga” nivån. Ett sådant alternativt och kompletterande mått till andelen med låg ekonomisk standard är gapet i förhållande till den totala inkomst som krävs för att nå upp till gränsvärdet. Gapet anger hur mycket som saknas till gränsvärdet för att alla ska nå upp till gränsvärdet.

De båda måtten för andelen personer under den absoluta nivån respektive den relativa nivån för låg ekonomisk standard visar inte hur mycket medel individerna saknar för att alla ska nå upp till gränsvärdena. Ett

---

<sup>20</sup> Översyn av grundskyddet för pensionärer (Ds 2018:8) s.42f.

kompletterande mått är därför hur stort gapet är, det vill säga hur stort belopp som saknas, för att alla ska uppnå den ”tillräckliga” nivån. Ett sådant alternativt och kompletterande mått till andelen med låg ekonomisk standard är gapet i förhållande till den totala inkomst som krävs för att nå upp till gränsvärdet. Gapet anger hur mycket som saknas till gränsvärdet för att alla ska nå upp till gränsvärdet.

Vid beräkning av pensionärernas bruttoinkomst är ”gapet” relativt enkelt att beräkna, men det kan vara svårare att beräkna gapet när disponibel inkomst ligger till grund för analysen. Svårigheten ligger i att ”gapet” då ska ses som en skattepliktig inkomst och samtidigt även ligga till grund för inkomstprövade bidrag såsom till exempel garantipension och bostadstillägg. Gapet är dock ett bra mått för att beräkna olika bidrags effektivitet på att minska ekonomisk sårbarhet.

## 4.2. Kompensationsgrader

Kompensationsgraden mäter hur stor pensionen är i procent av inkomsten före pensioneringen. Måttet försöker fånga huruvida pensionen gör det möjligt för pensionären att upprätthålla den levnadsstandard som han eller hon hade tidigare under arbetslivet.

Det är skillnaden i konsumtion före och efter pensioneringen som anses vara det relevanta att jämföra för att bedöma en förändring i levnadsstandard. Inkomsten (efter skatt och bidrag) är därför enbart en approximation för individens konsumtionsmöjligheter. Pensionen året efter pensioneringen jämförs ofta med inkomsten året före pensioneringen. Ett problem är att slutlönen inte behöver vara representativ för lönen åren innan pensioneringen eftersom vissa förbereder pensioneringen med att gå ner i arbetstid strax innan utträdet från arbetslivet. Ett vanligt sätt att hantera detta är att ta med lönen, vanligen uttryckt i fasta priser, de senaste fem åren i stället för slutlönen vid beräkning av kompensationsgraden.

För att bedöma om kompensationsgraden är tillräcklig behöver den jämföras med en målsatt kompensationsgrad. En bred definition av målsatt kompensationsgrad är den pension (uttryckt i procent av inkomsten före pensioneringen) som gör det möjligt för individen att upprätthålla den levnadsstandard han eller hon hade före pensioneringen. För att jämförelsen mellan faktiska kompensationsgrader och målsatt kompensationsgrad ska vara meningsfull behöver de båda måtten vara baserade på konsekventa definitioner och antaganden.

I litteraturen är de flesta eniga om att individen behöver mindre än 100 procent av inkomsten innan pensioneringen för att kunna upprätthålla levnadsstandarden under pensionstiden. Förklaringen är delvis att arbetsrelaterade utgifter försvinner när individen slutar att arbeta. Däremot finns det ingen enighet kring vad den målsatta nivån på kompensationsgraden bör vara. En del forskning visar eller hävdar att kompensationsgraden bör ligga kring 70–85 procent för att levnadsstandarden ska kunna upprätthållas. Denna nivå har kritiserats brett eftersom inkomstbehovet kan variera stort beroende på individuella

omständigheter.<sup>21</sup> Världsbanken anser att 40 procent i kompensationsgrad är tillräckligt. The International Labour Organisation (ILO) menar att kompensationsgraden ska vara minst 45 procent för att pensionen ska garantera ett ekonomiskt skydd livet ut.<sup>22 23</sup>

Huvudsakligen används två typer av mått för kompensationsgrader, dels de som baseras på verkligt utfall och dels de som är teoretiska och baseras på hypotetiska exempel. De båda typerna kan beräknas för individer eller för grupper av individer. Teoretiska kompensationsgrader visar hur generöst pensionssystemet är utifrån en given karriär och används med fördel för att belysa och kommunicera bland annat förändringar i pensionsreglerna.

En nackdel med kompensationsgrad som indikator är att den inte relaterar till den faktiska levnadsstandarden. Kompensationsgraden kan vara 100 procent eller mer men pensionen kan ändå vara så låg i kronor räknat att den inte räcker till de allra nödvändigaste utgifterna. Omvänt behöver en låg kompensationsgrad inte nödvändigtvis betyda att pensionen är låg i kronor räknat.

En annan nackdel är att kompensationsgraden i stor utsträckning påverkas av de underliggande definitionerna av pension och inkomst. Relativt små förändringar i definitioner och urval kan leda till relativt stora förändringar i uppmätt kompensationsgrad. Det är därför svårt att jämföra kompensationsgrader över tid och mellan olika analyser. Ett annat problem med kompensationsgrad som mått är att två pensionärer med samma levnadsstandard kan ha olika kompensationsgrader beroende på att de hade olika arbetsinkomster vid mättillfället. De kan ha haft samma lön och löneutveckling under karriären, men vid mättillfället kan den ena individen ha gått ned i arbetstid eller vara sjukskriven och får då en annan kompensationsgrad.

Vid införandet av det nuvarande pensionssystemet i början av 1990-talet diskuterades lämpliga pensionsnivåer för individer som arbetat ”normalt”. Jämförelser gjordes med det tidigare ATP-systemet som var förmånsbaserat och som för vissa typfallsindivider gav cirka 60 procent i pension av slutlönen vid pensionering vid 65 års ålder. Vid införande av det nya allmänna systemet anfördes att för individer med drygt 40 intjänande år skulle kompensationsgraden också bli cirka 60 procent förutsatt den tidens livslängder och pensionsålder. Livslängden har sedan dess ökat utan att pensionsuttagsåldern blivit högre. Regeringen har nu föreslagit en så kallad riktålder som innebär att de allmänna pensionerna som andel av slutlönen för den typfallsindivid som Pensionsmyndigheten använder blir omkring 53 procent vid riktåldern.

---

<sup>21</sup> Congress of the United States Congressional budget office (2017).

<sup>22</sup> Världsbankens beräkning av kompensationsgrad är för en typindivid som har arbetat heltid under ca 40 års tid.

<sup>23</sup> Grech (2013).

#### 4.2.1. Teoretiska kompensationsgrader

Pensionsmyndigheten beräknar kompensationsgrader med hjälp av bland annat typfallsmodellen som baseras på gällande regler för det allmänna pensionssystemet och för de fyra stora kollektivavtalsområdena. Även inkomstskatt och bostadstillägg beaktas i modellen. Typfallsmodellen har sin förtjänst i att studera hur pensionerna utvecklas över tid under vissa antaganden om det den studerande individen.

Myndigheten har valt att i första hand beräkna kompensationsgraden för en ensamstående individ som börjar arbeta heltid vid 23 års ålder och fortsätter med det fram till pensionen, det så kallade standardtypfallet. Ingångslönen är den genomsnittliga månadslönen i den arbetande befolkningen och den följer den allmänna inkomstutvecklingen (inkomstindex), med andra ord antas individen ha en rak löneutveckling. Individen brukar antas tjäna in till tjänstepension inom avtalsområdet SAF-LO under hela yrkeslivet. Myndigheten benämner denna individberäkning för sitt standardtypfall.

Vanligen beräknar Pensionsmyndigheten kompensationsgraden dels för det fall pensionsuttaget påbörjas vid 65 års ålder och dels vid den aktuella årskullens alternativa pensionsålder.<sup>24</sup> I basscenariot antas individen dels ta ut hel allmän pension och dels ta ut tjänstepensionen livsvarigt. Kompensationsgrader för standardtypfallet beräknas både för bruttoinkomster och för disponibla inkomster.

#### 4.2.2. Kompensationsgraden är beroende av riktåldern

Pensionsåldern i Sverige är flexibel, med undantaget att pensioneringen får ske först från och med 61 års ålder. Ett senare uttag av pensionen innebär att den månatliga pensionen blir högre. En individ som skjuter på pensioneringen och arbetar längre kommer att få en högre pension av flera orsaker. Pensionskapitalet ökar i och med att fler pensionsrätter tjänas in. Kapitalet förväntas växa under den uppskjutna perioden och samtidigt ska pensionskapitalet betalas ut under en kortare förväntad period.

Kompensationsgraden, pensionen i förhållande till slutlönen ökar således om inte det mindre troliga sker att ökningen av löneinkomsten är större än ökningen av pensionen och i så fall är det ju enbart positivt för den enskilde. Ett standardtypfall<sup>25</sup> med födelseår 1975 beräknas få en kompensationsgrad om cirka 44 procent vid en pensionering vid 65 års ålder och omkring 57 procent av inkomsten om pensioneringen sker vid 69,3 års ålder (riktåldern<sup>26</sup>).

Med nuvarande regler kan individen välja pensionsåldern 61 år med 26 förväntade år som pensionär (och har då 38 intjänade år). Om individen

---

<sup>24</sup> Alternativ pensionsålder motsvarar ungefär riktålder.

<sup>25</sup> Personen börjar arbeta från 23 års ålder, inkomsten, 30 000 kr/månad 2019, följer inkomstindex. Avkastningen på premiefonderna motsvarar den genomsnittliga avkastningen. Prognosen följer antaganden prognosstandard med en real inkomstillväxt om 1,8 procent och en real avkastning efter avgifter med 3,5 procent.

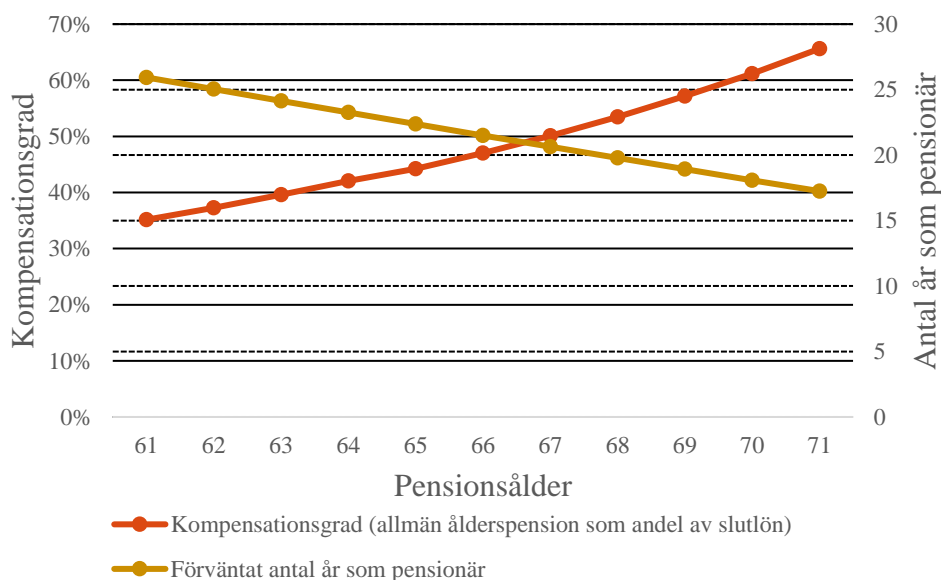
<sup>26</sup> Den ålder som krävs för att kompensera för livslängsökningen sedan införande av det nya pensionssystemet 1994.

ovan går i pension redan vid 61 års ålder beräknas kompensationsgraden till mindre än 40 procent, se figur 1. I figuren visas kompensationsgrader enligt Pensionsmyndighetens typfallsmodell för standardtypfallet och förväntad återstående livslängd vid olika pensionsåldrar<sup>27</sup>.

Vid en undersökning av faktiska kompensationsgrader blir den observerade kompensationsgraden utan hänsynstagande till pensionsåldern och det förväntade antalet år som pensionär en dålig indikator på ”tillräcklighet”. Detta beror på att kompensationsgraden är beroende av individens val mellan pensionsnivå och år som pensionär, i den mån ett val är möjligt. En kompensationsgrad på 60 procent under 18 år som pensionär är inte självklart mer tillräcklig än en kompensationsgrad på 45 procent under 23 år som pensionär. I det senare fallet erhålls en 25 procent lägre kompensationsgrad men sprids under drygt 25 procent fler förväntade år som pensionär. Figur 1 och Figur 2 visar vilka kombinationer av kompensationsgrad och antal år som pensionär som är möjliga för standardtypfallet.

En indikator som bygger på summan av alla pensionsbelopp under den återstående livstiden, observerad eller förväntad, det vill säga pensionsförmögenheten, skulle inte ha detta beroende av individens val, men det är ett mer komplicerat mått som är behäftat med andra utmaningar.

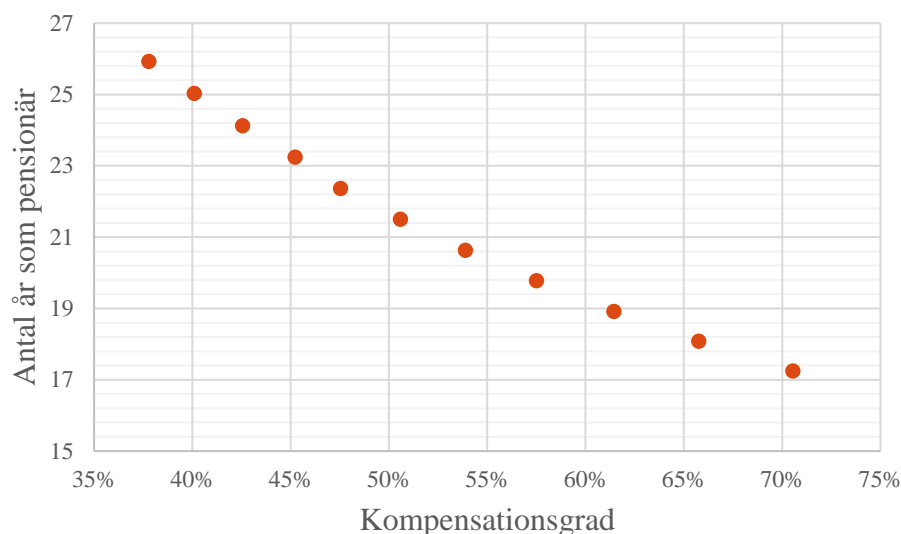
Figur 1. Kompensationsgrad och förväntat antal år som pensionär vid olika pensionsåldrar för standardtypfallet, födda 1975.



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell

<sup>27</sup> Enligt SCB prognos för dödligheten.

Figur 2. Möjliga kombinationer av kompensationsgrad och förväntat antal år som pensionär för standardtypfallet, födda 1975.



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell

## 4.3. Pensionsförmögenhet

Det samlade pensionskapitalet, det vill säga pensionsförmögenheten, kan användas för att analysera pensionernas tillräcklighet för hela pensionstiden. Det innebär individens (eller hushållets) pensionsförmögenhet som han eller hon har vid pensionstillfället, istället för individens (eller hushållets) pensionsnivå som i måtten ovan i rapporten. Pensionsförmögenheten kan också användas för att analysera pensionernas tillräcklighet för dem som ännu inte börjat leva på sin pension.

Det finns olika sätt att räkna pensionsförmögenheten på och om ett mått ska fastställas krävs det ett antal ställningstaganden om hur det mer i detalj ska göras.

### 4.3.1. Jämförelsevärde

För att bedöma om pensionsförmögenheten är tillräcklig behövs ett jämförelsevärde tas fram. Jämförelsevärdet kan exempelvis vara den lägsta (samlade) pension, eller inkomst, pensionärer behöver under pensionstiden för att den ska anses vara tillräcklig. Nivån på vad som är att ses som tillräcklig kan vara den pension som krävs för att individen inte ska få rätt till exempelvis garantipension och, eller bostadstillägg. Nivån skulle också kunna vara den som gör att pensionären klarar av att betala nödvändiga utgifter såsom för bland annat boende, kläder och mat, det vill säga över gränsvärdet för absolut låg ekonomisk standard. Tillräckligheten kan också uttryckas som en minsta kompensationsgrad, det vill säga i förhållande till individens senaste löneinkomst under förvärvsaktiv ålder. Om pensionsförmögenheten är mindre än inkomstbehovet anses förmögenheten vara för liten för att ge tillräcklig pension.

Fördelarna med pensionsförmögenheten är att indikatorn tar hänsyn till hela förväntade utbetalningstidens längd och till inkomsterna under hela pensionstiden istället för att enbart beakta en tidpunkt. Det innebär till exempel att man inom ramen för måttet har möjlighet att beakta den påverkan över tid som bland annat indexeringen har på pensionsförmånerna.

Nackdelen är att de framtida inkomsterna kräver en prognos över inkomstutvecklingen i stort, samt antaganden om grundskyddet. Ofta antas att grundskyddet kommer att följa inkomstutvecklingen i stället för prisutvecklingen efter fem år.

Med pensionsförmögenhet i måttet på tillräcklighet kan man åskådliggöra den effekt eventuella livslängdsförändringar har på pensionen. En pensionsförmögenhet som är tillräcklig för en generation, vid en given pensionsålder, behöver inte vara det för en senare generation som har en längre förväntad livslängd. En annan fördel med att använda pensionsförmögenheten i måttet är att man lättare kan jämföra utfallet av en eventuell framtida pensionsreform. Kommer pensionsförmögenheten att öka eller minska efter reformen?

#### 4.3.2. Livsval

För att kunna använda pensionsförmögenheten i mått på tillräcklighet behöver man beakta olika framtida livsval som pensionsspararen kommer att göra. För pensionären ska även hänsyn tas till om han eller hon har valt att ta ut hela eller delar av pensionen samt vid vilken ålder personen kommer att ta ut helt uttag.

#### 4.3.3. OECD:s hypotetiska pensionsförmögenheter

OECD beräknar hypotetiska pensionsförmögenheter som de använder i sina jämförelser av utfallen mellan olika länders pensionssystem. Beräkningarna avser framtida pensionsrätter och tar hänsyn till förväntad livslängd, indexering av pensionsförmåner och pensionsålder. Förmögenheten diskonteras och divideras med respektive lands genomsnittslön. Om kvoten blir 10 så tolkas det som att den hypotetiska individen kan förvänta sig att få en total utbetald pension som motsvarar 10 år av genomsnittliga inkomster.

### 4.4. Preferensbaserade mått

En alternativ definition av tillräckliga pensioner är baserad på att arbetstagaren har tillräckliga tillgångar för att finansiera deras önskade (preferred) utgiftsnivå (level of spending) under pensionstiden. För denna definition finns två indikatorer, dels så kallad kassaflödesanalys (cash-flow analysis) och självrapporterad nöjdhet.

