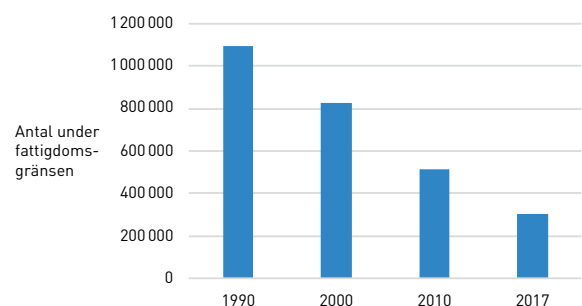


Den fallande äldrefattigdomen

Jacob Lundberg

SAMMANFATTNING

- I debatten hävdas att Sverige har en stor och växande grupp fattigpensionärer, med hänvisning till Eurostats statistik över antalet personer med en inkomst under 60 procent av medianinkomsten i landet. Problemet är att detta fattigdomsmått är relativt, eftersom ribban hela tiden höjs i takt med inkomstutvecklingen.
- Denna rapport presenterar nya siffror över den absoluta fattigdomen bland pensionärer, definierad som andelen som har en inkomst under 12 000 kronor i månaden, justerat för inflation.
- Sedan 1990 har antalet fattigpensionärer minskat från 1,1 miljoner till 300 000 – från 72 procent av alla över 65 till 15 procent. Bara sedan 2010 har andelen fattigpensionärer halverats. Minskningen är ännu större om vi exkluderar utlandsfödda pensionärer.
- Garantipensionen, som går till personer som bott 40 år i Sverige men har låg intjänad pension, har ökat över tid främst tack vare skattesänkningar. Den är betydligt högre än både folkpensionen på 1990-talet och dagens försörjningsstöd.
- En felaktig uppfattning om en stor och växande grupp fattigpensionärer riskerar att driva fram krav på kostsamma höjningar av garantipensionen som försvagar kopplingen mellan lön och pension.



Timbros Briefing Paper är en serie kortrapporter som belyser komplexa frågor i ett kortare format. För att läsa detta eller andra av våra briefing papers, besök www.timbro.se/bp.

OM FÖRFATTAREN

Jacob Lundberg är chefsekonom på Timbro och doktor i nationalekonomi från Uppsala universitet.

Statistiken är framtagen av Erik Liss, doktorand i nationalekonomi vid Linköpings universitet och Ratio.

KONTAKT

jacob.lundberg@timbro.se

Inledning

”Fattigpensionären Elisabet har 91 kronor över till nöjen”

”Missnöjet kokar bland Sveriges fattigpensionärer”

”Nya EU-siffror: Vi har flest fattigpensionärer i Norden”

Det är inte svårt att hitta sensationella rubriker om fattiga pensionärer i nationell media. Oftast hänvisar artiklarna till siffror från EU:s statistikorgan Eurostat. Enligt dess definition riskerar man relativ fattigdom om man tjänar mindre än 60 procent av medianinkomsten i landet. Det gör drygt 300 000 pensionärer i Sverige, 15 procent av alla över 65. Antalet pensionärer som ligger under denna inkomstnivå har ökat sedan Eurostats statistik började på 00-talet.

Problemet med att använda ett relativt fattigdomsmått är att ribban hela tiden höjs, eftersom fattigdomsgränsen följer inkomstutvecklingen i landet i stort. Fattigdomsgränsen i Sverige är fyra gånger högre än i Ungern, exempelvis, och den svenska fattigdomsgränsen har höjts med nästan 40 procent på 15 år, utöver inflationen. Eurostat konstaterar därför att dess definition inte mäter fattigdom i en absolut mening.¹ Relativ fattigdom bör i stället ses som ett ojämlikhetsmått.

