

# Bättre data över pensionärers inkomster

ANDERS BJÖRKLUND

Pensionärers grundtrygghet är en klassisk socialpolitisk fråga. Den har varit extra aktuell under senare år och lett till politiska beslut som på olika sätt har höjt pensionerna för dem med låga pensioner. Pensionärernas inkomster har nyligen studerats av exempelvis Hagen m fl (2022), Finanspolitiska rådet (2022) och Pensionsmyndigheten (2022a). I december 2022 kom dessutom Pensionsmyndigheten (2022b) med en rapport som efterlyste en utredning av grundtryggheten i det svenska pensionssystemet. Motivet är att de olika politiska initiativen under senare år – som avser de fyra förmånerna garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och inkomstpensionstillägg – har gjort systemet administrativt komplicerat och svåröverskådligt för de berörda pensionärerna.

Min bedömning är att en närmare analys av grundtryggheten för äldre personer vore värdefull. Det är inte bara Pensionsmyndighetens påpekanden som motiverar detta behov. Ytterligare ett skäl är att det finns anledning att tro att den grundstatistik över disponibla inkomster för pensionärer och övriga befolkningen som senare års analyser baserats på sannolikt är särskilt missvisande för pensionärer. Jag tänker här främst på att värdet av ägt boende inte beaktas så som det borde enligt grundläggande ekonomiska principer.

På principiella grunder finns starka skäl att inkludera en schablonmässigt

beräknad inkomst av ägt boende i den disponibla inkomsten. Motivet bygger på ett resonemang om alternativkostnad. Den som äger sitt boende har två möjligheter att generera en inkomst av denna tillgång. En möjlighet är att hyra ut bostaden och därmed erhålla en inkomst. En annan möjlighet är att sälja huset eller lägenheten och placera det erhållna beloppet (efter avdrag för lån) på ett sätt som ger en rimlig avkastning. Båda alternativen ger upphov till en inkomst som kan användas för annan konsumtion. Genom att behålla bostaden har personen i fråga valt att konsumera den tjänst som den ägda bostaden erbjuder i stället för att konsumera andra varor och tjänster.

Resonemanget är för övrigt giltigt även för andra ägda fysiska tillgångar som fritidshus, bilar, båtar och olika husgeråd. Det är dock ovanligt att inkludera värdet även av sådana tillgångar.

De flesta auktoritativa framställningar av inkomstbegreppet betonar att ägt boende ska ses som en förmån som bör betraktas som inkomst.<sup>1</sup> Förmånen ger konsumtionsmöjligheter och höjer därmed den ekonomiska välfärden, eller den ekonomiska standarden som är ett vanligt svenskt begrepp. Att detta är ett rimligt sätt att se på begreppet inkomst framgår också av att nationalräkenskaperna inkluderar sådan inkomst i nationalinkomsten som en kapitalinkomst.

## *Empirisk evidens*

Det finns några empiriska försök att studera konsekvenserna för inkomstfördelningen av dylika schabloninkomster. Det är främst två olika empiriska ansatser som har använts. En utgår från data på bostadens förmögenhetsvärde netto efter lån och brukar kallas kapital-

## INLÄGG

*Anders Björklund* är verksam vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. anders.bjorklund@sofi.su.se

<sup>1</sup> Se t ex Atkinson (1983, s 40) och den s k Canberra-gruppens (2011) rekommendationer. Frågan är inte ny på något sätt; i en svensk kontext innehåller Söderström (1982) och Wahlström (1984) detaljerad diskussion av hur man på bästa sätt kan beräkna värdet av ägt boende.

marknadsmetoden. Med ett antagande om alternativ avkastning på denna förmögenhet kan man beräkna en tänkt inkomst av det ägda boendet. Den andra ansatsen brukar kallas hyresmetoden och utgår från en tänkt hyra på den ägda bostaden. Med hjälp av information om den ägda bostadens egenskaper predikteras den tänkta hyran som skulle kunna fås genom uthyrning. Båda ansatserna är dock tämligen datakrävande vilket förklarar att denna inkomstpost saknas i många sammanhang, bl a i den fördelningsstatistik som dominerar i den svenska debatten. Några empiriska försök finns dock.