#### 4.4.1. Kassaflödesanalys

Kassaflödesanalysen införlivar arbetstagarens preferenser om vilka utgifter de vill ha under pensionstiden och sedan projiceras dessa utgifter för individens hela förväntade pensionstid. Uppgiften att uppskatta de månatliga utgifterna för hela pensionstiden kan vara avskräckande och därför har en del företag utvecklat ett planeringsverktyg för att underlätta beräkningarna av inkomstbehovet under pensionstiden. Den resulterande



pensionsbudgeten, justerad för inflation, blir då den tröskel för tillräcklighet som pensionsinkomsten utvärderas mot.

Den huvudsakliga fördelen med denna indikator, utifrån arbetstagarens perspektiv, är att den har en hög grad av personlig anpassning. Indikatorn kan också inkludera individens finansiella mål och unika finansiella ansvar som exempelvis försörjningen av barn, föräldrar eller andra familjemedlemmar.

Nackdelen med indikatorn är att den i regel är opraktisk eftersom den saknar stora datamängder över de budgetar som olika individer föredrar att ha för sin pensionstid. Dessutom är utgifter som oväntade reparationskostnader för boende och hälsovård är svåra att införliva på ett bra sätt i analysen. En annan nackdel är att indikatorn inte är så användbar för att bedöma om pensionen är tillräcklig för kommande generationer som i dagsläget är unga. Det beror på att unga människor inte ännu har insikten om vad deras utgiftsbehov som pensionärer kommer att vara.

#### 4.4.2. Självrapporterad nöjdhet

Mått för självrapporterad nöjdhet avseende pensionen visar den andel individer som anser att deras pension är tillräcklig.

Måttet brukar innehålla arbetstagarens pensionspreferenser och mål, vilka kan skilja sig stort från ”att upprätthålla levnadsstandarderna före pensioneringen”. Det beror på vad individen har tänkt sig göra under pensionstiden. Oftast är det en skala som mäter nöjdheten.

Den egenskap som särskiljer självrapporterad pensionsnöjdhet är att fokus inte ligger på om pensionen är tillräcklig i ekonomiska termer utan snarare på pensionärens allmänna bedömning av sin livssituation. En fördel med nöjdhetsmåttet är att det är ett bredare mått än kassaflödesanalysen eftersom det inkluderar individens hela situation, både den finansiella och den psykiska. En annan fördel är att man kan följa upp måttet över flera år under pensionstiden med hjälp av återkommande enkätundersökningar.

En kritisk nackdel med måttet är att det är svårt att jämföra olika nivåer av nöjdhet mellan individer. Utfallen är beroende av individens karaktärsdrag och den sinnesstämning som han eller hon har när enkäten besvaras. En annan nackdel är att individen vänjer sig vid sin situation och betraktar den som ”normalläge”. Det gör att det kan vara svårt att jämföra nöjdheten över tid eftersom individen ändrar sin definition av nöjdhet. Det är också svårt att tillämpa denna indikator på att bedöma om framtida årskullar pensionärer kommer att ha tillräckliga pensioner.

## 5. Hur ser det ut i Sverige idag?

I tidigare avsnitt har ett antal mått beskrivits. I detta avsnitt redogörs för nivån på absolut och relativ låg ekonomisk standard. Anledningen till redovisningen av dessa mått är att Pensionsmyndigheten anser att de tillsammans bäst indikerar om pensionerna blir mer eller mindre tillräckliga. Måtten ska ses i sitt sammanhang, eftersom de har olika för- och nackdelar. Ett skäl till att myndigheten använder dessa mått är att de är välkända och används flitigt i internationella jämförelser såsom bland annat OECD och Eurostat.

### 5.1. Gränsvärden

Uppgifterna om pensioner i tabell 1–8, som vi presenterar i detta avsnitt, samt bilaga 1 bygger på mikrodata från Pensionsmyndigheten (allmän pension 2005–2017), SCB (tjänstepension 2005–2014) och från Skatteverket (tjänstepension 2015–2017) om inget annat anges. I begreppet allmän pension ingår inkomstpension, premiepension, tilläggspension och garantipension. I begreppet inkomstgrundad allmän pension ingår inkomstpension, premiepension och tilläggspension.

Eftersom den vanligaste pensionsåldern är 65 år och då våra grundskyddsförmåner, till exempel garantipensionen, är kopplade till 65 år, har Pensionsmyndigheten valt att begränsa populationer till personer med första uttaget vid 65 års ålder. Vidare inkluderas bara folkbokförda i Sverige som tar ut hel inkomstgrundad allmän pension. Undersökningsperioden är 2005–2017, eftersom detta är de år vi har egen tillgång till uppgifter om tjänstepension. Pensionsmyndigheten har valt att undersöka pensionens tillräcklighet på årsbasis (12 månader) och undersöksperioden är antingen året efter pensionering eller 10 år efter pensionering.

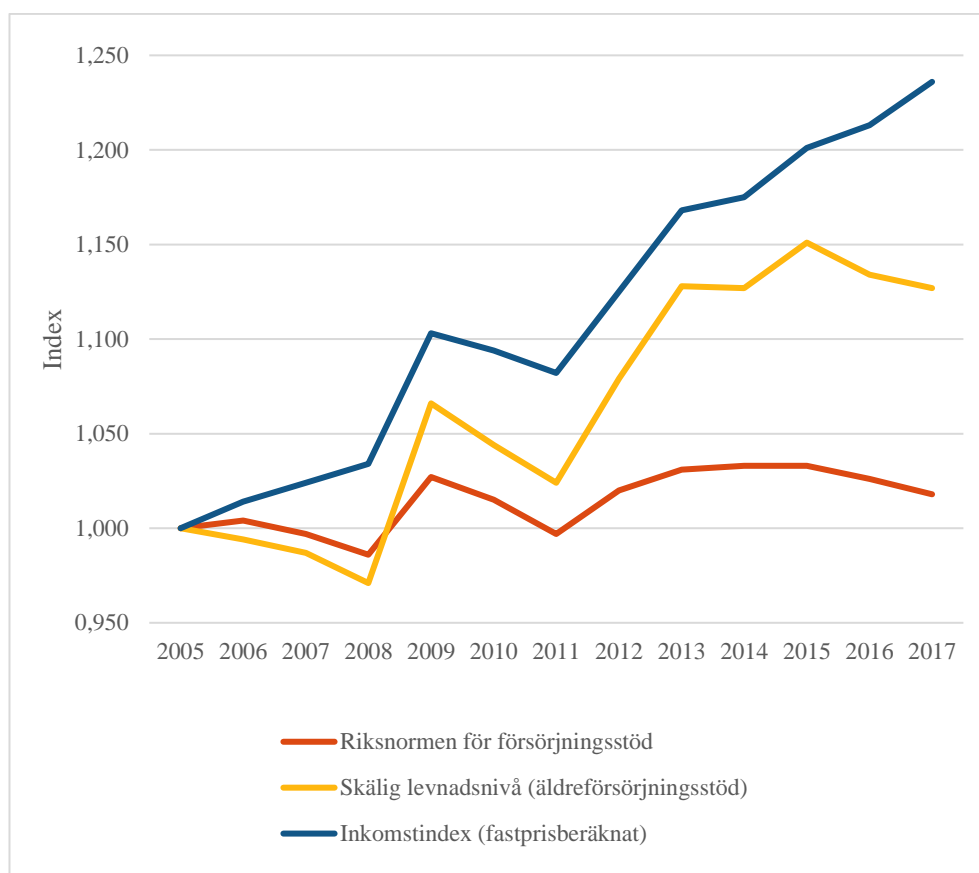
#### 5.1.1. Riksnormen för försörjningsstöd och skälig levnadsnivå

Två gränsvärdesmått på tillräcklighet som Pensionsmyndigheten har valt att undersöka är riksnormen för försörjningsstöd (”socialbidragsnormen”) och äldreförsörjningsstödet ”skälig levnadsnivå”. Normen för försörjningsstöd bestäms av regeringen inför varje nytt kalendernivå och ska täcka vissa basala utgifter (exklusive bostadskostnad).<sup>28</sup> Äldreförsörjningsstödet skäliga levnadsnivå ges till pensionärer som saknar eller har låg inkomstgrundad pension och inte uppfyller kravet för rätt till garantipension.

---

<sup>28</sup> Socialstyrelsens hemsida

Figur 3. Riksnormen för försörjningsstöd, skälig levnadsnivå samt inkomstindex utveckling

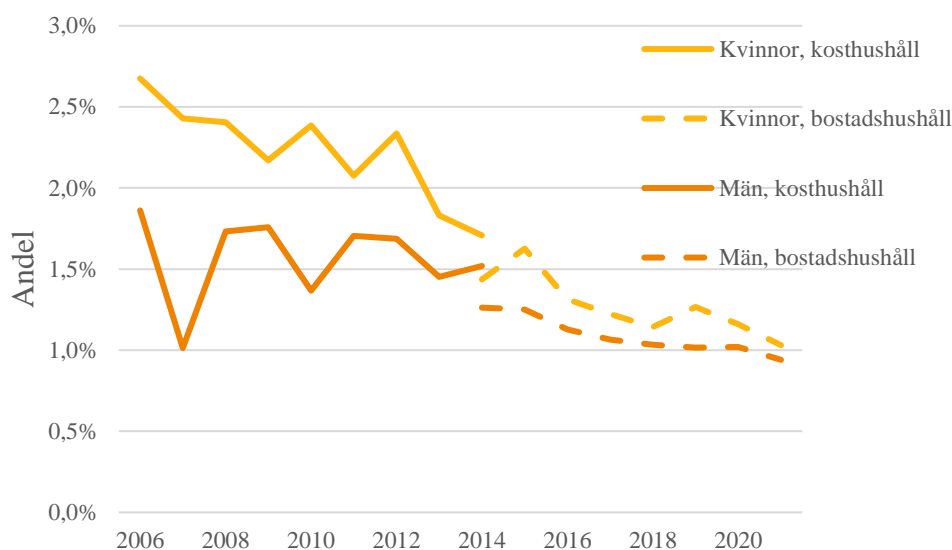


Fasta priser, indexår 2005. Källa: Socialstyrelsen (riksnormen för försörjningsstöd) samt Pensionsmyndigheten (Äldreförsörjningsstöd och Inkomstindex).

Mellan åren 2005 och 2017 har riksnormen för försörjningsstöd ökat med 2 procent samtidigt som äldreförsörjningsstödet skäliga levnadsnivå har ökat med 13 procent. Skillnaden förklaras av att riksnormen för försörjningsstöd bestäms av regeringen inför varje nytt kalenderår, medan äldreförsörjningsstödet följer prisbasbeloppets utveckling, som i sin tur i princip följer inflationen. Detta kan jämföras med inkomstindex som utöver inflationen har ökat med 24 procent. Både riksnormen för försörjningsstöd och äldreförsörjningsstödet skäliga levnadsnivå har därmed ökat mindre än vad inkomstindex har gjort.

Bedömningen av nivån på försörjningsstöd utgår från antal hushållsmedlemmar och saknar därmed den direkta anknytningen till om individens pension är tillräcklig. I figur 4 nedan visas utvecklingen av andelen äldre kvinnor och män som lever i ett hushåll med en ekonomisk standard under nivån för försörjningsstöd.

Figur 4. Andelen äldre kvinnor och män som lever i ett hushåll med en disponibel inkomst understigande summan av riksnormen för försörjningsstöd och skälig boendekostnad



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

Av figur 4 framgår en viss nedåtgående trend av andelen äldre med absolut låg standard. Om kapitalinkomsterna exkluderas kommer fler äldre, omkring 2 000 kvinnor och cirka 1 500 män eller ytterligare 0,2 procent, att ha en disponibel inkomst understigande riksnormen för försörjningsstöd och skälig boendekostnad 2019.

De äldre som lever i hushåll med en ekonomi under riksnormen för försörjningsstöd efter betald skälig boendekostnad utgörs vanligen av ensamstående, äldre kvinnor samt utrikesfödda. Ett skäl till att denna grupp inte når ”skälig levnadsnivå” är låg inkomstgrundad pension och att de inte är berättigade till eller inte har ansökt om bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd. Möjliga orsaker till att personer i denna grupp inte är berättigade till bostadstillägg och/eller äldreförsörjningsstöd är att de har förmögenhet, till exempel i form av fritidsboende eller utländska inkomster som inte deklarerats i Sverige.

#### 5.1.1.1. Hur ser det ut för pensionärerna?

Som tidigare nämnts utgår bedömningen om försörjningsstöd från antal hushållsmedlemmar och inte till varje enskild individ. Det kan dock ändå vara intressant att undersöka hur stor andel av pensionärerna som med hjälp av sin pension inte når upp till riksnormen för försörjningsstöd.

Både försörjningsstöd och äldreförsörjningsstödet innebär skattefria ersättningar medan pensionärerna betalar skatt på sin allmänna pension. I tabell 1 som visar andel pensionärer vars pension efter skatt understiger riksnormen för försörjningsstöd, året efter pensionering redovisar vi därför beloppen för den allmänna pensionen efter skatt.

Tabell 1. Andel pensionärer vars pension efter skatt understiger riksnormen för försörjningsstöd, året efter pensionering

År	Riksnormen för försörjningsstöd	Allmän pension		Allmän pension och tjänstepension	
	(Kronor)	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2005	47057	0,59 %	0,46 %	0,45 %	0,42 %
2006	47255	0,57 %	0,58 %	0,47 %	0,52 %
2007	46908	0,71 %	0,54 %	0,58 %	0,50 %
2008	46394	0,62 %	0,59 %	0,53 %	0,53 %
2009	48333	0,54 %	0,57 %	0,47 %	0,49 %
2010	47780	0,51 %	0,61 %	0,41 %	0,52 %
2011	46910	0,57 %	0,69 %	0,48 %	0,57 %
2012	47996	0,70 %	0,78 %	0,57 %	0,64 %
2013	48517	0,76 %	0,85 %	0,62 %	0,68 %
2014	48606	0,78 %	0,75 %	0,60 %	0,62 %
2015	48627	0,91 %	0,85 %	0,75 %	0,68 %
2016	48278	1,00 %	1,01 %	0,80 %	0,85 %
2017	47915	1,18 %	1,02 %	0,99 %	0,90 %

Uttryckt i fasta priser, basår 2018. År 2005 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65.

Cirka 99 procent av pensionärerna har en pension som överstiger gränsen för riksnormen för försörjningsstöd. Majoriteten av dem vars pension inte överstiger gränsen är troligtvis personer som inte uppfyller kriterierna för garantipension. Andelen kvinnor och män som understiger gränsen för riksnormen för försörjningsstöd har ökat något under vår referensperiod. Detta gäller oavsett om tjänstepension inkluderas eller exkluderas i våra beräkningar.

Tabell 2. Andel pensionärer vars pension understiger riksnormen för försörjningsstöd efter skatt, 10 år efter pensionering

År	Riksnormen för försörjningsstöd	Allmän pension		Allmän pension och tjänstepension	
	(Kronor)	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2014	48606	0,44 %	0,36 %	0,36 %	0,34 %
2015	48627	0,52 %	0,44 %	0,43 %	0,43 %
2016	48278	0,50 %	0,38 %	0,44 %	0,35 %
2017	47915	0,48 %	0,47 %	0,39 %	0,43 %

Uttryckt i fasta priser, basår 2018. År 2014 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65.

Tio år efter pensioneringen är det fortfarande en mycket liten andel vars pension understiger gränsen för riksnormen för försörjningsstöd. Jämfört

med samma årskull ett år efter pensioneringen (tabell 1, 2005-2008), så har andelen vars pension understiger gränsen minskat något. Huruvida denna minskning beror på att pensionärerna verkligen har fått det bättre eller om det beror på en högre dödlighet bland de med lägst pension har vi inte undersökt. Bland dem som gick i pension för 10 år sedan är det en mindre andel pensionärer med inkomster som understiger gränsen idag jämfört med de som gick i pension för ett år sedan (tabell 1, 2014–2017).

Inkluderar vi endast inkomstgrundad allmän pension i våra beräkningar blir andelen som understiger gränsen något högre. Bland personer som gick i pension året innan har andelen kvinnor minskat något och andelen män och kvinnor närmar sig varandra, se tabell 9, bilaga 1. Tio år efter pensioneringen är det en mindre andel som inte når upp till gränsen, både jämfört med samma årskull ett år efter pensioneringen och jämfört med samma år, ett år efter pensioneringen, se tabell 10, bilaga 1.

Pensionsmyndigheten har även undersökt hur stor andel av pensionärerna vars pension understiger gränsen för skälig levnadsnivå. Den gränsen är högre än riksnormen för försörjningsstöd, men lägre än gränsen för garantipension.

Tabell 3. Andel pensionärer vars pension understiger äldreförsörjningsstödet skäliga levnadsnivå efter skatt, året efter pensionering

År	Skälig levnadsnivå (Kronor)	Allmän pension		Allmän pension och tjänstepension	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2005	59503	1,31 %	0,77 %	0,89 %	0,67 %
2006	59152	1,27 %	0,91 %	0,91 %	0,81 %
2007	58745	1,38 %	0,89 %	1,03 %	0,79 %
2008	57779	1,15 %	0,95 %	0,93 %	0,81 %
2009	63455	1,22 %	0,97 %	0,92 %	0,86 %
2010	62143	1,17 %	1,08 %	0,91 %	0,96 %
2011	60925	1,13 %	1,20 %	0,91 %	1,04 %
2012	64207	1,52 %	1,44 %	1,23 %	1,27 %
2013	67090	1,71 %	1,85 %	1,42 %	1,59 %
2014	67060	1,88 %	1,81 %	1,52 %	1,47 %
2015	68460	2,21 %	2,23 %	1,67 %	1,60 %
2016	67488	2,63 %	2,56 %	2,02 %	1,94 %
2017	67046	3,00 %	2,51 %	2,32 %	1,96 %

Fasta priser, basår 2018. År 2005 avser personer som gick i pension vid 65 års ålder år 2004. I begreppet allmän pension ingår inkomstpension, premiepension, tilläggspension och garantipension

Både andelen kvinnor och män vars pension understiger gränsen för skälig levnadsnivå har ökat mellan 2005 och 2017. Gränsen för skälig levnadsnivå

har dock höjts med 13 procent under samma tidsperiod (figur 3), vilket innebär att pensionärerna inte behöver ha fått mindre pengar att röra sig med. Det är dock stor sannolikhet att känslan av att pensionen inte räcker till har ökat bland dessa pensionärer.