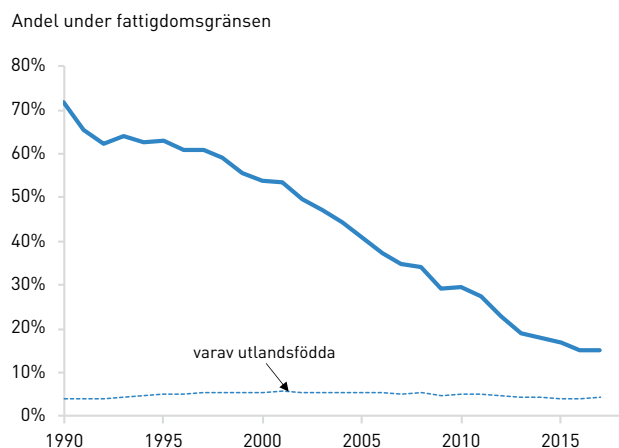
I denna rapport presenteras tidigare opublicerade siffror över andelen fattigpensionärer i absolut bemärkelse. Vi har utgått ifrån 2017 års fattigdomsgräns, 12 000 kronor i månaden för en ensamstående. Vi har sedan räknat ut hur många som historiskt har haft en inkomst under denna gräns, med justering för inflation. Siffrorna visar en dramatisk minskning av fattigdomen bland äldre. 1990 var 72 procent av de äldre, 1,1 miljoner personer, fattiga enligt denna definition. År 2000 hade andelen minskat till 54 procent och 2010 till 30 procent. Bara sedan 2010 har fattigdomen bland äldre alltså halverats.

En ökande andel av fattigpensionärerna är utlandsfödda, sannolikt invandrare från fattiga länder som inte tjänat in till någon pension i hemlandet. 2017, det senaste år som vi har data för, var knappt 30 procent av fattigpensionärerna födda utanför Sverige.

Huvudförklaringen till den fallande pensionärsfattigdomen är den ekonomiska tillväxten, som har gynnat pensionärerna i form av stigande inkomstrelaterade pensioner. Genomsnittspensionären i början av 1990-talet var fattigpensionär med dagens definition. Höjningar av garantipension och bostadstillägg samt skattesänkningar har också förbättrat pensionärernas villkor. Dessutom har den ökande andelen äldre som arbetar sannolikt bidragit till att färre faller under fattigdomsgränsen.

¹ ”Inkomstgränser för när man riskerar fattigdom kan teoretiskt sättas på vilken nivå som helt. Inom EU används oftast 60 procent av medianinkomsten per konsumtionsenhet i landet. Observera att sådana fattigdomsgränser inte direkt mäter välstånd eller fattigdom. I stället ger de information om de relativa inkomstnivåer under vilka en person anses ha låg inkomst. Att en person har en inkomst under fattigdomsgränsen i EU-länder med hög levnadsstandard innebär inte nödvändigtvis en mycket låg levnadsstandard eller livskvalitet i absoluta termer.” (Eurostat, 2021.) Egen översättning.

Allt färre fattiga pensionärer



Figur 1. Andel personer över 65 som har en disponibel inkomst under 2017 års fattigdomsgräns.

Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB.

Figur 1 visar andelen fattigpensionärer mellan 1990 och 2017, det sista år som vi har statistik för. Fattigdomen minskade med fyra femtedelar under perioden. Beräkningarna utgår ifrån 2017 års fattigdomsgräns, som var 12 000 kronor per månad för en ensamstående och 18 000 kronor för ett par.² Denna gräns har sedan räknats om för tidigare år i enlighet med konsumentprisindex, för att ta hänsyn till inflationen. 1990 motsvarade denna gräns en månadsinkomst på 7 800 kronor för en ensamstående och 11 600 kronor för ett par. Då hade 72 procent en inkomst lägre än så.

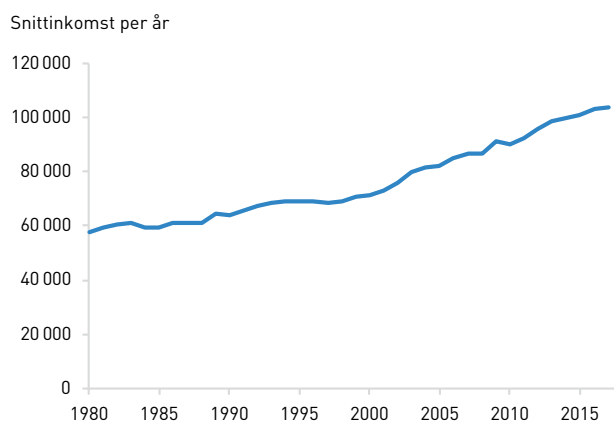
Statistiken är framtagen med hjälp av SCB:s databas Lisa (Longitudinell integrationsdatabas för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier). Detta register innehåller inkomstuppgifter för samtliga svenskar. Beräkningarna avser disponibel inkomst, det vill säga efter skatt och efter att bidrag lagts till.