En studie av Törmälehto och Sauli (2017) belyser problemet, sannolikt på bästa möjliga sätt, utifrån befintliga data. De utnyttjar databasen EU-SILC, som genomförs på EU:s direktiv i medlemsländerna och i ett par länder som samarbetar nära med EU, sammanlagt 31 länder och således även Sverige. Centralbyråerna, som samlar in data med hjälp av intervjuer och registerinformation, har sedan år 2007 fått i direktiv att beräkna "imputerad hyra" för personer med ägt boende. Värdet av denna hyra kan sedan läggas till disponibel inkomst som beräknas på gängse sätt.

Resultaten tyder på att tillägget av denna inkomstpost påverkar nivå och fördelning av disponibla inkomster på ett påtagligt sätt, särskilt för äldre. För de enskilda åren 2007 till 2012 stiger den genomsnittliga inkomstnivån med ca tio procent för Sverige och med upp till 20 procent för vissa andra länder. De övergripande inkomstskillnaderna mätt med Ginikoefficienten sjunker för de flesta länder; för Sverige dock bara med just under en enhet. Det relativa fattigdomstalet (andelen med en inkomst som understiger 60 procent av medianinkomsten) sjunker också för de

flesta länder, dock ej i Sverige där den är oförändrad. Däremot finns ett intressant åldersmönster i förändringarna av de relativa fattigdomstalen som även återfinns för Sverige. För åldersgrupperna 65–69, 70–74, 75–79 och 80–84 år faller de för Sverige med mellan 14 och 35 procent, vilket måste betecknas som stora nedgångar. Detta åldersmönster återfinns också bland övriga länder.

Törmälehto och Sauli (2017) betonar dock att deras beräkningar är förknippade med betydande osäkerhet. Den imputerade hyran har beräknats av de nationella statistikbyråerna utifrån allmänna direktiv från Eurostat. Detta är svåra beräkningar att genomföra och för de flesta länder (inklusive Sverige) saknas tydlig dokumentation av beräkningarna. EU-SILC är också en intervjuundersökning med ett urval kring 10 000 personer (och betydande bortfall) vilket särskilt gör resultaten för de äldre åldersgrupperna osäkra. Man får intrycket av att beräkningarna av imputerad hyra befinner sig i ett försöksstadium inom Eurostats verksamhet.

En studie av Frick m fl (2010), som undersöker data för Belgien, Tyskland, Grekland, Italien och UK från omkring 2004, stöder dock resultaten hos Törmälehto och Sauli (2017).<sup>2</sup> Datakällorna innehåller så pass detaljerad information om bostädernas karaktär att hyresmetoden kan tillämpas för att beräkna vilken inkomst som den ägda bostaden motsvarar. De finner också betydande effekter av att addera den imputerade hyran till den disponibla inkomsten. Genomgående sjunker etablerade mått på inkomstskillnader och särskilt mått på relativ fattigdom. Av särskilt intresse för mitt debattinlägg är att de också redovisar separata resultat för äldre som går i samma riktning som hos Törmälehto och Sauli (2017). För åldersgruppen

<sup>2</sup> För Belgien och Italien är det dock EU-SILC som används som datakälla, dvs samma som i Törmälehto och Sauli (2017).

över 64 år faller de relativa fattigdomstalen med mellan åtta och 55 procent i de fem länderna.

En färsk studie av List (2023) kompletterar bilden på ett intressant sätt eftersom studien använder den andra metoden (kapitalmarknadsmetoden) för att beräkna inkomstvärdet av ägt boende. List använder data över förmögenheter som samlats in av den Europeiska centralbanken för 20 europeiska länder, dock inte Sverige. Han applicerar en tänkt marknadsavkastning på nettovärdet av det ägda boendet och får på sätt fram en imputerad inkomst. Resultaten visar att de disponibla inkomsterna blir påtagligt högre när denna inkomst adderas till övriga inkomster och att gängse mått på inkomstskillnader blir klart lägre. Exempelvis blir Ginikoefficienten för de flesta länder två till tre enheter lägre. Däremot presenteras inga resultat för relativa fattigdomstal och inte heller för olika åldersgrupper.

Sammantaget finns således tydliga indikationer från dessa studier på att bilden av inkomstfördelningen påverkas av att ägd bostad ses som en inkomstkälla. Och det är särskilt de låga inkomsterna bland de äldre som påverkas och blir högre när sådan inkomst adderas till den disponibla inkomsten. För Sverige finns ytterligare indikationer på att särskilt pensionärer har ett omfattande ägt boende. SCB (2022), som ger en övergripande bild av äldres ekonomiska och sociala villkor, visar att åldersgrupperna 60–69 och 70–79 år har den allra högsta andelen boende i ägd lägenhet eller eget hus, hela 76 procent. Det är ingen orimlig gissning att denna åldersgrupp har amorterat av lånen i större utsträckning än andra grupper och att en schablonmässig inkomst därför blir extra stor för denna grupp. Det är också möjligt att många under senare år har sett amorteringar på lånen till det egna boendet som ett bra alternativ till privata pensionsförsäk-

ringar som ju inte längre är ekonomiskt förmånliga.