Tabell 4. Andel pensionärer vars pension understiger äldreförsörjningsstödet skäliga levnadsnivå efter skatt, 10 år efter pensionering

År	Skälig levnadsnivå (Kronor)	Allmän pension		Allmän pension och tjänstepension	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2014	67060	1,73 %	0,76 %	1,20 %	0,66 %
2015	68460	1,69 %	0,90 %	1,26 %	0,78 %
2016	67488	1,57 %	0,78 %	1,23 %	0,70 %
2017	67046	1,33 %	0,88 %	1,01 %	0,78 %

Fasta priser, basår 2018. År 2014 avser personer som gick i pension vid 65 års ålder år 2004. I begreppet allmän pension ingår inkomstpension, premiepension, tilläggspension och garantipension

Tio år efter pensioneringen är det en något större andel vars pension understiger gränsen för skälig levnadsnivå jämfört med ett år efter pensioneringen (tabell 3, 2005–2008). Detta skulle kunna bero på att gränsen har höjts. Jämför man med samma år men med personer som gick i pension ett år tidigare (tabell 3, 2014–2017) så har andelen minskat.

När Pensionsmyndigheten gör samma jämförelse men utan att inkludera garantipension blir bilden något annorlunda: andelen kvinnor har minskat något och andelen män har ökat markant och skillnaden mellan kvinnor och män börjar suddas ut. Andelen kvinnor minskade i början av undersökningsperioden men har ökat under den senare delen, så det är möjligt att andelen kvinnor vars inkomstgrundade pension understiger gränsen för skälig levnadsnivå kommer att öka till en högre nivå än år 2015 om ett par år, se tabell 11, bilaga 1.

Tio år efter pensioneringen är bilden något blandad, men för de flesta årskullar är andelen vars pension inte når upp till gränsen för skälig levnadsnivå ungefär densamma som ett år efter pensioneringen, se tabell 12, bilaga 1.

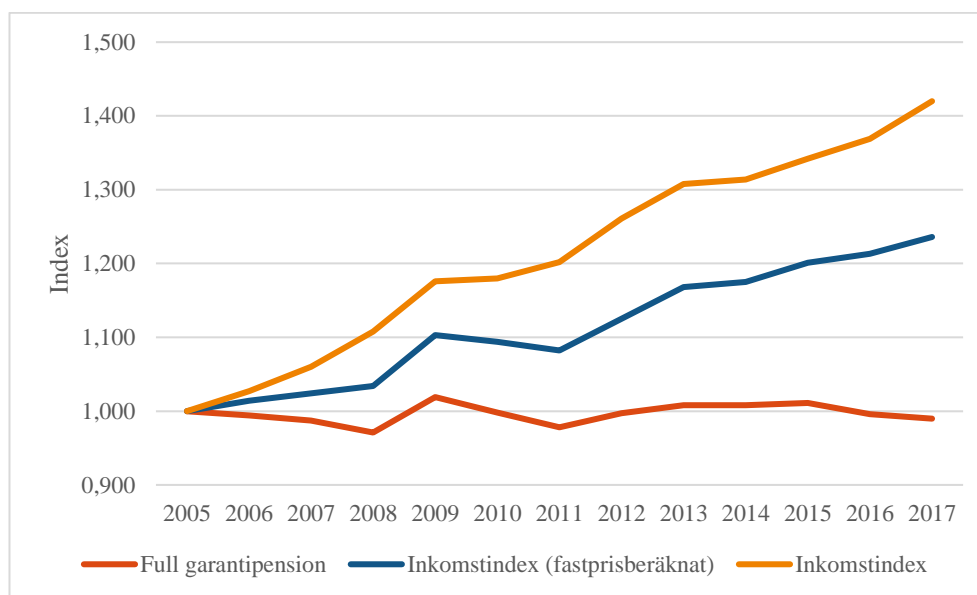
### 5.1.2. Tillräckliga pensioner och gränsen för garantipension

Garantipension ingår tillsammans med bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd i grundskyddet för äldre. Hel garantipension utgår för ogifta med 2,13 prisbasbelopp eller 8 254 kronor per månad och för gifta med 1,90 prisbasbelopp eller 7 363 kronor per månad.<sup>29</sup> Förslag finns från

<sup>29</sup> Beloppen är för 2019.

regeringen i promemorian ”Förbättrat grundskydd för pensionärer” om att höja garantipensionen med 200 kronor per månad från och med 2020<sup>30</sup>.

Figur 5. Garantipensionens utveckling i förhållande till inkomstindex



Fasta priser, indexår 2005. Källa Pensionsmyndigheten

#### 5.1.2.1. Bruttopension inklusive och exklusive tjänstepension

Huruvida dagens pensioner är tillräckliga eller inte beror naturligtvis på vilken gräns som sätts för tillräcklighet. En gräns för tillräcklighet skulle kunna vara full garantipension för en person som har bott 40 år i Sverige. Tanken med garantipensionen har aldrig varit att den ska ge en pension som går att leva på, men om bostadskostnaden betalas endera av den man eventuellt bor med, eller av staten genom bostadstillägget, är tanken att garantipensionen ska ge en ekonomisk trygghet, det vill säga en godtagbar levnadsnivå. Pensionsmyndigheten anser därför att det är intressant att undersöka hur stor andel av pensionärerna som kan anses ha en tillräcklig pension ifall gränsens för full garantipension ses som en slags tillräcklighetsnivå.

---

<sup>30</sup> PM S2019/00462/SF, även bostadsstödet till äldre föreslås en höjning av maximal boendekostnad m.m. Äldre kan även få ett stöd för en del av bostadskostnaden samt att det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet ger ett ekonomiskt stöd upp till en skälig levnadsnivå, dessa förslag är inte medtagna i denna rapport.



Tabell 5. Andel pensionärer vars pension understiger gränsen för full garantipension, året efter pensionering

År	Full Garantipension (SEK)	Allmän pension		Allmän pension och tjänstepension	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2005	97952	9,42 %	2,14 %	5,63 %	1,76 %
2006	97364	8,43 %	2,29 %	5,24 %	1,96 %
2007	96702	7,52 %	2,06 %	4,87 %	1,82 %
2008	95115	6,16 %	2,16 %	4,29 %	1,86 %
2009	99778	6,57 %	2,44 %	4,43 %	2,11 %
2010	97715	6,20 %	2,74 %	4,19 %	2,35 %
2011	95799	6,09 %	3,12 %	4,19 %	2,59 %
2012	97617	6,20 %	3,52 %	4,40 %	2,94 %
2013	98767	5,81 %	3,88 %	4,31 %	3,21 %
2014	98727	6,31 %	4,22 %	4,71 %	3,40 %
2015	98991	6,15 %	4,81 %	4,57 %	3,76 %
2016	97593	6,42 %	5,69 %	4,93 %	4,54 %
2017	96951	6,72 %	6,08 %	5,20 %	4,82 %

Fasta priser, basår 2018. År 2005 avser personer som gick i pension vid 65 års ålder år 2004. I begreppet allmän pension ingår inkomstpension, premiepension, tilläggspension och garantipension

Om alla pensionärer åtminstone hade en pension motsvarande full garantipension så skulle alla ha en tillräcklig pension med denna gräns för tillräcklighet. Så ser det dock inte ut, utan 2017 understeg nästan 7 procent av kvinnorna och drygt 6 procent av männen denna gräns. Skillnaden mellan män och kvinnor är cirka 10 procent, men utvecklingen de senaste 12 åren har sett helt olika ut. År 2005 var det drygt 9 procent av kvinnorna och drygt 2 procent av männen vars pension understeg gränsen. Andelen kvinnor har alltså minskat med en fjärdedel medan andelen män nästan har tredubblats.

Utbetalning av garantipension påverkas inte av om personen har tjänstepension eller inte. Tjänstepensionen ingår inte i den allmänna pensionen, men det kan ändå vara intressant att titta på hur stor andel som med hjälp av tjänstepension får en pension som överstiger gränsen.

Det visar sig att samma mönster återfinns även om man inkluderar tjänstepensionen: andelen kvinnor under gränsen har minskat med några tiondels procentenheter till drygt 5 procent mellan 2005 och 2017 och andel män har ökat från knappt 2 till knappt 5 procent. Skillnaden mellan män och kvinnor minskar något, när man inkluderar tjänstepension (2017). Ingen djupare analys har gjorts om varför skillnaden minskar, men en förklaring skulle kunna vara att kvinnorna i högre grad har jobbat inom stat och landsting där tjänstepension är obligatoriskt. Därmed utgör tjänstepensionen en större andel av deras totala pension.

Tabell 6. Andel pensionärer vars pension understiger gränsen för full garantipension, 10 år efter pensionering

År	Full Garantipension (Kronor)	Allmän pension		Allmän pension och tjänstepension	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2014	98727	10,46 %	1,93 %	6,16 %	1,61 %
2015	98991	9,57 %	2,10 %	5,84 %	1,86 %
2016	97593	7,60 %	1,91 %	5,02 %	1,72 %
2017	96951	6,17 %	1,93 %	4,29 %	1,72 %

Fasta priser, basår 2018. År 2014 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65. I begreppet allmän pension ingår inkomstpension, premiepension, tilläggspension och garantipension

Pensionsmyndigheten har även tittat på hur det ser ut 10 år efter pensioneringen. Jämfört med motsvarande årgångar (tabell 5, 2005-2008) så är det inga större skillnader. Detta beror troligtvis på att garantipensionen fyller ut i de fall där den allmänna pensionen understiger gränsen för full garantipension. Bilden blir i princip densamma om vi inkluderar tjänstepension, vilket indikerar på att kortvarigt uttag av tjänstepension som upphör inte verkar vara ett stort problem för den här gruppen. Om man däremot jämför med dem som gick i pension ett år tidigare (tabell 5, 2014-2017), ser vi att en större andel av de som gick i pension för 10 år sen har en pension som överstiger gränsen jämfört med dem som gick i pension ett år tidigare.

Garantipension utgår med ett lägre belopp till gifta personer än till ogifta. En del av individerna i tabellen kan vara gifta och det kan vara en av förklaringarna till att vissa pensionärer har en pension som inte når upp till gränsen för full garantipension. En annan förklaring kan vara att personen har bott kortare än 40 år i Sverige<sup>31</sup>.

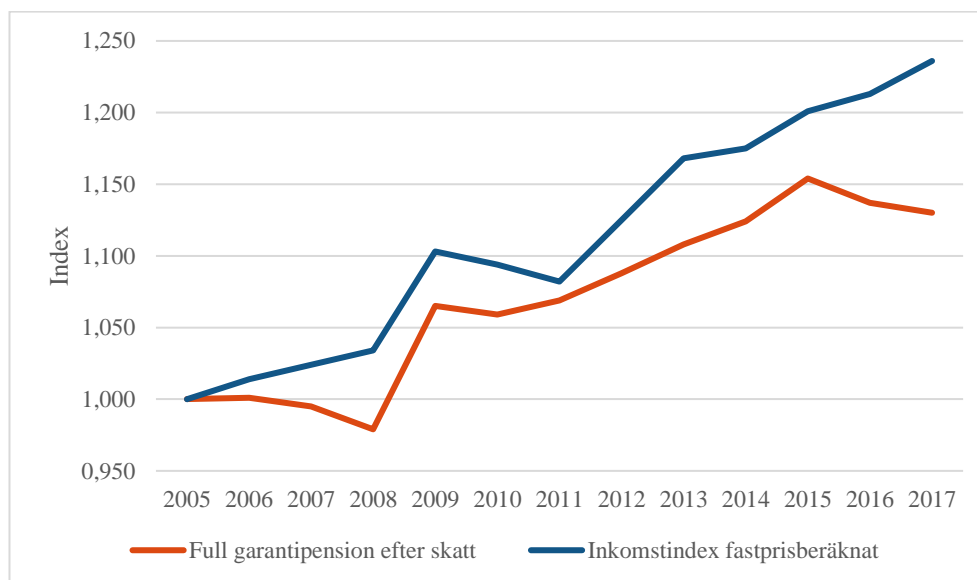
#### 5.1.2.2. Nettopension inklusive och exklusive tjänstepension

Garantipensionen brutto är mindre informativt ut tillräcklighetsperspektivet än belopp efter skatt. Kommunal skatten skiljer sig åt mellan olika kommuner och år, men har under undersökningsperioden legat i snitt på runt 31 procent. En del av pensionen är även skattefri genom det så kallade grundavdraget för pensionärer. Grundavdragets storlek har varierat beroende på inkomstnivå och år, men har generellt ökat under vår referensperiod. De pensionärer som har inkomster över ett visst belopp betalar även den statliga inkomstskatten på 20 procent på den överstigande inkomstdelen. För högre inkomster finns även den så kallade värnskatten

<sup>31</sup> Personer med en premiepensionsutveckling sämre än inkomstpensionsutveckling, kan i vissa fall understiga gränsen för garantipension utan att erhålla någon garantipension. En person som har börjat ta ut sin pension innan 65 kan också understiga gränsen, men i den här rapporten har Pensionsmyndigheten begränsat populationen till personer som började ta ut sin pension vid 65 års ålder.

som är 5 procent för den delen av inkomsten som överstiger ett visst belopp.<sup>32</sup>

Figur 6. Garantipensionens utveckling efter skatt i förhållande till inkomstindex



Fasta priser, indexår 2005. Källa: Pensionsmyndigheten

Garantipensionens utveckling efter skatt speglar skatteutvecklingen för pensionärer. Nivån på garantipension har först minskat för att sedan öka för att slutligen minska igen. Mellan åren 2005 och 2017 har garantipensionen efter skatt ökat med 13 procent. Notera att inkomstindex inte tar hänsyn till eventuella skatteförändringar, det gör att garantipensionens utveckling index efter skatt och inkomstindex inte är fullt jämförbara.

Pensionsmyndigheten har även undersökt hur stor andel av pensionärerna som når upp till gränsen för full garantipension efter skatt. Inkluderas bara allmän pension har andelen kvinnor minskat från drygt 9 procent till 7 procent mellan 2005 och 2017, medan andelen män har ökat från 2 procent till drygt 6 procent. Samma bild återfinns om tjänstepensionen inkluderas. Detta är i princip samma bild som återfinns före skatt. Se tabell 13, bilaga 1.

Att utvecklingarna liknar varandra medan siffrorna skiljer sig åt före och efter skatt kan ha flera förklaringar. Den egentliga kommunala inkomstskatten skiljer sig åt mellan olika kommuner, medan gränsen för full garantipension efter skatt är beräknad med en genomsnittsskatt. Detta medför att en pensionär som har full garantipension men som bor i en kommun med högre skatt än genomsnittet kommer att få en nettopension som understiger gränsen. Vidare gör grundavdraget att förhållandet mellan två pensioner före och efter skatt inte är konstant, varpå en pensionär vars

<sup>32</sup> Källa för skatteberäkningar: Skatteverket

ersättning precis överstiger gränsen före skatt kan komma att understiga gränsen efter skatt och vice versa.

Slutligen har Pensionsmyndigheten tittat på hur det ser ut med pensionerna efter skatt 10 år efter pensioneringen (Se tabell 14, bilaga 1). En något högre andel av pensionärerna har en pension som understiger gränsen 10 år efter pensionering jämfört med ett år efter pensionering (tabell 7, 2005–2008). Jämför man däremot med samma år och personer som gick i pension året innan (tabell 7, 2014–2017) så är det en mindre andel av männen som har varit pensionärer i 10 års som får en pension som understiger gränsen jämfört med de som har varit pensionär i ett år. För kvinnorna ser bilden lite olika ut för olika år.

Vi kan konstatera att om gränsen för en tillräcklig pension sätts vid gränsen för full garantipension, så kommer de flesta att anses ha tillräcklig pension. Eftersom garantipensionen fyller upp när den allmänna pensionen inte räcker till, så kommer inte den enskilda pensionären att påverkas nämnvärt över tid, det vill säga om pensionen är tillräcklig vid pensioneringen så kommer troligtvis pensionen att vara tillräcklig 10 år efter pensioneringen också. Om en person inte uppfyller kriterierna för att få full garantipension vid pensioneringen så kommer han eller hon heller inte att göra det tio år efter pensioneringen. Personer som inte uppfyller kriterierna för full garantipension kan dock få ersättning från annat håll, till exempel genom bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd eller utländsk pension, vilket inte redovisas i dessa tabeller.

#### 5.1.2.3. Inkomstgrundad pension inklusive och exklusive tjänstepension (exklusive garantipension)

Man kan diskutera huruvida pensionen är tillräcklig ifall pensionärerna behöver fylla ut den inkomstgrundade pensionen med garantipension. Det kan därför vara intressant att undersöka hur stor andel pensionärer som har en pension som understiger gränsen när endast den inkomstgrundade pensionen tas med i beräkningarna, det vill säga när man inte tar med garantipensionen i beräkningen.

Tabell 7. Andel pensionärer vars inkomstgrundade pension understiger gränsen för full garantipension, året efter pensioneringen

År	Full Garantipension (Kronor)	Inkomstgrundad allmän pension		Inkomstgrundad allmän pension och tjänstepension	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2005	97952	22,28 %	3,63 %	14,12 %	3,16 %
2006	97364	21,04 %	4,21 %	13,35 %	3,75 %
2007	96702	18,83 %	4,10 %	12,04 %	3,67 %
2008	95115	16,34 %	4,13 %	10,64 %	3,63 %
2009	99778	16,09 %	4,34 %	10,42 %	3,86 %
2010	97715	16,41 %	5,15 %	10,55 %	4,50 %
2011	95799	19,24 %	6,48 %	11,55 %	5,58 %
2012	97617	17,79 %	6,96 %	11,24 %	5,93 %
2013	98767	15,68 %	7,47 %	10,40 %	6,39 %
2014	98727	17,07 %	8,68 %	11,28 %	7,14 %
2015	98991	15,83 %	9,66 %	10,56 %	8,01 %
2016	97593	14,73 %	10,56 %	10,55 %	8,83 %
2017	96951	14,58 %	11,53 %	10,89 %	9,63 %

Fasta priser, basår 2018. År 2005 avser personer som gick i pension vid 65 års ålder år 2004. I begreppet inkomstgrundad allmän pension ingår inkomstpension, premiepension och tilläggspension.

Inkluderas inte garantipension kommer en betydligt större andel att få en pension som understiger gränsen för full garantipension. Samma mönster återfinns dock som när hela den allmänna pensionen inkluderas (tabell 5), det vill säga att en högre andel kvinnor än män har en (inkomstgrundad) pension som understiger gränsen för full garantipension. Andelen kvinnor vars inkomstgrundade pension understiger gränsens för full garantipension har minskat under vår undersökningsperiod medan andelen män har ökat. Bilden blir i princip densamma oavsett om tjänstepensionen inkluderas eller exkluderas.