Bidrag till pensionärer med låga inkomster

Pensionärer med en låg inkomstrelaterad pension får garantipension. Full garantipension får den som har bott i Sverige i 40 år, samt flyktingar. I år är garantipensionen för en ensamstående person som lägst 7 630 kronor per månad efter skatt. Utöver det har man rätt till bostads-

Figur 1 visar att utlandsfödda står för en ökande andel av fattigpensionärerna. Om vi endast tittar på svenskfödda minskade pensionärsfattigdomen med fem sjättedelar under perioden 1990–2017. 2017 räknades 12 procent av de svenskfödda äldre och 32 procent av de utlandsfödda äldre som fattiga.

Vi har också undersökt snittinkomsten bland den fattigaste femtedelen bland pensionärerna; se figur 2. Sedan år 2000 har den ökat med 45 procent. Det är en nästan dubbelt så hög ökningstakt som under 1980- och 90-talen. Inkomsten bland den fattigaste femtedelen kan te sig låg i absoluta tal, men i denna grupp finns också många som har noll eller nära noll i registrerad inkomst eftersom de exempelvis bor utomlands eller lever på besparingar eller partners inkomst.



Figur 2. Genomsnittlig disponibel inkomst för den fattigaste femtedelen av personer över 65, omräknad till 2017 års prisnivå.

Källa: Egna beräkningar baserat på data från SCB.

² Formellt är gränsen 12 000 kronor per konsumtionsenhet, där en ensamstående räknas som 1 konsumtionsenhet och ett par som 1,51 konsumtionsenheter. Detta för att ta hänsyn till att medlemmar i ett hushåll kan dela kostnader mellan sig.

En garantipensionär utan andra inkomster eller tillgångar bör alltså ha en inkomst som överstiger Eurostats fattigdomsgräns, om inte vederbörande bor väldigt billigt. Att personer i statistiken ändå hamnar under fattigdomsgränsen förklarar Pensionsmyndigheten (2018) med att de inte får eller söker bostadstillägg: "Huvudorsaken till att pensionärer med låga inkomster inte har rätt till bostadstillägg bedömer Pensionsmyndigheten är att de har så pass stor förmögenhet, vanligen i form av en fritidsfastighet, att bostadstillägg inte utgår."

Tabell 1 jämför garantipensionen med andra grundtrygghetssystem. Garantipensionen är klart högre än både försörjningsstödet och äldreförsörjningsstödet, som ges till invandrare utan rätt till garantipension. Med

den antagna boendekostnaden är garantipensionärens inkomst också högre än studiemedlet (inklusive lån) till högskolestudenter.

	Sammanlagd inkomst	Bidrag	Bostadsstöd
Garantipension	14 173	7 633*	6 540
Äldreförsörjningsstöd	12 894	5 894	7 000
Studiestöd	13 255	11 885	1 370
Försörjningsstöd	11 180	4 180	7 000

Tabell 1. Disponibel inkomst i olika grundtrygghetssystem.

Not: Antar en månadshyra på 7 000 kronor.

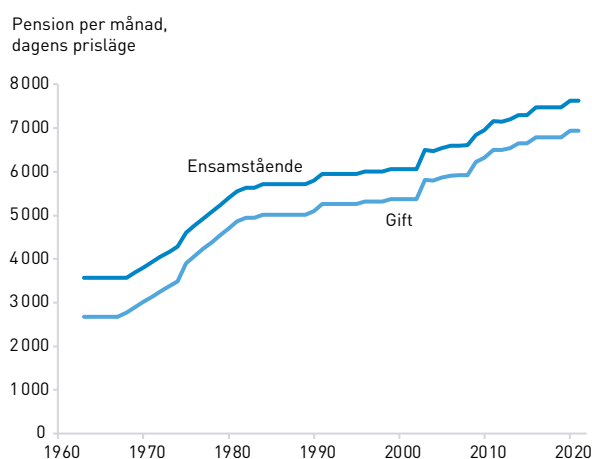
Källa: Egna beräkningar.

* Efter att kommunalskatt på 1 018 kronor (rikssnittet) är dragen.