Att en beräknad inkomst av ägt boende bör ses som en inkomst som höjer en persons konsumtionsstandard borde inte vara kontroversiellt utan en självklar ambition för de ansvariga för fördelningsstatistiken. Kommande utvärderingar av olika alternativ för att förbättra och förenkla pensionärens grundskydd bör därför idealt baseras på ett mått på disponibel inkomst som inkluderar sådana imputerade inkomster. Även om befintliga data bara medger imperfekta mått på denna inkomstpost blir felet med största sannolikhet större om inkomsten ignoreras än om en grov indikator används.

Däremot är det inte självklart att exempelvis bostadstillägget för äldre bör betingas av ett inkomstmått som inkluderar sådana inkomster. För att detta ska vara rimligt krävs robusta mått på denna imputerade inkomst som inte kan manipuleras i någon högre grad.

### *Ny förmögenhetsstatistik kommer att ge bättre inkomststatistik*

Nu är det också viktigt att betona att möjligheterna att förbättra inkomststatistiken genom att addera schablonmässigt beräknade inkomster av ägt boende kan förbättras inom en nära framtid. Två färska utredningar har nämligen lagt fram förslag på en förbättrad förmögenhetsstatistik. Det är framför allt utredningen *En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder* (SOU 2022:51), men också *Ett register för alla bostadsrätter* (SOU 2022:39). Om dessa förslag realiserats kommer det om ett par år att finnas förmögenhetsinformation som gör det möjligt att beräkna värdet av ägt boende utifrån bostädernas förmögenhetsvärde. Dessa data kommer dessutom att finnas för hela befolkningen och inte bara för ett mindre urval som i EU-SILC, ett urval som dessutom brottas med bortfallsproblem.

## REFERENSER

- Atkinson A B (1983), *The Economics of Inequality*, andra upplagan, Clarendon Press, Oxford.
- Canberra Group (2011), "Expert Group of Household Income Statistics: Final Report and Recommendations", Discussion Paper, United Nations Economic Commission for Europe.
- Finanspolitiska rådet (2022), "Pensionssystemet och pensionärernas inkomster", Finanspolitiska rådet, Stockholm.
- Frick J R, M M Grabka, T M Smeeding och P Tsakoglou (2010), "Distributional Effects of Imputed Rents in Five European Countries", *Journal of Housing Economics*, vol 19, s 167–179.
- Hagen J, L Laun och M Palme (2022), "Pensionssystemet och pensionärernas inkomster", Rapport till Finanspolitiska rådet 2022/1, Stockholm.
- List E (2023), "Housing and Income Inequality in Europe: Distributional Effects of Non-Cash Income from Imputed Rents", under utgivning i *Review of Income and Wealth*.
- Pensionsmyndigheten (2022a), "Varför finns det fattiga pensionärer – vilka är de och hur kan de bli färre?", Rapport nr 6 i faktaserie om pensionerna, Pensionsmyndigheten, Stockholm.
- Pensionsmyndigheten (2022b), "Alternativ för ett enklare grundskydd", Rapport nr 1 i vägvalsserie om pensionerna, Pensionsmyndigheten, Stockholm.
- SCB (2022), "Efter 60 – en beskrivning av äldre i Sverige", Statistiska centralbyrån, Stockholm.
- SOU 2022:39, *Ett register för alla bostadsrätter*.
- SOU 2022:51, *En ny statistik över hushållens tillgångar och skulder*.
- Söderström, L (1982), "Inkomsten av eget hem", *Statistisk Tidskrift*, nr 3, s 176–184.
- Törmälehto V-M och H Sauli (2017), "The Distributional Impact of Imputed Rent in EU-SILC 2007–2012", i Atkinson, A B, A-C Guio och A Marlier (red), *Monitoring Social Inclusion in Europe*, Statistical books, Eurostat, Luxemburg.
- Wahlström, S (1984), "Disponibel inkomst och 'inkomst av eget hem'", *Statistisk Tidskrift*, nr 2, s 73–83.