Tabell 8. Andel pensionärer vars inkomstgrundade pension understiger gränsen för full garantipension, 10 år efter pensionering

År	Full garantipension	Inkomstgrundad allmän pension		Inkomstgrundad allmän pension och tjänstepension	
	(Kronor)	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2014	98727	24,18 %	3,79 %	15,17 %	3,35 %
2015	98991	22,44 %	4,23 %	14,18 %	3,84 %
2016	97593	17,00 %	3,65 %	11,34 %	3,30 %
2017	96951	14,80 %	3,48 %	10,05 %	3,15 %

Fasta priser, basår 2018. År 2014 avser personer som gick i pension vid 65 års ålder år 2004. I begreppet inkomstgrundad allmän pension ingår inkomstpension, premiepension och tilläggspension.

Jämförs de som gick i pension för tio år sedan med samma årskull ett år efter pensionen (tabell 7, 2005–2008), så återfinns inga radikala skillnader. Något större andel får en pension som understiger gränsen 10 år efter pensioneringen.

Jämförs de som gick i pension för tio år sen med dem som gick i pension året innan (tabell 7, 2014–2017) så är bilden lite blandad. En större andel kvinnor får en pension som understiger gränsen bland de som gick i pension för 10 år sen, medan en mindre andel män får en pension som understiger gränsen.

I princip samma bild återfinns om man jämför pensionerna efter skatt. Detta var väntat, då den enda skillnaden är att kommunalskatten skiljer sig något. Även bilden 10 år efter pensioneringen efter skatt överensstämmer med bilden före skatt. Se tabell 15 och tabell 16, bilaga 1.

### 5.1.3. Bostadskostnader och bostadstillägg

Pensionärer med låg pension har möjlighet att söka bostadstillägg. För att få bostadstillägg behöver den enskilde pensionären själv ansöka om bidraget. Syftet med bostadstillägget är att de äldre med låga inkomster inte ska behöva flytta på grund av låg pension.

Äldre med låga inkomster kan få bidraget under förutsättning att de inte har vissa större förmögenheter.<sup>33</sup> Bostadstillägget kompenserar främst för boendekostnaden, men inkluderar även ett konsumtionstillägg på 340 kronor/månad (per hushåll). Maximal boendekostnad som tillägget beräknas på är 5 600 kronor per månad och det högsta bidraget som kan fås är 5 560 kronor/månad (2018).

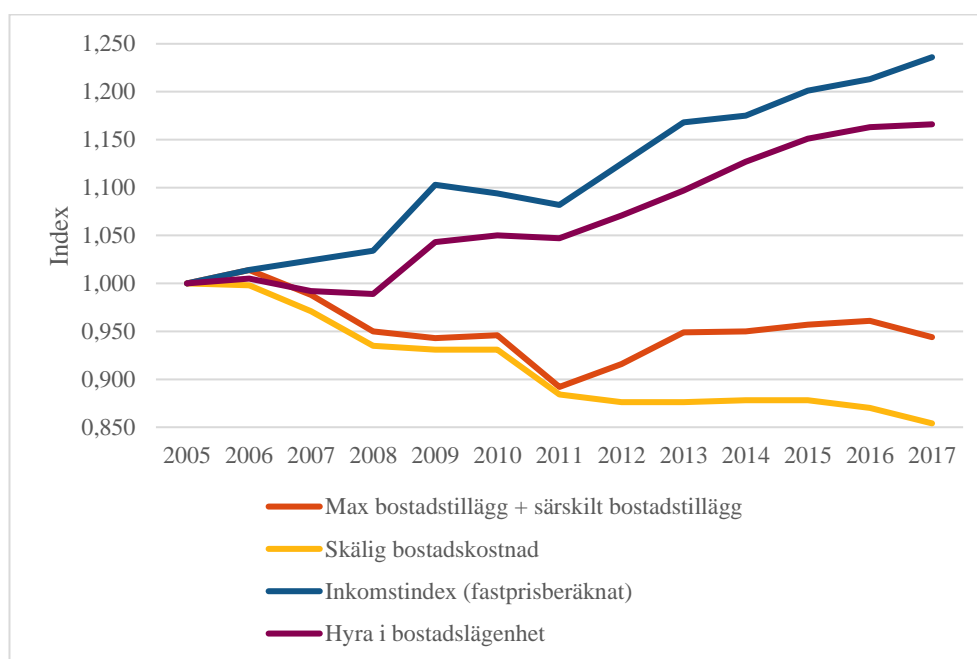
Bostadstilläggets utveckling följer inte prisbasbeloppets utveckling utan gränsvärdena i systemet är nominellt fastställda, men ändras ofta av riksdagen. I sammanhanget kan nämnas att Socialdepartementet i

<sup>33</sup> Inkomstgränsen är för närvarande under ca 15 000 kr/månad efter skatt (för ensamstående).

promemorian ”Förbättrat grundskydd för pensionärer”<sup>34</sup> har förslag på att höja beloppet för maximal boendekostnad samt att ändra hur mycket av olika inkomstslag som ska ingå i avräkningen från det bostadsstödet.

Huruvida pensionärernas bostadskostnader har ökat eller inte under vår referensperiod är ingen enkel fråga att svara på då kostnaderna varierar mellan olika typer av boendeformer. Även om priset på bostadsrätter och småhus har ökat, så är det inte säkert att detta har påverkat pensionärernas boendekostnad negativt. Om priset på bostäder går upp gynnar det personer som redan äger sitt boende eftersom deras månadskostnader inte ökar samtidigt som de får ut mer vid en eventuell försäljning. Däremot missgynnar det dem som köper bostäder. Vidare ger de senaste årens låga räntor att räntekostnaderna har minskat för dem som har bostadslån. En djupare analys skulle behövas över pensionärernas boendeform för att avgöra om deras boendekostnad har ökat eller minskat. En indikator på boendekostnadens utveckling skulle dock kunna vara medelhyrans utveckling för lägenheter.

Figur 7. Max bostadstillägg, max ersättning för boendekostnad, medelhyra för lägenheter samt fastprisberäknat inkomstindex



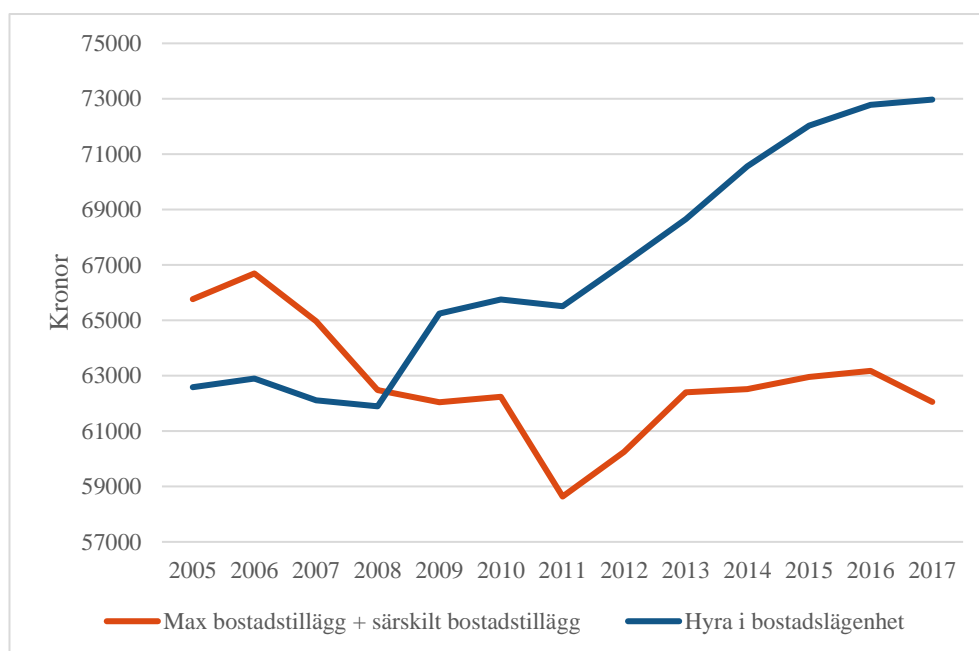
Fasta priser, indexår 2005. Källa Pensionsmyndigheten samt SCB:s undersökning *Hyror i bostadslägenheter*

Som framgår i figur 7 har medelhyran ökat med 17 procent under vår referensperiod. Inkomstindex (fastprisberäknat) har ökat med 24 procent, men både maximalt bostadstillägg och maxersättning för skälig

<sup>34</sup> Promemoria 2019-02-10 S2019/00462SF ”Förbättrat grundskydd för pensionärer”

boendekostnad<sup>35</sup> har minskat med 6 respektive 15 procent. Den maximala ersättningen en pensionär kan få för sin boendekostnad har därmed minskat, medan hyrorna för hyreslägenheter i snitt har ökat. Detta kan innebära att tillräckligheten har minskat. För att veta om så är fallet skulle vi behöva analysera spridningen samt hur stor andel av boendekostnaderna som ersätts av bostadstillägget, det har vi dock av tidsskäl inte gjort i denna rapport. En indikation på bostadstilläggets ”tillräcklighets” utveckling kan man dock få genom att jämföra snitthyran för lägenheter och max bostadstilläggets utveckling i fasta priser.

Figur 8. Maximalt bostadstillägg och medelhyra för lägenheter, fasta priser, basår 2018



Fasta priser. Källa Pensionsmyndigheten samt SCB (Hyra i bostadslägenhet)

I början av vår referensperiod var det maximala bostadstillägg en pensionär kan erhålla högre än snitthyran för lägenheter, men från och med 2009 är snitthyran högre. Under 2017 var snitthyran drygt 900 kr mer i månaden än det maximala bostadstillägget (2018 års priser). På vilket sätt detta har påverkat pensionärernas ekonomiska situation har inte undersökts djupare, men det indikerar att ”tillräckligheten” har minskat.

#### 5.1.4. Garantipension och max bostadstillägg samt äldreförsörjningsstöd och max bostadskostnad

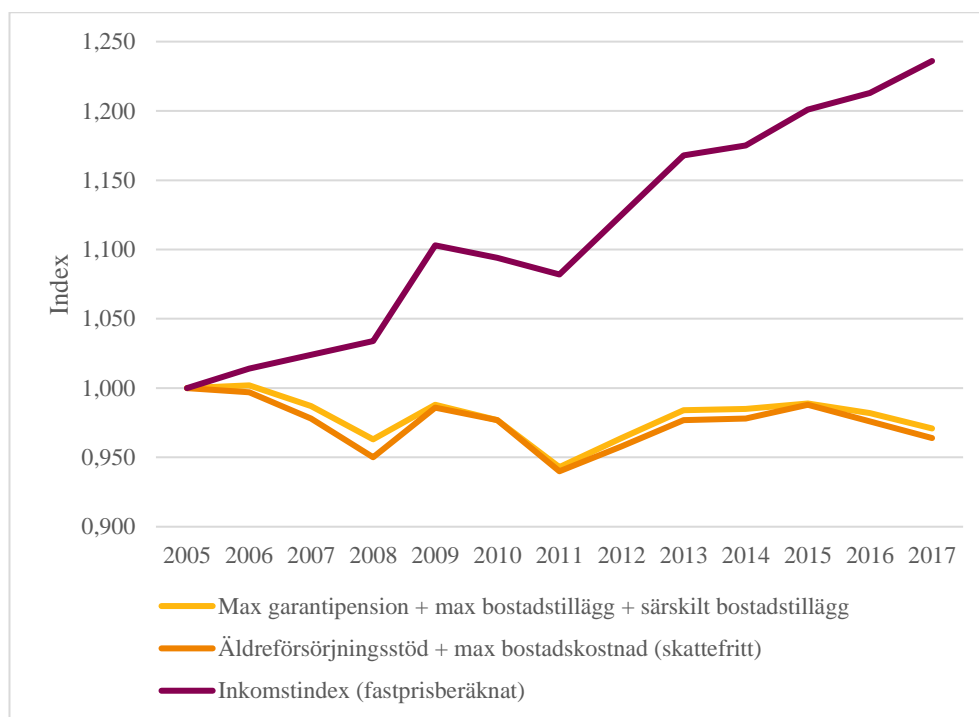
Maximalt grundskydd för äldre, vilket inkluderar full garantipension, maximalt bostadstillägg samt i vissa fall särskilt bostadstillägg, betalas ut till

<sup>35</sup> I bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet kan en högre boendekostnad än den normalt maximala ersättas om inkomsten efter boendekostnad understiger ”skälig levnadsnivå”. En bostadskostnad som uppgår till 6620 kronor för den som är ogift och 3310 kronor för den som är gift anses som skälig bostadskostnad.



personer över 65 år som saknar egen inkomstgrundad pension men uppfyller kriteriet för full garantipension (för närvarande 40 års bosättning i Sverige). Motsvarande ersättning för en person som saknar bosättningsår i Sverige är maximalt äldreförsörjningsstöd och maximal ersättning för boendekostnad.

Figur 9. Garantipension och maximal bostadstilläggs utveckling i förhållande till äldreförsörjningsstöd och maximal boendekostnad samt till inkomstindex

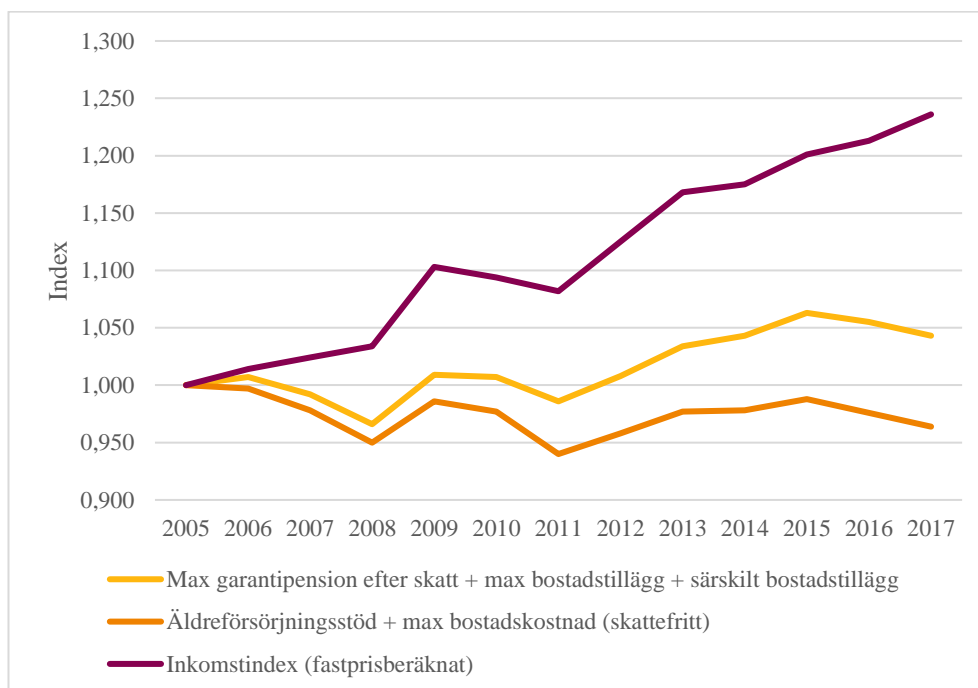


Fasta priser, indexår 2005. Källa: Pensionsmyndigheten

Som framgår i figur 9 så har de två ersättningskombinationerna i princip utvecklats på liknande sätt. Medan inkomstindex har ökat med 24 procent mellan 2005 och 2017 så har de två ersättningskombinationerna istället ömsom ökat, ömsom minskat, men i snitt minskat över tid.

Till skillnad från garantipension är äldreförsörjningsstöd skattefritt. Både bostadstillägget och maximal ersättning för bostadskostnad är skattefria. Detta gör att bruttoutvecklingen har sett olika ut för de två ersättningskombinationerna.

Figur 10. Garantipension och maximal bostadstilläggs utveckling efter skatt i förhållande till äldreförsörjningsstöd och max bostadskostnad samt till inkomstindex



Fasta priser, indexår 2005. Källa Pensionsmyndigheten

Bruttoersättningen har ökat med 8 procent för en person med full garantipension och maximalt bostadstillägg. Detta beror i huvudsak på minskad skatt för pensionärer i form av ökat grundavdrag. Äldreförsörjningsstödet berörs inte av detta, då ingen skatt betalas på äldreförsörjningsstödet. Eventuella skatteförändringar syns inte i inkomstindex.

Vi har inte gjort någon analys av hur stor andel av pensionärerna som med hjälp av sin pension och bostadstillägg når över gränsens för full garantipension och maximalt bostadstillägg. En sådan analys hade varit intressant, men för att få fram relevanta resultat skulle pensionärernas verkliga boendekostnader behöva inkluderas i analysen.<sup>36</sup> En pensionär med låga boendekostnader är inte berättigad till bostadstillägg och skulle därmed kunna ha en inkomst som understiger gränsens för full garantipension och maximalt bostadstillägg utan att för den skull ha otillräckliga pensionsförmåner. Vidare skulle en pensionär med höga boendekostnader kunna få ett högt bostadstillägg, och därmed få en inkomst som överstiger gränsen för full garantipension utan att det säger något om pensionens egentliga tillräcklighet.

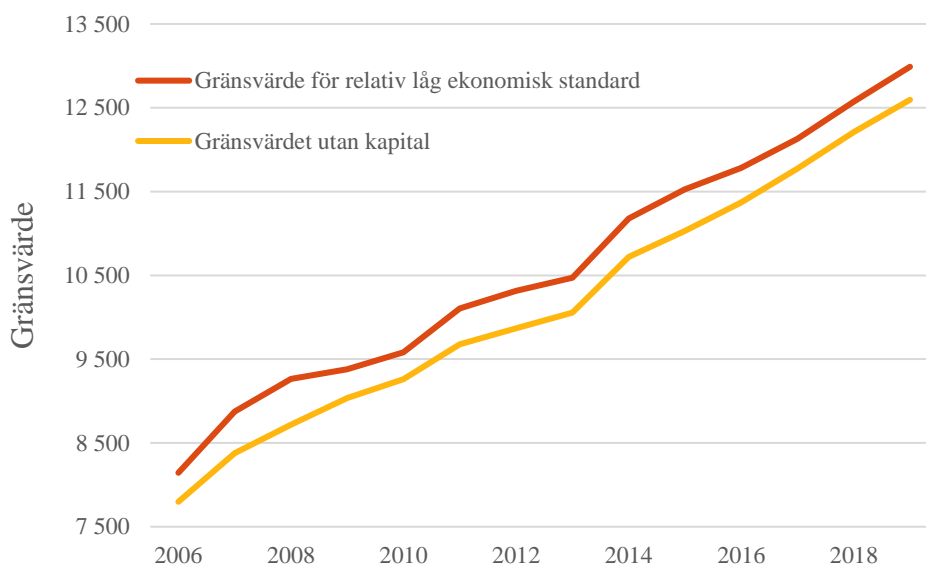
<sup>36</sup> Pensionsmyndigheten saknar fullständiga uppgifter om pensionärernas bostadskostnader

### 5.1.5. Relativ låg ekonomisk standard

Gränsvärdet för låg ekonomisk standard 2019 uppgår till närmare 13 000 kronor/månad.