Folkpension och garantipension över tid

På 1960-talet var folkpensionen, basnivån i det dåvarande ATP-systemet, 3 570 kronor per månad i dagens penningvärde för ensamstående (0,9 basbelopp per år skattefritt). Figur 3 visar hur den lägsta möjliga pensionsnivån har ökat sedan dess. Bostadstillägg till pensionärer, som har funnits under hela perioden, ingår inte i beräkningarna. Under 1970-talet höjdes inkomsten för de fattigaste pensionärerna genom pensionstillskottet. Vid millennieskiftet fick en ensamstående pensionär utan inkomstrelaterad pension 6 070 kronor i månaden i dagens penningvärde (1,53 prisbasbelopp per år). 2003 ersattes folkpensionen av garantipensionen. Garantipensionen gjordes skattepliktig, men sattes så högt att nettoinkomsten ändå blev högre. 2020 höjdes garantipensionen med 200 kronor per månad, men huvudanledningen till att garantipensionärerna har fått en bättre levnadsstandard är de särskilda skattesänkningar för äldre som har genomförts, i huvudsak av Alliansregeringen, i takt med att jobbskatteavdraget byggts ut. Jämfört med skattenivån 2006 har en garantipensionär fått sänkt skatt med 930 kronor i månaden.³

Sedan 2010 har andelen pensionärer som får garantipension minskat från 42 till 30 procent, trots att garantipensionen höjts. Det är ytterligare ett mått på pensionärernas stigande ekonomiska standard.



Figur 3. Utvecklingen av den lägsta möjliga pensionsnivån över tid.

Not: Diagrammet visar folkpension (inklusive pensionstillskott) 1963–2002 och garantipension 2003–2021. Folkpensionen var skattefri. Garantipensionen redovisas efter skatt och med hänsyn till det förhöjda grundavdraget för äldre som infördes 2009. Genomsnittlig kommunalskatt antas. Bostadstillägg ingår inte.

Källa: Regeringens propositioner 1962:90, 1968:60, 1969:38, 1974:129, 1981/82:100, 1983/84:40, 1989/90:52, 1989/90:145, 1997/98:152, 1999/2000:127, 1999/2000:138, 2018/19:134 och egna beräkningar.

³ Grundavdraget är förhöjt med 0,72 prisbasbelopp vid en garantipension på 2,181 prisbasbelopp, vilket ger en skattesänkning på 11 100 kronor per år vid genomsnittlig kommunalskatt.

Slutsatser

Under de senaste åren har pensionärernas ekonomi varit en het politisk fråga. I synnerhet har Socialdemokraterna och Sverigedemokraterna gjort frågan till sin. En slagning i Retrievers pressarkiv visar att användningen av ordet "fattigpensionär" började öka kraftigt omkring 2013–2014, med en topp valåret 2018. Vår sammanställning visar att antalet fattigpensionärer i själva verket var historiskt lågt när begreppet blev populärt, och har fortsatt att sjunka stadigt sedan dess.

Med dagens definition finns det 300 000 fattigpensionärer i Sverige. Det finns olika anledningar till att äldre har en inkomst under 12 000 kronor i månaden (eller 18 000 kronor för ett par). 28 procent av fattigpensionärerna är utlandsfödda. Den som inte har tjänat in till någon pension i vare sig Sverige eller hemlandet får äldreförsörjningsstöd, som är 6 000 kronor i månaden plus bidrag för boende. Flyktingar har dock rätt till garantipension, som är högre. Att en svenskfödd pensionär hamnar under fattigdomsgränsen kan bero på att man inte arbetat eller arbetat deltid under stora delar av livet, så att

den inkomstrelaterade pensionen blir låg, samtidigt som man har en förmögenhet eller låg boendekostnad, vilket innebär att man inte får fullt bostadstillägg.

Missuppfattningen om fattiga pensionärer riskerar att leda till minskad tilltro till pensionssystemet, och till krav på höjningar av garantipension och andra bidrag till pensionärer. Det minskar respektavståndet i pension mellan den som har arbetat hela livet och den som inte har arbetat alls. De höjda bidragen måste finansieras, merparten med skatter på de i arbetsför ålder. Det finns alltså en tydlig generationskonflikt. Men det är inte uppenbart att äldre med låga inkomster är mer behövande än andra låginkomstgrupper. En person som inte har jobbat någonting under livet får höjd levnadsstandard när han eller hon går i pension, eftersom garantipensionen är högre än försörjningsstödet. 15 procent av de äldre har en relativt låg ekonomisk standard, att jämföra med 13 procent av de i arbetsför ålder och 20 procent av barn och ungdomar, enligt SCB.

Referenser

Eurostat (2021), "Living conditions in Europe - poverty and social exclusion". <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_poverty_and_social_exclusion>

Pensionsmyndigheten (2018), "Ny rapport: Äldre med låga inkomster". <<https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/ny-rapport-aldre-med-laga-inkomster>>

TIMBRO

Kungsgatan 60, Box 3037,
103 61 Stockholm, Sweden
Telefon: +46 8 587 898 00
E-mail: info@timbro.se