Eftersom kapitalinkomster ingår i den disponibla inkomsten kommer dessa att påverka hushållens ekonomi. Om kapitalinkomsterna och tillhörande kapitalskatter exkluderas från hushållens disponibla inkomster beräknas gränsen för relativ låg ekonomisk standard 2019 att minska från cirka 13 000 till omkring 12 600 kronor. I figur 9 nedan visas gränsvärdet för låg ekonomisk standard med och utan kapitalinkomster för perioden 2006–2019.

Figur 11 Gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard, 2006–2016 med prognos för 2017–2019

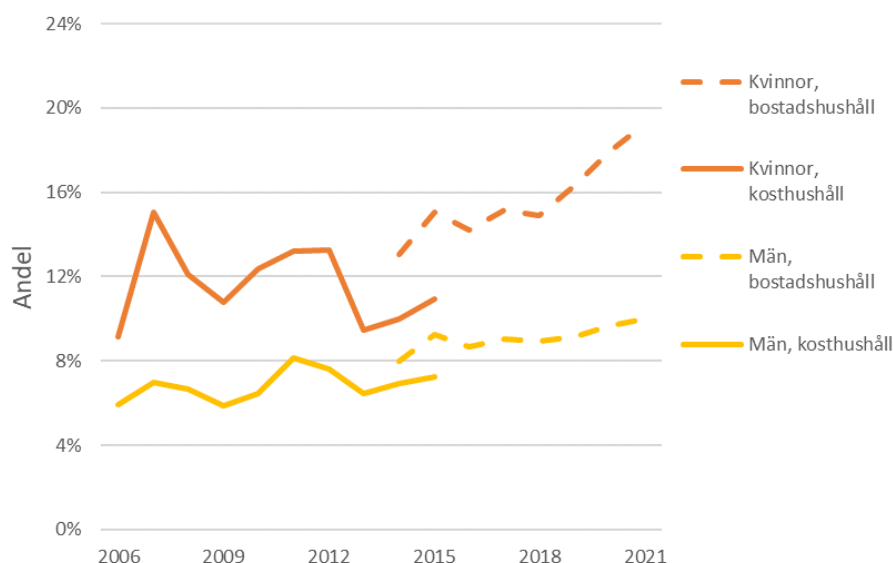


Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från respektive år förutom 2017 och senare som är framräknad utifrån 2016 års urval med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

Av figuren framgår det att om kapitalinkomsterna exkluderas i beräkningarna så kommer gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard att vara omkring 350–500 kronor lägre per månad.

I figur 12 och 13 nedan visas andelen äldre kvinnor och män som bor i hushåll med relativ låg ekonomisk standard för perioden 2006–2016, med prognos för 2017–2021. Figur 12 visas data inklusive kapitalinkomster och figur 13 exklusive kapitalinkomster. I figurerna framkommer ett brott i tidsserien från 2014, vilket beror på att SCB i undersökningen om hushållens ekonomi gick från kost- till bostadshushåll.

Figur 12. Andel 65 år eller äldre som lever i hushåll med låg ekonomisk standard 2006–2016 och prognos 2017–2021, inklusive kapitalinkomster

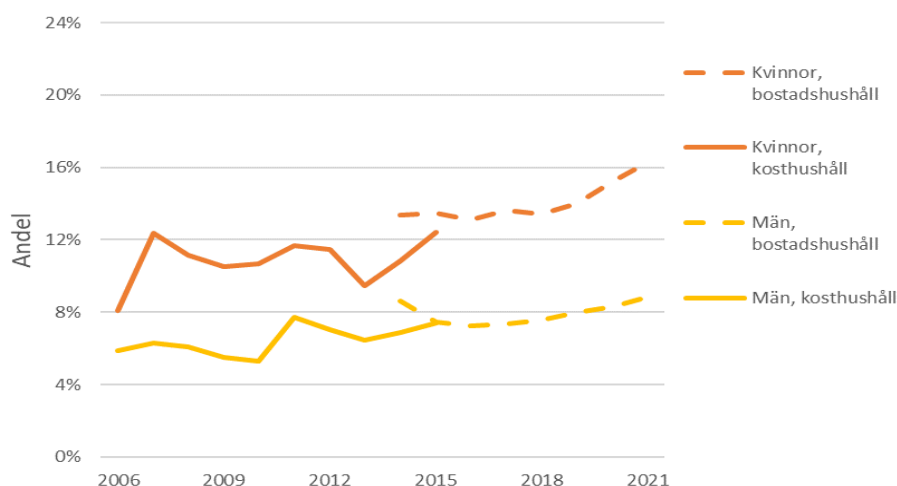


Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från respektive år 2006-2016 respektive prognos för 2017–2021 som är framräknad utifrån 2016 års urval med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk med SCB:s ekvivalensskala. Andelen med kosthushåll 2014–2016 är beräknad utifrån 2013 års urval framräknad för respektive år med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

Figur 12 visar att andelen pensionärer med relativt låg ekonomisk standard ökade markant för kvinnor mellan 2006 och 2007, och efter det varierat men med en fallande trend för kvinnor fram till 2013. Motsvarande andel för män har varit någorlunda konstant, cirka 6–8 procent, under perioden 2006-2013 med en svag ökande tendens. Metodbytet 2014/2015 från kosthushåll till bostadshushåll innebar en nivåhöjning av andelen med relativt låg ekonomisk standard. Nivåhöjningen var påtagligt högre för kvinnor än vad den var för män.

I figur 13 nedan ser vi samma mönster som i figur 12. Skillnaden är att i figur 13 har kapitalinkomster inte beaktats medan de har det i figur 12. Om kapitalinkomster bortses från blir andelen äldre med relativt låg ekonomisk standard något mindre än när sådana inkomster beaktas. Anledningen är att äldre (och även yngre) personer med relativt låga inkomster i allmänhet också har låga eller inga kapitalinkomster. Exkluderas kapitalinkomsterna sjunker gränsvärdet för låg ekonomisk standard samtidigt som de med lägre inkomster, under 60 procent av medianinkomsten, bibehåller sin inkomst eller minskar i mindre omfattning. Det innebär att färre personer kommer under gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard till skillnad från den absoluta skalan där antalet under denna nivå ökar om kapitalinkomster bortses från.

Figur 13. Andel 65 år eller äldre som lever i hushåll med låg ekonomisk standard, 2006–2016 med prognos 2017–2021 exklusive kapitalinkomster



Källa: SCB: Undersökningen om hushållens ekonomi (Star-urvalet) från respektive år 2006-2016 respektive prognos för 2017–2021 som är framräknad utifrån 2016 års urval med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk med SCB:s ekvivalensskala. Andelen med kosthushåll 2014–2016 är beräknad utifrån 2013 års urval framräknad för respektive år med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

Den finansiella krisen 2008 och den efterföljande återhämtningen påverkar andelen med relativ låg ekonomisk standard. Pensionärer är mer skyddade för konjunkturer och en konjunkturuppgång med fler sysselsatta och färre arbetslösa påverkar och ökar gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard. Vid en konjunkturuppgång riskerar därmed fler äldre att komma under gränsvärdet och vice versa vid en konjunkturedgång.

Prognosen för de närmaste åren visar att andelen äldre med relativ låg ekonomisk standard förväntas öka, särskilt för kvinnor, vilket indikerar att pensionerna kommer att bli mindre tillräckliga i relativa termer.

Nedgången av andelen med relativ låg ekonomisk standard 2013 beror till viss del av att den allmänna inkomst- och tilläggspensionen vid årsskiftet räknades upp med mer än inkomstindex genom den ”positiva” balanseringen det året.

Gränsen för relativ låg ekonomisk standard utgår i rapporten från 60 procent av medianvärdet för den ekonomiska standarden sett till samtliga hushåll. Med 60 procent av medianstandard som gräns för låg ekonomisk standard kommer det sannolikt att finnas hushåll och personer som anses ha knappa levnadsförhållanden även i rika samhällen. Måttet kan därför ses som en indikator för inkomstjämligheten med fokus på den nedre halvan av inkomstfördelningen. Den relativa andelen är en indikator för förändringen över tid av det måttet på tillräcklighet.

#### 5.1.5.1. Risken för otillräcklighet över tid

Tillräcklig pension idag är ingen garanti för att inkomsten i framtiden är tillräcklig. Ett kompletterande mått till de gränsvärden som tas upp ovan i rapporten är andelen personer som är i risk för att någon gång under livet

hamna under gränsen för låg ekonomisk standard och därmed betraktas att ha otillräcklig pension.

Den allmänna pensionen fungerar som ett pensionsbanksparande, där inkomstpensionen har den genomsnittliga inkomstillväxten som ränta. Vid pensioneringen fördelas det samlade kapitalet ut på förväntad återstående livstid efter pensioneringen, men med en förskottsrenta om 1,6 procent. Förskottet betalas sedan tillbaka genom att den årliga omräkningen av pensionen är snittinkomstens utveckling ”minus” förskottsrentan, så kallad följsamhetsindexering. Följsamhetsindexeringen innebär att sannolikheten för att ha en pension understigande gränsen för låg standard vid pensioneringen är lägre, men att risken ökar över tid. Följsamhetsindexeringen påverkar kompensationsgraden på motsvarande vis, initialt en högre kompensationsgrad men över tid minskar den relativt de förvärvsaktivitas inkomster<sup>37</sup>.

Tjänstepensionen kan tas ut under en begränsad period – 5, 10, 15 eller 20 år – i stället för livsvarigt och när den upphör finns en risk för att inkomsten inte når upp till gränsvärdet för låg ekonomisk standard.

Denna mer longitudinella ansats ser således till individens samlade pensionskapital, pensionsförmögenheten, och huruvida detta pensionskapital räcker för att pensionen ska vara tillräcklig i förväntad återstående livslängd.

Även denna andel kan vägas mot förväntad tid med otillräckliga pensioner i förhållande till total exponerad tid, det vill säga samtligas samlade tid med låg ekonomisk standard i förhållande till total pensionärstid.

#### 5.1.5.2. Europeisk statistik om relativ låg ekonomisk standard

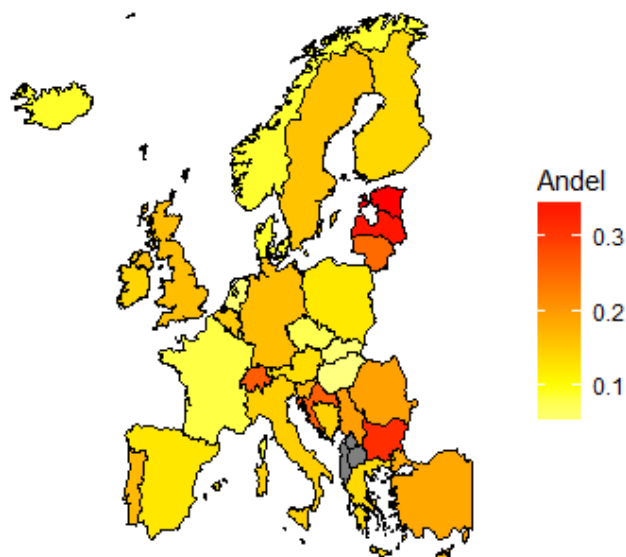
Eurostat publicerar andelen 65 år eller äldre med relativ låg ekonomisk standard för sina medlemsländer<sup>38</sup>. Av figur 12 framgår att de baltiska länderna samt Kroatien, Malta, Rumänien och Schweiz har en jämförelsevis hög andel äldre med relativt låg ekonomisk standard. Andelen äldre med relativt låg ekonomisk standard för Sveriges del motsvarar i stort den genomsnittliga andelen för övriga länder inom EU. De övriga nordiska länderna har en lägre andel äldre med relativt låg ekonomisk standard än Sverige och genomsnittet för EU.

---

<sup>37</sup> Pensionen i förhållande till de förvärvsaktivitas har samma mönster över tid med normalt en allt lägre andel över tid. Sambandet störs dock av den ekonomiska konjunkturen. Tider med högkonjunktur ger lägre pensioner i förhållande till de förvärvsaktivitas inkomster med ökad risk för relativt låg ekonomisk standard och vice versa vid en lågkonjunktur.

<sup>38</sup> [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People\\_at\\_risk\\_of\\_poverty\\_or\\_social\\_exclusion](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/People_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion) där statistiken är från databasen ”EU statistics on income and living conditions” (EU-SILC).

Figur 14. Relativ låg ekonomisk standard 2015 inom Eurostat bland befolkningen som är 65 år eller äldre



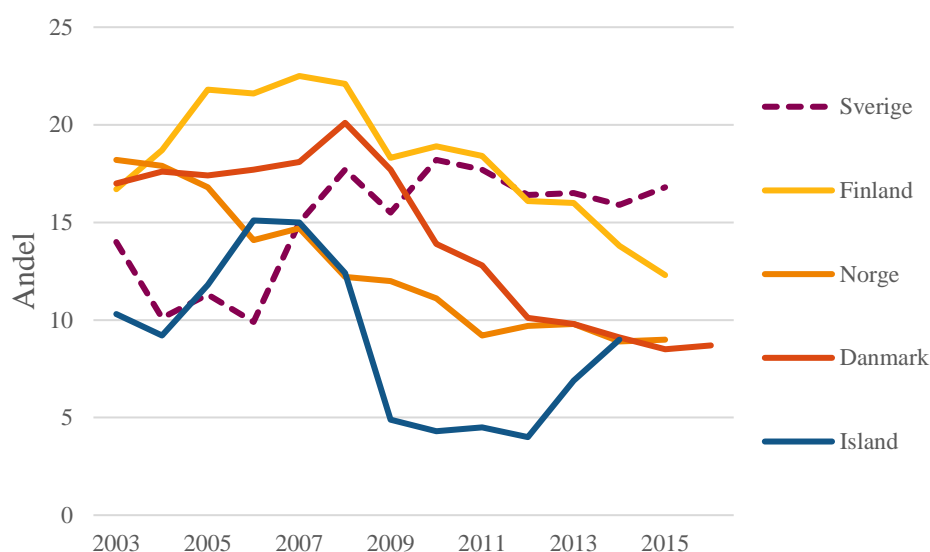
Källa: Eurostat

Gränsvärdet för relativ låg ekonomisk standard utgörs som tidigare av 60 procent av det nationella medelvärdet för ekonomisk standard. Den ekonomiska standarden utgörs som tidigare av hushållets disponibla inkomst justerad för försörjningsbördan. Försörjningsbördan mäts i Eurostat med den så kallade OECD-skalan. Den skiljer sig något från SCB-skalan som används i tidigare avsnitt, genom att barnfamiljer antas ha större stordriftsfördelar.

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

Enligt Eurostat har andelen personer med relativ låg ekonomisk standard i Sverige ökat sedan 1990-talet och ökningen förstärktes 2007, för att därefter ha varierat omkring 15–18 procent. För övriga nordiska länder har motsvarande andel minskat efter 2008, se figur 6.

Figur 15. Andel med relativt låg ekonomisk låg standard hos de som är 65 år eller äldre, 2003–2015, inom Norden, procent



Källa: Eurostat

Utvecklingen för män och kvinnor skiljer sig mellan de nordiska länderna. Lägst skillnad i andelen med relativt låg ekonomisk standard mellan kvinnor och män har Danmark och störst skillnad har Norge och Sverige.

Det råder en större osäkerhet i Eurostats statistik än den nationella undersökningen om hushållens ekonomi eftersom Eurostats utgår från ett betydligt mindre urval. Urvalet för Sveriges del i Eurostat avser 4 500 hushåll, medan den nationella undersökningen avser omkring 700 000 hushåll. Det finns även andra skillnader i Eurostats mätning och den nationella statistiken, men dessa bedöms ha mindre betydelse för skattningen.<sup>39</sup> Observera att för Sverige sker ett brott i tidserien 2014 på grund av att hushållsbegreppet ändras från kost- till bostadshushåll när lägenhetsregistret infördes. Eurostat utgår samtliga år från bostadshushåll.

Gränsvärdet för det relativa måttet påverkas av den genomsnittliga inkomstutvecklingen och av förändringar i inkomstspridningen i samhället. Det absoluta gränsvärdet (t.ex. riksnormen), är angett i fasta priser (till exempel antal prisbasbelopp) och utvecklas därför med prisutvecklingen. Riksnormen ses dock över regelbundet med hänsyn till prisutveckling och allmän standardutveckling i samhället. Över tid sker därför en viss anpassning till den allmänna inkomstutvecklingen.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> Kapitalvinster ingår i den nationella registerbaserade statistiken men inte i SILC, Swedish International Liberal Centre (enligt Eurostats definitioner). Det finns även andra skillnader såsom åldersavgränsningar för yngre, helårshushåll (i registerstatistiken), hantering av hushåll med noll i inkomst mm men dessa skillnader har marginell påverkan på skattningarna på aggregerad nivå.

<sup>40</sup> Se *Översyn av grundskyddet för pensionärer* (Ds 2018:8) s.42f.

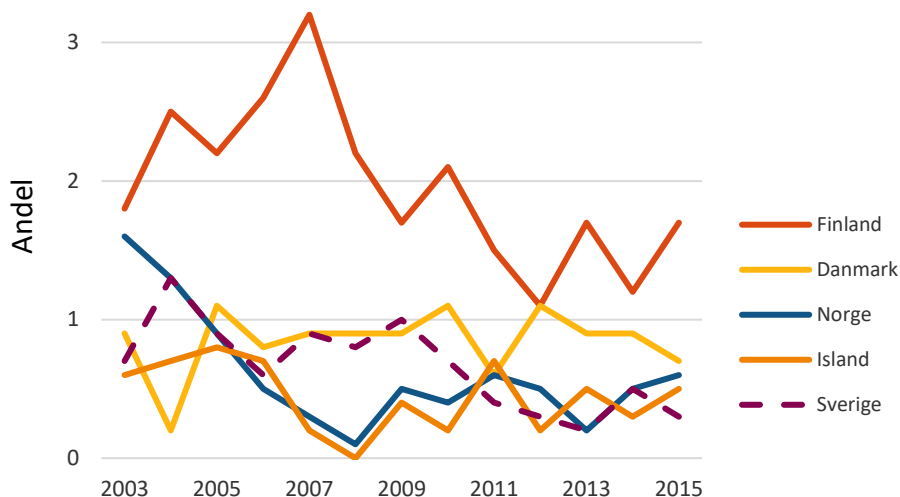


### 5.1.6. Oförmåga att betala nödvändiga utgifter

Nedan redovisas andelen äldre med oförmåga att betala nödvändiga utgifter, mätt i form av hushåll som inte har råd med minst fyra av nio nödvändiga varor eller tjänster (för mer om måttet, se tidigare avsnitt om inkomstmått).

Enligt Eurostat uppgår andelen äldre med oförmåga att betala nödvändiga utgifter till 5,8 procent bland befolkningen 65 år och äldre för inkomståret 2015 för EU:s medlemsländer (EU28). För Sverige är andelen 0,3 procent (lika stor andel för både män och kvinnor). Andelen i Sverige har minskat från cirka 0,9 procent år 2006. I figur 16 ser vi hur andelen äldre med oförmåga att betala nödvändiga utgifter i Sverige är den lägsta i de nordiska länderna. För statistik för respektive kön, se bilaga 1.

Figur 16. Andel 65 år och äldre som inte har råd med minst fyra av nio nödvändiga varor eller tjänster, 2003-2015, inom Norden, procent.



## 5.2. Faktiska kompensationsgrader för tillkomna pensionärer år 2016

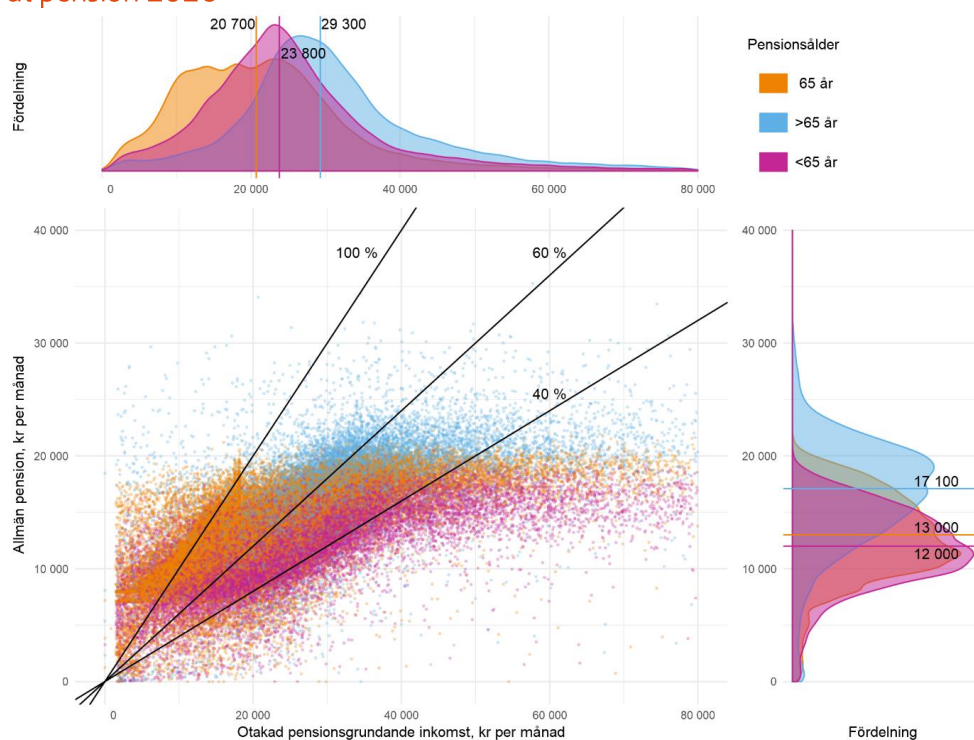
Kompensationsgrader har beräknats för cirka 81 procent av nytillkomna pensionärer under år 2016. De har beräknats som pension under år 2017<sup>41</sup> delat med medelvärdet av pensionsgrundande inkomst under åren 2011-2015 omräknade till 2017 års penningvärde. Även eventuella inkomstdelar över intjänandetaket ingår i måttet på inkomst före pensioneringen. I pensionsinkomsten ingår allmän ålderspension, dvs. inkomstgrundad allmän pension och garantipension, men inte tjänstepension.

Under 2016 var det 123 269 personer som tog ut inkomst- tilläggs- eller garantipension för första gången. Här inräknas även personer som fick sin första utbetalning efter 2016 men avseende en eller flera månader under

<sup>41</sup> För dem som bara har pension en del av året är beloppet omräknat till ett helårsbelopp med samma pension per månad.

2016, retroaktiva utbetalningar. Av dessa personer var det 4,9 procent som hade partiell inkomst- tilläggs- eller garantipension under minst en månad under åren 2016 och 2017. Av de återstående har vi också plockat bort de 10,4 procent av dessa som inte hade hel premiepension under år 2017. Då återstår 105 127 personer. Av dessa hade 4,7 procent (4 940 personer) ingen pensionsgrundande inkomst under åren 2011–2015, varför en kompensationsgrad inte kan beräknas enligt den definition som vi har valt här. Den följande redovisningen avser de återstående 100 187 personerna för vilka vi kan beräkna en kompensationsgrad<sup>42</sup>.

Figur 17. Allmän pension jämfört med slutlön för 100 187 personer som tog ut pension 2016



Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal

Punkterna i figur 17 visar varje individs kombination av dels genomsnittlig pensionsgrundande inkomst (inklusive andelar över taket) under åren 2011–2015 (horisontella axeln), dels allmän ålderspension under år 2017 (vertikala axeln). Diagrammen på sidorna visar fördelningen av variabeln på respektive axel, dvs. inkomst före pensioneringen respektive pensionsinkomst. Individerna är indelade i tre grupper efter pensionsålder. De som tar ut pension före det år de fyller 65 utgör 34 procent, de som tar ut under 65-årsåret är 50 procent och de över 65 utgör 16 procent av hela

<sup>42</sup> Av de som bortfaller på grund av att kompensationsgraden inte kan beräknas är andelen män och andelen med uttag av pensionen vid 65 snarare än före 65 högre än i den grupp för vilken kompensationsgrad kan beräknas.

gruppen<sup>43</sup>. Linjerna i diagrammen på sidorna visar medianvärdena i respektive åldersgrupp. I huvuddiagrammet ligger alla med en viss kompensationsgrad på en rät linje genom origo. Kompensationsgraderna 40 procent, 60 procent och 100 procent är markerade i figuren.

Medianinkomsten före pensioneringen för de som tar ut pension efter 65 års ålder är 29 300 kronor per månad och för de som tar ut pensionen före 65 är den 23 800 kronor per månad. För de som tar ut vid 65 års ålder är medianen lägst – 20 700 kronor per månad – och fördelningen är mer utspridd än den för de andra båda grupperna. Det finns en stor grupp som har inkomster på 8 000–15 000 kronor per månad före pensioneringen. Det finns ett stort inslag av personer vars pensionsgrundande inkomster består av socialförsäkringsersättningar, till exempel sjukersättning, i denna grupp.

När det gäller pensionen år 2017 har de som tagit ut pension efter 65 års ålder högre pensioner än de båda andra grupperna – medianen är 17 100 kronor per månad. Fördelningarna för de som tar ut vid 65 års ålder och de som tar ut före 65 är ganska likartade. De förra har något högre pensioner. Medianerna är 13 000 kronor per månad respektive 12 000 kronor per månad.

I den centrala delen av figuren representerar varje punkt en individ. Vi ser att det finns en stor grupp personer med kompensationsgrader runt 100 procent som har inkomster både före och efter pensioneringen i intervallet 8 000–15 000 kr per månad. De som tar ut pension före 65 år har tydligt lägre kompensationsgrader i genomsnitt än de båda andra grupperna. I de högre inkomstlägena ser vi tydligt effekten av intjänandetaket i den allmänna pensionen. De få personer som har allmän ålderspension i storleken 25 000–30 000 kronor per månad har ett extra sent uttag av sin pension, vilket leder till låga delningstal och höga pensioner.

I figuren ser man att den allmänna pensionen har ett diffust tak vid omkring 20 000 kronor per månad. Det förklaras av intjänandetaket i den allmänna pensionen – som 2016 motsvarade ca 35 000 kronor i månadsinkomst. Att det finns individer som har över 30 000 kronor/månad i pension beror på att de tagit ut den sent i livet. De högsta månadspensioner myndigheten betalar är omkring 45 000 kronor per månad.

I de följande figurena beskriver vi fördelningen av kompensationsgraderna per enstaka pensionsålder mellan 61 år och 68 år och i olika grupper. Följande mått används för att beskriva fördelningarna av kompensationsgrader:

Medel	Genomsnittlig kompensationsgrad
P10	10:e percentilen
Q1	25:e percentilen = första kvartilen
Median	50:e percentilen
Q3	75:e percentilen = tredje kvartilen

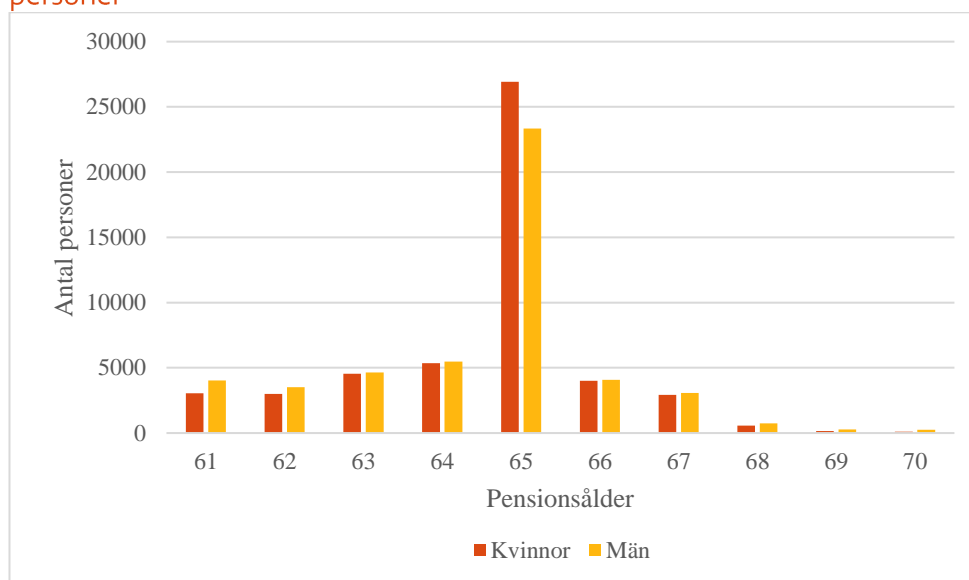
---

<sup>43</sup> Ytan under kurvorna motsvarar inte gruppernas relativa storlek. De är avsedda att visa inkomstfördelningen inom respektive grupp.

## P90 90:e percentilen

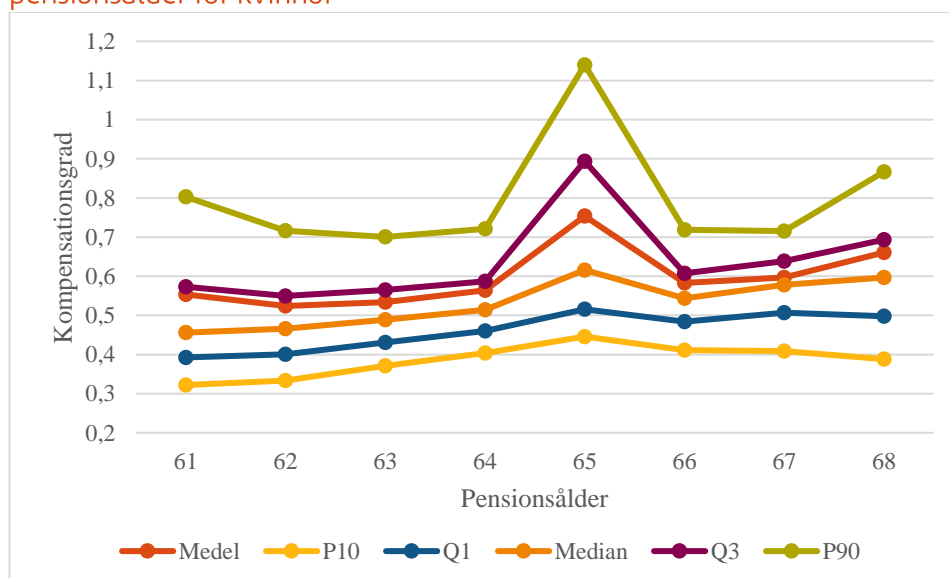
Figur 18 visar antalet kvinnor och män i olika pensionsåldrar och figur 19A och 19B beskriver fördelningen för kompensationsgraden indelad efter kön och pensionsålder. Medelvärdena och den övre delen av fördelningen inklusive medianen är likartade för kvinnor och män oavsett pensionsåldern, men det finns fler män än kvinnor med riktigt låga kompensationsgrader.

Figur 18. Pensionsåldern för nytillkomna pensionärer år 2016. Antal personer



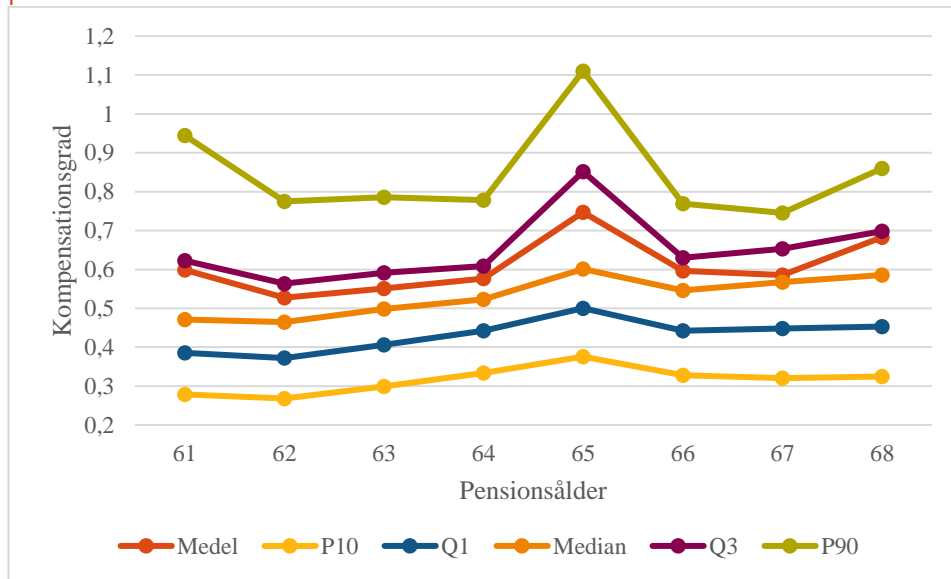
Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal

Figur 19A. Medelvärde och olika percentiler för kompensationsgrad efter pensionsålder för kvinnor



Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal

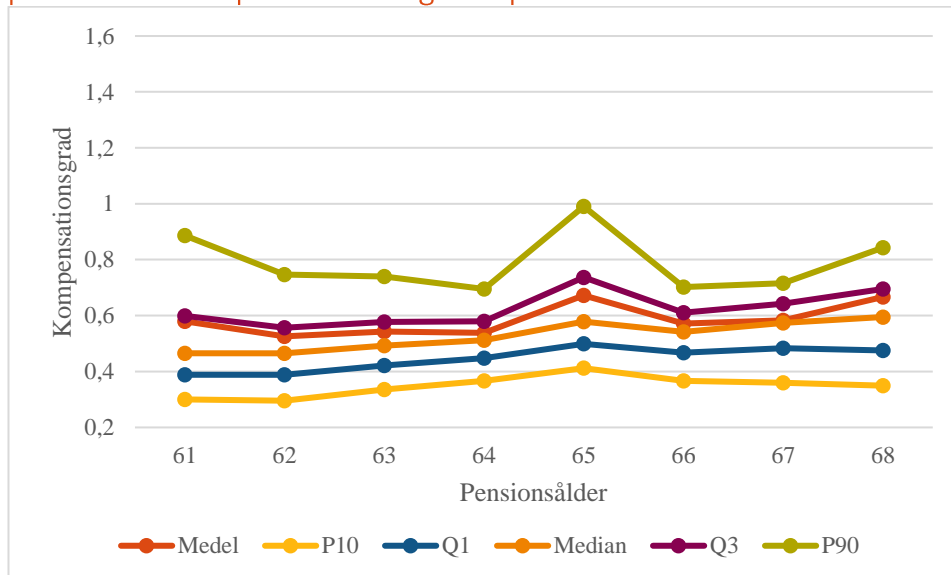
Figur 19B. Medelvärde och olika percentiler för kompensationsgrad efter pensionsålder för män



Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal

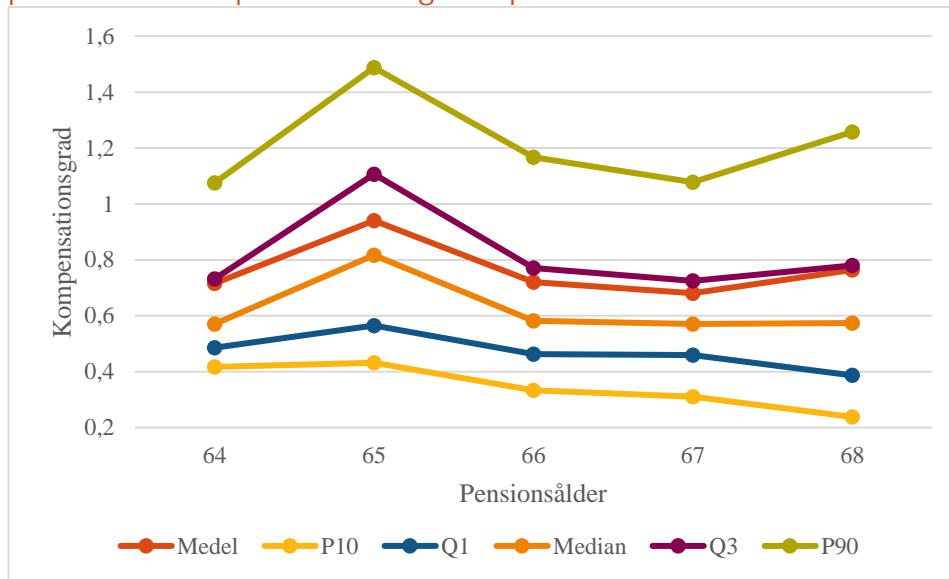
Bland de som har garantipension under 2017, 25 procent av kvinnorna och 12 procent av männen, är medianen för kompensationsgraden 82 procent vid en pensionsålder på 65 år, medan den bland de utan garantipension är 58 procent, se figur 20A och 20B.

Figur 20A. Medelvärde och olika percentiler för kompensationsgrad efter pensionsålder för personer utan garantipension år 2017



Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal

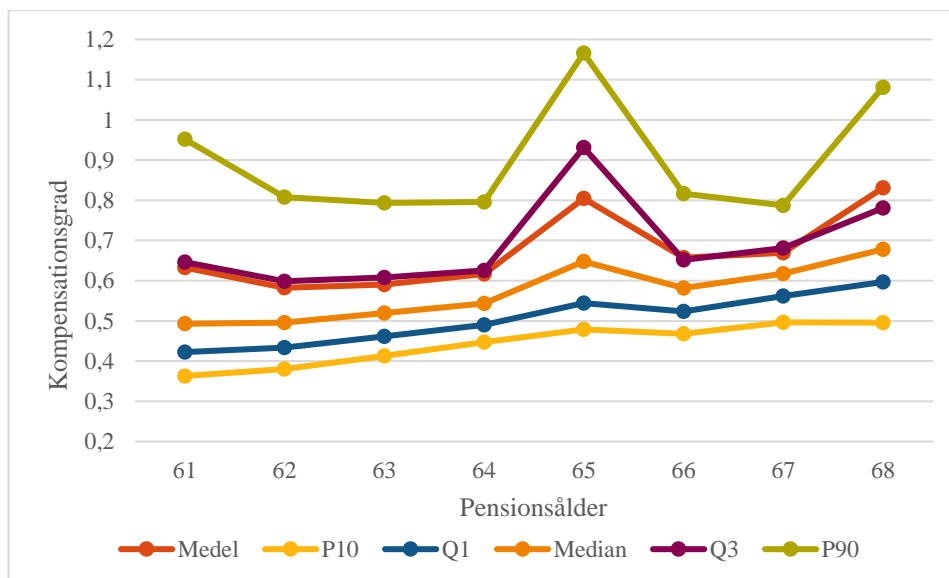
Figur 20B. Medelvärde och olika percentiler för kompensationsgrad efter pensionsålder för personer med garantipension år 2017



Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal

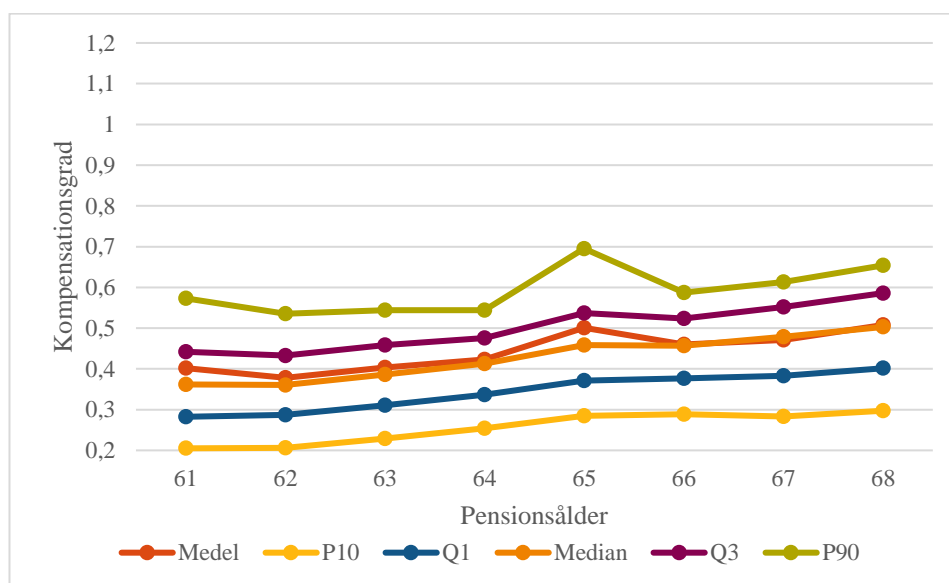
Knappt 24 procent har inkomstdelar över intjänandetaket under minst ett av åren 2011-2015. Dessa personer har väsentligt lägre kompensationsgrader från den allmänna pensionen än de som inte har sådana inkomstdelar. Figur 21A och 21B visar fördelningarna i dessa båda grupper. Medianen för kompensationsgraden vid en pensionsålder på 65 år är 65 procent för de som inte har inkomstdelar över taket, medan den är 46 procent för de som har sådana inkomstdelar.

Figur 21A. Medelvärde och olika percentiler för kompensationsgrad efter pensionsålder för personer utan inkomstdelar över intjänandetaket under åren 2011-2015



Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal

Figur 21B. Medelvärde och olika percentiler för kompensationsgrad efter pensionsålder för personer med inkomstdelar över intjänandetaket under åren 2011-2015



Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal

Genom att vi här har använt pensionsgrundande inkomst som jämförelseinkomst har inte den skattereduktion som förvärvsaktiva får beaktats.<sup>44</sup> Beräknad efter skatt blir kompensationsgraden lägre. De årskullar som tog ut pensionen under 2016 har en ”alternativ pensionsålder”, det vill säga en pensionsålder som neutraliserar effekten av livslängdsökningen på pensionen som är 2–3 år högre än 65 år. Med två år högre pensionsålder skulle, tumregelmässigt, kompensationsgraden öka med i genomsnitt omkring 15 procent.

Kan man av de redovisade kompensationsgraderna uttala sig om pensionerna är ”tillräckliga”? Förmodligen inte. Dock har fler än hälften av de nyblivna pensionärerna vid 65 en kompensationsgrad som är mer än 60 procent av sin tidigare takade inkomst. En kompensationsgrad på omkring 60 är en nivå som nämndes i förarbetena till pensionsreformen för individer med drygt 40 års arbete och samma livslängd som årskullen född 1930 och som fyllde 65 år 1995, alternativt att pensionsåldern höjts så mycket som krävs för att kompensera för livslängdsökningen. För de årskullar som beskrivs i diagrammet är denna pensionsålder cirka 67 år. Skulle urvalet av individer i analysen ha begränsats till personer som har drygt 40 år med pensionsgrundande inkomst och om pensionsåldern varit två år högre skulle betydligt fler nå kompensationsgraden 60 procent och många skulle få betydligt högre kompensationsgrad än så.

Att de verkliga kompensationsgraderna är så mycket högre än vad som är fallet med Pensionsmyndighetens standardtypfall och än den nivå som ofta

<sup>44</sup> Ett annat sätt att uttrycka det på är att vi räknat med att avgiften till pensionssystemet är 18,5 av pensionsgrundande inkomst och inte 17,21 procent av bruttoinkomsten.

nämns i den allmänna debatten beror bland annat på att inkomsterna före pensioneringen är betydligt lägre än i standardtypfallet och än vad människor i allmänhet föreställer sig. För standardtypfallet fortsätter inkomsten att växa i takt med den allmänna inkomstutvecklingen ända fram till pensioneringen. I verkligheten avtar ofta inkomstillväxten före pension.

Till de inkomster som den allmänna pensionen representerar och som redovisats här kommer tjänstepensioner och ofta även fortsatta arbetsinkomster upp emot 70 årsåldern för en betydande andel av pensionärerna.

### 5.3. Preferensbaserat – vad tycker svenska folket?

Att säga vad som är en tillräcklig pension är, som framkommit tidigare i rapporten, en svår uppgift och en subjektiv bedömning. Ett sätt för att förstå vad pensionssparare och pensionärer tycker är en tillräcklig pension är att fråga dem. Detta ger kanske inte underlag för ett mått på tillräckliga pensioner, men ger en bild av allmänhetens förväntan på pensionen och ger information om pensionärernas uppfattning om nivån på sin egen pension.

#### Förväntningarna på pensionen hos pensionssparare

Pensionsmyndigheten har nyligen genomfört en undersökning kring vilken kompensationsgrad pensionsspararna tror de ska få och vilken kompensationsgrad de tycker är rimlig.

Den kompensationsgrad man anger som rimlig ligger, inte oväntat, högre än den kompensationsgrad man själv tror man ska få. Närmare 7 av 10 tycker 70–90 procent är en rimlig kompensationsgrad, jämfört med 50–70 procent som de flesta tror de ska få (cirka 4 av 10 svarar att de tycker att 80 procent av tidigare inkomst är en rimlig pensionsnivå).

En rimlig kompensationsgrad avspeglar inte nödvändigtvis vad som ses som en tillräcklig pension, men ger ändå en uppfattning om vad pensionsspararna tycker att de borde få.

I en annan undersökning, där Pensionsmyndigheten undersökt hur pensionssparare vill att deras pension ska bli, fick deltagarna välja mellan när de vill gå i pension, hur mycket de vill ha i pensionen och hur mycket de är villiga att spara till sin pension. Precis som i verkligheten tvingades de till ekonomiskt konsistenta val, vilket betyder att de tre valen är beroende av varandra. Om en pensionssparare till exempel väljer att gå tidigare i pension måste pensionsspararen spara mer för att få ut samma pension.

Resultaten visar att cirka 50 procent av de svarande angav/ tvingades ange, en kompensationsgrad som motsvarar 55–80 procent av slutlönen. Cirka 25 procent valde en högre kompensationsgrad än 80 procent – vilket ”kostade dem” en högre avsättning och eller pensionsålder. Cirka 25 procent accepterade en lägre kompensationsgrad än 55 procent, mot en lägre avsättning och/eller lägre pensionsålder. Preferenserna varierar alltså mellan individer.



En slutsats utifrån ovanstående resultat skulle kunna vara att en tillräcklig pension mätt som kompensationsgrad ligger någonstans mellan den kompensationsgrad pensionsspararen upplever som rimlig och den de tror att de ska få, det vill säga kring 70 procent. Detta överensstämmer också med det genomsnitt bland de kompensationsgrader som framkom i undersökningen där de svarande tvingades till konsistenta val.

### Uppfattningen hos nyblivna pensionärer

Pensionsmyndigheten genomförde 2018 en undersökning bland personer som under det senaste året börjat ta ut hel allmän pension (Pensionsbeslutsundersökningen), för att undersöka hur de upplever pensionsbeslutet och livet som pensionär. Där framgår det att en tredjedel upplever att den ekonomiska situationen är sämre idag jämfört med förväntningarna de hade innan pensioneringen. En fjärdedel uppger också att det var en svår omställning att gå i pension och att de varit tvungna att anpassa sina utgifter efter den nya ekonomin. Dessutom menar 15 procent att de inte skulle klara att betala en oväntad utgift på 5 000 kronor inom två månader.

16 procent anger att de skulle ha fattat andra beslut rörande pensionen om de haft bättre kunskaper om pensionen och pensionssystemet och bland dem som arbetar samtidigt som de tar ut pension anger 18 procent att de inte skulle klara sig ekonomiskt om de slutade arbeta helt.

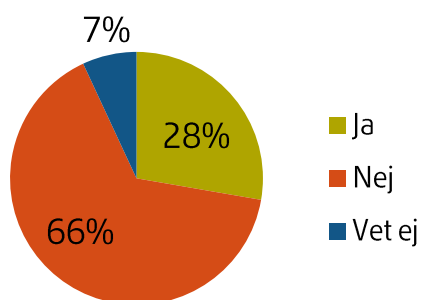
Dessa resultat skulle kunna tala för att deras pension är otillräcklig ur olika perspektiv.

### Är nuvarande pensionärers pensioner tillräckliga?

För att undersöka hur pensionärerna ser på sina pensioner idag har Pensionsmyndigheten genomfört ytterligare en undersökning där vi frågat 1 000 personer i åldrarna 70–75 år om deras ekonomiska situation, och om de upplever sin pension som tillräcklig.

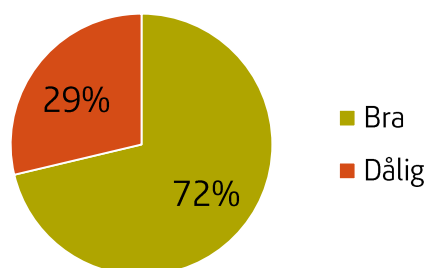
Figur 22 och 23 nedan visar hur 70–75-åringarna svarar på frågorna om tillräcklig pension respektive hur de upplever sin ekonomiska situation.

Figur 22. Är din pension tillräcklig?



Källa: Pensionsmyndighetens marknadsundersökning genomförd av Kantar Sifo.

Figur 23. Hur upplever du din ekonomiska situation?



Källa: Pensionsmyndighetens marknadsundersökning genomförd av Kantar Sifo.

Det faktum att endast 3 av 10 upplever sin pension som tillräcklig samtidigt som 7 av 10 ändå säger att den ekonomiska situationen är bra, visar tydligt på att det är fler faktorer än den egna pensionen som påverkar den ekonomiska situationen, vilket till exempel skulle kunna vara att man lever i ett parförhållande och delar på många av utgifterna eller att partner täcker en del av utgifterna.

27 procent av de tillfrågade 70–75-åringarna tycker inte deras pension räcker till deras levnadsomkostnader. Detta kan jämföras med undersökningen genomförd bland nyblivna pensionärer (Pensionsbeslutsundersökningen) där 56 procent använder sin pension endast till levnadsomkostnader.

En annan indikator för den ekonomiska situationen är huruvida man som individ har möjlighet att klara en oväntad utgift. I vår senaste undersökning

uppgav 80 procent av 70–75-åringarna att de skulle klara en oväntad utgift på 5 000 kronor, medan 16 procent *inte* skulle klara av det. Detta är samma resultat som bland nyblivna pensionärer där siffrorna är 82 respektive 15 procent.

## 6. Diskussion

Som vi tar upp inledningsvis i rapporten ska detta svar på regeringsuppdraget ses som ett första steg i ett arbete med att utvärdera definitioner och mått på tillräckliga pensioner. I rapporten presenterar vi olika typer av mått som kan användas för att mäta pensionernas tillräcklighet. Vi presenterar även utfall på några av dessa mått med hjälp av Pensionsmyndighetens data.

I detta första steg diskuterar vi olika gränsvärden. Syftet har inte varit att bestämma vilket gränsvärde som ska användas, utan att diskutera hur andelen individer med tillräckliga pensioner påverkas av att vi använder olika typer av gränsvärden och av att vi inkluderar olika förmåner. Vi visar även hur andelen individer med tillräckliga pensioner har utvecklats under de senaste åren.

De gränsvärden som vi i huvudsak diskuterar är äldreförsörjningsstödets skäliga levnadsnivå, riksnormen för försörjningsstöd ("socialbidragsnormen") samt garantipension. De förmåner som vi inkluderar är allmän pension eller inkomstgrundad allmän pension, i båda fallen med eller utan tjänstepension. Vi behandlar resultaten både före och efter skatt.

Majoriteten av pensionärerna når med sin pension upp till äldreförsörjningsstödets skäliga levnadsnivå samt till riksnormen för försörjningsstöd. Andelen kvinnor som inte når upp är något högre än andelen män och andelen har ökat för både kvinnor och män under vår undersökningsperiod. Detta gäller för både äldreförsörjningsstödets skäliga levnadsnivå samt för riksnormen för försörjningsstöd.

Om gränsvärdet istället sätts vid gränsen för full garantipension blir bilden något annorlunda. Oavsett vilka förmåner som vi inkluderar och om vi undersöker före eller efter skatt så ser utvecklingen i princip likadan ut: andelen kvinnor som inte når upp till gränsvärdena är större än andelen män och samtidigt har andelen kvinnor minskat medan motsvarande andel män har ökat. Att andelen kvinnor med låga pensionsinkomster är större än andelen män är inte särskilt förvånande då kvinnor i genomsnitt har lägre pension än män. Att andelen kvinnor med låga pensioner har minskat över tid beror troligtvis på att senare generationer kvinnor har varit förvärvsaktiva i större utsträckning än tidigare generationer kvinnor. Att förklara varför andelen män som når upp till gränsen har minskat över tid ser vi dock inte som lika enkelt.

Pensionsmyndigheten har tittat på hur stor andel av kvinnorna respektive männen som uppfyller kraven för full garantipension (40 års boende i Sverige), för att utröna om detta kunde vara en möjlig förklaring till skillnaden i utveckling för män respektive kvinnor. Våra resultat visar att skillnaden mellan könen är små.

Vi har även studerat personer som tar ut sin pension före eller efter 65 års ålder för att utröna om ett ändrat beteende i pensionsålder skulle kunna vara

förklaringen. Inga tydliga skillnader återfinns, men en djupare analys skulle behövas innan denna hypotes förkastas. Troligtvis finns det flera förklaringar som både motverkar och förstärker varandra samt skapar skillnaderna i utvecklingen mellan könen. Att närmare analysera vilka förklaringar som kan ligga till grund för utvecklingen ligger dock utanför syftet med denna rapport, som är att beskriva utvecklingen och inte att förklara den.

Nedan diskuterar vi definitioner och mått på pensionernas tillräcklighet utifrån grundskyddet och den inkomstgrundade pensionen.

## 6.1. Grundskyddet

Som vi har tagit upp tidigare i rapporten så är syftet med grundskyddet att ge ett ekonomiskt skydd för dem som av olika anledningar inte har förvärvat en tillräcklig allmän pension under sitt arbetsliv. Utifrån detta skulle en tänkbar definition av tillräcklig pension vara de olika beloppsgränserna inom grundskyddet. Pensionsmyndigheten har inom ramen för rapporten undersökt mått som anknyter till riksnormen för försörjningsstöd, den så kallade ”socialbidragsnormen”, äldreförsörjningsstödet ”skälig levnadsnivå” och full garantipension. Vi har även tittat på olika mått för att beskriva absolut och relativt låg ekonomisk standard. Andra mått som skulle kunna vara av intresse för att analysera pensionens tillräcklighet är följande:

1. Hur skälig levnadsnivå, eventuellt inklusive maxgränsen för bostadskostnad, inom bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd förhåller sig
  - a. till riksnormen för försörjningsstöd
  - b. till genomsnittlig förvärvsinkomst i samhället
2. Garantipensionens nivå för ensamstående i förhållande till
  - a. Riksnormen för försörjningsstöd, både före och efter skatt
  - b. genomsnittlig förvärvsinkomst i samhället, både före och efter skatt
3. Andel av pensionärer som har garantipension
4. Andel pensionärer som har bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd
5. Absolut låg ekonomisk standard (motsvarar EU:s och OECD:s mått ”i risk för fattigdom”)
6. Relativt låg ekonomisk standard (gränsvärdet är 60 procent av medianen för disponibel inkomst och används av EU och OECD).
7. Gapet i låg ekonomisk standard, det vill säga avståndet mellan pensionsinkomsten och det satta gränsvärdet

Pensionsmyndigheten har i olika rapporter använt sig av måtten i punkterna 5, 6 och 7 ovan, men vi tror att även måtten i punkterna 1–4 kan vara intressanta att utvärdera. Pensionsmyndigheten ser en fördel med att använda motsvarande definitioner som Eurostat och OECD använder – 60 procent av medianinkomsten – för att därmed öka jämförbarheten med

andra länder. Pensionsmyndigheten har dock valt att använda den nationella skalan för hushållets försörjningsbörda (konsumtionsenheter) som är framtagen av SCB, eftersom analysen utgår från svenska förhållanden.

Som vi tar upp tidigare i rapporten så finns det olika synsätt när det gäller vilken enhet som bör analyseras, det vill säga om man ska analysera pensionen som om individen är ensamstående oberoende av om han eller hon ingår i ett flerpersonershushåll eller om analysen ska utgå från individens samlade ekonomiska situation och därför beakta de stordriftsfördelar som finns i flerpersonershushåll (för individer som ingår i sådana hushåll). I det andra alternativet är det individens ekonomiska standard som analyseras. I de föreslagna måtten 1–7 ovan kan båda synsätten appliceras. I Grundskyddsutredningen anser man att individen har rätt till sin egen ekonomi oavsett hushållets inkomst som helhet, vilket talar för det första synsättet. Samtidigt är behovsprövningen i grundskyddet utformat så att beloppet för garantipensionen skiljer sig åt om individen är ensamstående eller ingår i ett parhushåll och beloppen för bostadstillägg och äldreförsörjningsstödet beaktar hushållets inkomster och delar av hushållets förmögenhet. Med anledning av hur behovsprövningen i grundskyddet är utformat så finnas det skäl till att analysera individens ekonomiska standard istället.

Som Pensionsmyndigheten tar upp i sitt yttrande över departementsskrivelsen *Översyn av grundskyddet för pensionärer*<sup>45</sup> så är lagstiftarens syfte med garantipensionen inte enkel att förstå.

Garantipensionen kan ses som en helt behovsoberoende lägsta allmän pension för personer som vistats större delen av sitt liv i Sverige.<sup>46</sup> Och eftersom den är behovsoberoende anser Pensionsmyndigheten att det är ologiskt att garantipensionen utgör ett högre belopp för ogifta än för gifta.

Garantipensionens syfte skulle kunna vara lättare att förstå om den var helt individuell, det vill säga nivåmässigt lika för gifta och ogifta. Vidare skulle ett steg mot en ökad grad av socialpolitisk följdriktighet i utformningen av garantipensionen kunna vara att förmånen minskar med individens alla pensionsinkomster och inte enbart, som i nuvarande utformning, med en beräknad omfattning av den allmänna inkomstgrundade pensionen.

Dessutom, om garantipensionens syfte är att vara en slags bosättningsintjänad pension för pensionärer med låg intjänad livsinkomst i det allmänna pensionssystemet, är det rimligt att lagstiftaren uttalar en ambition om eller beslutar att denna förmån endera ska vara beständig i förhållande till förvärvsinkomsternas utveckling eller ska minska i omfattning och betydelse i takt med att förvärvsinkomsterna ökar snabbare än priserna. Ett ytterligare alternativ är att lagstiftaren anger sina argument för att det är olämpligt att uttrycka en bestämd uppfattning i detta avseende.

Pensionsmyndigheten framför i sitt yttrande att det är önskvärt att regeringen låter genomföra en mer omfattande utredning av grundskyddets

---

<sup>45</sup> VER 2018-98

<sup>46</sup> Ett undantag från bosättningskravet gäller för de som fått uppehållstillstånd av asylskäl.

långsiktiga utformning och att lagstiftaren sedan uttryckligen tar ställning till avvägningen mellan nivån på grundskyddet och drivkrafterna till arbete.

## 6.2. Inkomstgrundad pension

I princip skulle det inkomstgrundade pensionsbeloppet som individen får kunna spegla de aktiva och medvetna livsval som han eller hon har gjort och utifrån det skulle pensionen kunna anses vara tillräcklig. Vad som är att ses som tillräcklig pension kommer med denna utgångspunkt att variera mellan individer eftersom de gör olika livsval och har olika mål med sin pension. I realiteten är det förstås inte så enkelt för individen att påverka den livsinkomst som ligger till grund för pensionen, till exempel på grund av perioder av sjukdom och arbetslöshet samt en ojämsställd arbetsmarknad. Vidare så är det inte säkert att individen under sitt förvärvsaktiva liv är medveten om hur mycket han eller hon behöver tjäna in till den inkomstgrundade pensionen för att få en pension som individen anser vara tillräcklig. Individen kanske inte heller förstår de långsiktiga effekterna som följsamhetsindexeringen har på inkomstpensionens storlek, det vill säga att pensionen årligen minskar i förhållande till de förvärvsaktivas inkomster med 1,6 procent. Inom tidsramen för vårt regeringsuppdrag har vi inte haft möjlighet att närmare beakta individernas olika livsval och hur dessa bör hanteras i definitioner och utformning av mått på pensionernas tillräcklig. Pensionsmyndigheten ser dock att man i ett eventuellt fortsatt arbete med att utvärdera definitioner och mått på pensionernas tillräcklighet behöver överväga hur individernas olika livsval bör beaktas.

Mått som skulle kunna vara av intresse för att analysera den inkomstgrundande pensionens tillräcklighet på individnivå är följande:

1. Genomsnittlig faktisk kompensationsgrad för alla nyblivna pensionärer, oavsett ålder och intjänande, inklusive olika spridningsmått, för allmän pension
2. Som punkt 1 men inklusive tjänstepension
3. Andel nyblivna pensionärer som har samma eller högre kompensationsgrad som Pensionsmyndighetens standardtypfall, baserat på allmän pension
4. Som punkt 3 men inklusive tjänstepension
5. Andel nyblivna pensionärer som har en allmän pension som i kronor överstiger standardtypfallets allmänna pension
6. Som punkt 5 men inklusive tjänstepension

Andra mått som skulle kunna vara av intresse men som har en mer aggregerad utformning är:

7. Genomsnittlig allmän pension (alla åldrar) i förhållande till genomsnittsinkomsten (alla åldrar)
8. Som punkt 7, men inklusive tjänstepension

Som vi tar upp i denna rapport varierar nivån på kompensationsgraden mellan individer beroende på deras livsval. Måttets användbarhet skulle

kunna öka om man i utformningen av definitioner och mått på pensionernas tillräcklighet beaktade livsvalen, till exempel att jämföra kompensationsgraden för grupper som har liknande intjänandehistorik och pensionsålder.

### 6.3. Mått som inkluderar individens pensionsförmögenhet

I ett fortsatt arbete med att utvärdera definitioner och mått på pensionernas tillräcklighet är det intressant att överväga mått som inkluderar individens pensionsförmögenhet. Vi kommer att behöva fundera igenom utformningen av ett sådant mått, till exempel behöver ett jämförelsevärde definieras. Om definitionen av vad som är att ses som tillräcklig inkomstgrundad pension är att individen inte ska behöva ta del av grundskyddet under pensionstiden så skulle jämförelsevärdet kunna vara den pensionsförmögenhet som inte någon gång under pensionstiden ger rätt till någon del av grundskyddet. Även i en definition och mått som inkluderar pensionsförmögenhet behöver vi beakta en rad olika faktorer påverkan på utformningen, till exempel att pensionsåldern varierar mellan individer. Vill vi använda måttet på en mer övergripande nivå så bör vi även beakta att den förväntade medellivslängden är olika mellan årskullar.

### 6.4. Pensionsmyndighetens standardtypfall

Bland annat mot bakgrund av hur komplicerad verkligheten är finns fördelar med att i analysen inkludera analyser baserat på teoretiskt utfall, som exempelvis utifrån standardtypfall. Typfallsmodellen ger pensionsutfallet för den allmänna pensionen samt för de fyra största tjänstepensionsavtalen. Pensionsutfallet fås både före och efter skatt samt med hänsyn till olika bidrag såsom garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Med hjälp av typfallsmodellen kan betydelsen av olika livsval analyseras. Mått som skulle kunna användas för att belysa utvecklingen av pensionernas tillräcklighet är följande:

1. Kompensationsgraden för standardtypfallet, baserat på inkomstgrundad allmänpension och riktålder
2. Kompensationsgraden standardtypfallet, baserat på total pension (allmän pension, grundskydd och tjänstepension) och riktålder
3. Skillnad mellan standard typfallets inkomstgrundade pension och ett typfall med enbart garantipension och bostadstillägg.

### 6.5. Slutsats

Det finns inte någon akademisk eller från lagstiftningens förarbeten och utformning tydlig definition av vad som är tillräcklig pension och hur tillräcklighet bör mätas. Pensionsmyndigheten har inte ändrat på dessa förhållanden med denna rapport. Vår uppfattning är att frågan om vad som är att ses som tillräcklig pension i grunden är en politisk bedömning och



avvägning. I någon mening kan den bedömningen och avvägningen sägas vara uttryckt i gällande lagar och regler för de lägsta pensionerna, grundskyddet. Eftersom det lägsta grundskyddet är olika för pensionärer i olika ekonomiska situationer, bland annat beroende på om pensionären är ensamboende eller sammanboende, blir även beskrivningen av vad lagstiftaren "ansett" som tillräckligt komplicerad. Vi anser dock att en utvärdering av definitioner av "tillräcklighet" i första hand bör utgå från det som uttrycks i förarbetena till lagstiftningen om dels grundskyddet och dels den inkomstgrundade pensionen. Med måtten som vi hittills har beräknat, tillsammans med ovan nämnda tänkbara mått, kommer flera olika svar på den tillsynes enkla frågan om pensionernas tillräcklighet att erhållas. Tillsammans bör de dock ge en god bild av pensionernas tillräcklighet.

# Bilaga 1. Tabeller

Tabell 9. Andel pensionärer vars inkomstgrundade pension efter skatt understiger gränsen för riksnormen för försörjningsstöd, året efter pensionering

År	Riksnormen för försörjningsstöd	Inkomstgrundad allmän pension		Inkomstgrundad allmän pension och tjänstepension	
	(Kronor)	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2005	47057	4,73 %	1,28 %	3,86 %	1,15 %
2006	47255	4,37 %	1,69 %	3,63 %	1,54 %
2007	46908	4,51 %	1,65 %	3,81 %	1,54 %
2008	46394	3,99 %	1,76 %	3,51 %	1,63 %
2009	48333	2,98 %	1,49 %	2,68 %	1,40 %
2010	47780	3,17 %	1,80 %	2,84 %	1,64 %
2011	46910	3,47 %	2,13 %	3,07 %	1,93 %
2012	47996	3,57 %	2,40 %	3,18 %	2,17 %
2013	48517	3,40 %	2,56 %	3,08 %	2,24 %
2014	48606	3,91 %	2,75 %	3,40 %	2,45 %
2015	48627	3,84 %	3,12 %	3,30 %	2,69 %
2016	48278	4,24 %	3,63 %	3,72 %	3,18 %
2017	47915	4,28 %	3,99 %	3,83 %	3,60 %

Fasta priser, basår 2018. År 2005 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65. I begreppet inkomstgrundad allmän pension ingår inkomstpension, premiepension och tilläggspension.

Tabell 10. Andel pensionärer vars inkomstgrundade pension efter skatt understiger gränsen för riksnormen för försörjningsstöd, 10 år efter pensionering

År	Riksnormen för försörjningsstöd	Inkomstgrundad allmän pension		Inkomstgrundad allmän pension och tjänstepension	
	(Kronor)	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2014	48606	3,45 %	1,10 %	2,96 %	1,04 %
2015	48627	3,23 %	1,37 %	2,92 %	1,32 %
2016	48278	2,92 %	1,17 %	2,64 %	1,10 %
2017	47915	2,60 %	1,22 %	2,36 %	1,18 %

Fasta priser, basår 2018. År 2014 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65. I begreppet inkomstgrundad allmän pension ingår inkomstpension, premiepension och tilläggspension.

Tabell 11. Andel pensionärer vars inkomstgrundade pension efter skatt understiger gränsen för äldreförsörjningsstödet skäliga levnadsnivå, året efter pensionering

År	Skälig levnadsnivå (Kronor)	Inkomstgrundad allmän pension		Inkomstgrundad allmän pension och tjänstepension	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2005	59503	9,64 %	2,08 %	6,88 %	1,88 %
2006	59152	8,73 %	2,53 %	6,36 %	2,32 %
2007	58745	8,11 %	2,45 %	6,16 %	2,25 %
2008	57779	6,86 %	2,55 %	5,42 %	2,30 %
2009	63455	6,23 %	2,51 %	4,96 %	2,27 %
2010	62143	6,09 %	2,98 %	4,92 %	2,68 %
2011	60925	6,37 %	3,43 %	5,20 %	3,10 %
2012	64207	7,00 %	4,02 %	5,61 %	3,64 %
2013	67090	7,11 %	4,53 %	5,68 %	4,06 %
2014	67060	7,49 %	4,99 %	6,13 %	4,32 %
2015	68460	7,28 %	5,91 %	5,84 %	4,92 %
2016	67488	7,64 %	6,70 %	6,25 %	5,66 %
2017	67046	7,91 %	7,22 %	6,58 %	6,18 %

Fasta priser, basår 2018. År 2005 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65. I begreppet inkomstgrundad allmän pension ingår inkomstpension, premiepension och tilläggspension.

Tabell 12. Andel pensionärer vars inkomstgrundade pension efter skatt understiger gränsen för äldreförsörjningsstödet skäliga levnadsnivå, 10 år efter pensionering

År	Skälig levnadsnivå (Kronor)	Inkomstgrundad allmän pension		Inkomstgrundad allmän pension och tjänstepension	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2014	67060	9,28 %	2,18 %	6,79 %	1,97 %
2015	68460	8,61 %	2,55 %	6,46 %	2,35 %
2016	67488	6,81 %	2,11 %	5,42 %	1,95 %
2017	67046	5,68 %	2,09 %	4,66 %	1,92 %

Fasta priser, basår 2018. År 2014 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65. I begreppet inkomstgrundad allmän pension ingår inkomstpension, premiepension och tilläggspension.

Tabell 13. Andel pensionärer vars pension understiger gränsen för full garantipension efter skatt, året efter pensionering

År	Full Garantipension (Kronor)	Allmän pension		Allmän pension och tjänstepension	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2005	75934	9,46 %	2,10 %	5,62 %	1,71 %
2006	76041	8,60 %	2,34 %	5,32 %	2,02 %
2007	75555	7,92 %	2,24 %	5,12 %	1,94 %
2008	74365	6,64 %	2,38 %	4,61 %	2,05 %
2009	80873	6,64 %	2,48 %	4,48 %	2,11 %
2010	80402	6,71 %	3,05 %	4,55 %	2,59 %
2011	81145	6,78 %	3,58 %	4,66 %	2,92 %
2012	82641	6,82 %	3,86 %	4,82 %	3,23 %
2013	84152	6,36 %	4,20 %	4,69 %	3,48 %
2014	85356	6,76 %	4,60 %	5,07 %	3,70 %
2015	87664	6,48 %	5,13 %	4,86 %	4,05 %
2016	86371	6,82 %	5,92 %	5,25 %	4,76 %
2017	85790	7,02 %	6,33 %	5,46 %	5,04 %

Fasta priser, basår 2018. År 2005 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65. I begreppet allmän pension ingår inkomstpension, premiepension, tilläggspension och garantipension

Tabell 14. Andel pensionärer vars pension understiger gränsen för full garantipension efter skatt, 10 år efter pensionering

År	Full Garantipension (Kronor)	Allmän pension		Allmän pension och tjänstepension	
		Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2014	85356	11,31 %	2,16 %	6,63 %	2,16 %
2015	87664	10,21 %	2,37 %	6,23 %	2,37 %
2016	86371	8,06 %	2,05 %	5,28 %	2,05 %
2017	85790	6,68 %	2,16 %	4,67 %	2,16 %

Fasta priser, basår 2018. År 2014 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65. I begreppet allmän pension ingår inkomstpension, premiepension, tilläggspension och garantipension

Tabell 15. Andel pensionärer vars inkomstgrundade pension efter skatt understiger gränsen för full garantipension, året efter pensionering

År	Full garantipension	Inkomstgrundad allmän pension		Inkomstgrundad allmän pension och tjänstepension	
	(Kronor)	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2005	75934	22,55 %	3,66 %	14,20 %	3,19 %
2006	76041	21,26 %	4,24 %	13,44 %	3,78 %
2007	75555	19,04 %	4,11 %	12,15 %	3,66 %
2008	74365	16,53 %	4,15 %	10,73 %	3,63 %
2009	80873	16,31 %	4,36 %	10,55 %	3,87 %
2010	80402	16,60 %	5,16 %	10,66 %	4,51 %
2011	81145	19,45 %	6,50 %	11,63 %	5,61 %
2012	82641	17,96 %	6,98 %	11,29 %	5,94 %
2013	84152	15,84 %	7,46 %	10,53 %	6,41 %
2014	85356	17,22 %	8,70 %	11,31 %	7,13 %
2015	87664	16,00 %	9,69 %	10,64 %	8,03 %
2016	86371	14,81 %	10,58 %	10,59 %	8,86 %
2017	85790	14,68 %	11,54 %	10,95 %	9,65 %

Fasta priser, basår 2018. År 2005 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65. I begreppet inkomstgrundad allmän pension ingår inkomstpension, premiepension och tilläggspension.

Tabell 16. Andel pensionärer vars inkomstgrundade pension efter skatt understiger gränsen för full garantipension, 10 år efter pensionering

År	Full garantipension	Inkomstgrundad allmän pension		Inkomstgrundad allmän pension och tjänstepension	
	(Kronor)	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
2014	85356	24,48 %	3,83 %	15,35 %	3,38 %
2015	87664	22,60 %	4,26 %	14,35 %	3,88 %
2016	86371	17,14 %	3,66 %	11,44 %	3,30 %
2017	85790	14,89 %	3,50 %	10,12 %	3,16 %

Fasta priser, basår 2018. År 2014 avser personer som gick i pension 2004, pensionering vid 65. I begreppet inkomstgrundad allmän pension ingår inkomstpension, premiepension och tilläggspension.

# Referenser

Congress of the United States Congressional budget office (2017),  
Measuring the adequacy of retirement income: A primer

European Commission (2018), The 2018 Pension Adequacy Report: current  
and future income adequacy in old age in EU, Volume 1. Report prepared  
by the Social Protections Committee (SPC) and the European Commission  
(DG EMPL)

Eurostat EU-SILC, Meeting of Providers of OECD Income Distribution  
Data, 2.2 Comparability of OECD with other international and national  
estimates on income inequality and poverty,  
<http://www.oecd.org/els/soc/2.2b%20Eurostat-EUSILC-Comparability.pdf>

Grech, Aaron (2013), How best to measure pension adequacy

Pensionsmyndigheten (2018), Äldre med låga inkomster

Pensionsmyndigheten (2019), Pensionsbeslutsundersökningen

Ds 2018:8, *Översyn av grundskyddet för pensionärer – Inriktning för ett  
nytt grundskydd*

Prop. 1993/94:250, *Reformering av det allmänna pensionssystemet*

Prop. 2000/01:136, *Äldreförsörjningsstödet*

Prop. 2000/01:140, *Reformerade regler för bostadsstödet*

Regeringskansliet, Socialdepartementet, Promemoria 2019-02-10  
S2019/00462SF ”Förbättrat grundskydd för pensionärer”

SOU 1992:21, *Bostadsstödet till pensionärer*

SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*

SOU 1999:52, *Inkomstprövning av bostadstillägget för pensionärer*



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

