

# Pensionsreformen och invandrarna

*Artikeln granskar ålderspension år 2008 för invandrare som kom till Sverige före 1970. Jämförelsen sker med infödda med ungefär samma inkomstutveckling i arbetsför ålder. För äldre pensionärer, över 70 år, är den offentliga ålderspensionen för invandrarna ungefär densamma som för infödda. I åldern 65–66 år är ålderspensionen för invandrarna klart lägre än för infödda. Sannolikt var tidigare regler för beräkning av offentlig ålderspension mer gynnsamma för invandrare än reglerna i det nya pensionssystemet. Statistik saknas om invandrare får någon pension från hemlandet. Större kunskaper behövs om hur pensionssystemen fungerar i och mellan olika länder i tider med omfattande internationell migration.*

Det finns numera ett mycket stort antal studier om inkomstförhållanden för utrikes födda personer i förvärsarbetande ålder. Här finns även studier av förtidspension. Däremot är inkomstförhållanden för invandrare 65 år och däröver mycket lite undersökt. Den ålderspension från det offentliga välfärdssystemet som en individ får bestäms av en kombination av nivå på årlig arbetsinkomst och antalet år med arbetsinkomst under tiden i arbetsför ålder. Häri ligger en risk för låg ålderspension för stora grupper av invandrare som endast har befunnit sig en del av sin förvärsaktiva tid i Sverige. Vid invandringstidpunkten har många invandrare redan överskridit den ålder vid vilken man normalt debuterar på arbetsmarknaden. Dessutom gör många invandrare upprepade flyttningar mellan Sverige och hemlandet innan pensionsåldern nås. Detta bidrar också till att en del av den normalt arbetsföra tiden förläggs i utlandet. Visserligen kan någon pension då erhållas därifrån men detta beror i så fall på regler i det landet och avtal om portabilitet av pensionsrätter. Det finns ingen samlad statistik i Sverige på omfattningen av sådana pensioner. Uppgifterna i denna artikel avser således svenska pensioner. Dessutom finns stora variationer mellan olika invandragrupper i hur de har integrerats på arbetsmarknaden vilket också kan förväntas bidra till skillnader i ålderspension.

Inom EU finns principer för att reglera portabiliteten av pensionsrätter. Anställda ackumulerar rättigheter från anställningar inom alla EU-länder de arbetat i. Antag exempelvis att någon arbetat 30 år i Sverige och 10 år i något annat EU-land. Pensionen från Sverige beräknas då i det nya pensionssystemet med ledning av de pensionsavgifter som betalats in under de 30 åren. Pensionen från det andra landet beräknas enligt de regler som gäl-

## JAN EKBERG OCH THOMAS LINDH

Jan Ekberg är professor emeritus i nationalekonomi och verksam vid Centrum för arbetsmarknads- politisk forskning (CAFO) Linnéuniversitetet. Hans forskningsområden är demografiska och ekonomiska effekter av invandring samt invandrarans ställning på arbetsmarknaden.  
Jan.Ekberg@lnu.se

Thomas Lindh är professor i nationalekonomi med tjänstgöring 50% vid Institutet för Framtidsstudier och 50% vid CAFO Linnéuniversitetet. Hans forskningsområden är befolkning och ekonomi samt internationella överföringar.  
Thomas.Lindh@lnu.se

ler i det landet. Det finns också regler som ska förhindra 'överlappningar' av förmåner enligt Forteza (2008). Exakt hur dessa regler slår beror dels på hur pensionssystemen är konstruerade i de olika länderna men även på eventuella bilaterala avtal mellan länderna som ytterligare reglerar vem som ska betala och hur förmånen ska beräknas. Detta gäller för de offentliga pensionssystemen.

Den ålderspension som en individ får bestäms inte enbart av den offentliga pensionen utan också av avtalspension samt av privata pensionsförsäkringar. Om summan av offentlig pension, avtalspension och pension från privat försäkring är låg kan andra offentliga transfereringar tillkomma (bostadsbidrag, försörjningsstöd). Fördelningen mellan de tre pensionsslagen och mellan dessa och andra offentliga transfereringar kan antas variera kraftigt mellan olika grupper av äldre invandrare beroende på tid i Sverige och beroende på ställning på arbetsmarknaden under tiden i arbetsför ålder. Portabiliteten vad gäller avtalspensioner är betydligt sämre än för offentliga pensioner.

Behovet av bättre kunskaper om äldre invandrares pensionsförhållanden kan också motiveras med att antalet äldre utrikes födda personer i Sverige är i snabbt stigande. Antalet 65 år och däröver bland utrikes födda var endast ca 34 000 år 1970, enligt SCB (1972). Sedan dess har gruppen ökat snabbt och uppgick vid årsskiftet 2009/2010 till ca 200 000 (SCB 2010a). Enligt SCBs senaste befolkningsprognos beräknas gruppen uppgå till ca 281 000 år 2020 och till ca 373 000 år 2030 (SCB 2010b).

Syftet med denna artikel är att undersöka pension och andra inkomster år 2008 bland äldre invandrare som var folkbokförda i Sverige 2008-12-31 men som anlände till Sverige före 1970. I denna grupp har vi numera en stor del av nutida ålderspensionärer bland invandrare. Detta var invandrare som integrerades väl på den svenska arbetsmarknaden och hade ungefär samma sysselsättningsgrad i arbetsför ålder som infödda. Ändå är det möjligt att deras pensioner är låga om de endast har varit bosatta i Sverige under en del av tiden i arbetsför ålder. Jämförelsen sker med infödda som är lika invandrarna i ett antal karakteristika, se nedan. Artikeln avslutas med en diskussion om hur äldre invandrares pensioner kan tänkas se ut i framtiden.

## 1. Data

Med hjälp av ett register som byggts upp vid Centrum för arbetsmarknads- politisk forskning (CAFO) vid Linnéuniversitetet och Statistiska centralbyrån har invandrare som anlänt fram till 1970 kunnat följas över tid. Gruppen bestod 1970 av nästan 200 000 förvärvsarbetande i åldern 16–64 år. Till varje invandrare finns en infödd "tvilling" med samma ålder och kön samt vid Folk och bostadsräkningen (FOB) 1970 samma yrke (på 3-siffernivå) och samma bosättning på län. Registret omfattade således nästan 400 000 individer år 1970. I genomsnitt var utbildningsnivån densamma i de båda

grupperna.<sup>1</sup> Den genomsnittliga arbetsinkomsten per sysselsatt bland män var ungefär densamma år 1970 i de båda grupperna. Utrikes födda kvinnor hade detta år något högre arbetsinkomst än motsvarande infödda tvillinggrupp.

Ekberg (1991,1994) gjorde en longitudinell studie av inkomstkarriär och socioekonomisk (yrkes) karriär av dessa invandrare jämfört med deras infödda tvillingar för perioden 1970–90 med observationer vid FOB 1970, FOB 1975, FOB 1980, FOB 1985 och FOB 1990. Den yngste förvärvsarbetande 1970 var 16 år och 1990 36 år. Med stigande ålder följer vanligtvis en uppåtgående inkomst och yrkesrörlighet för de som är kvar på arbetsmarknaden. Det framkom att den uppåtgående inkomst och yrkesrörligheten för hela gruppen utrikes födda var något långsammare men låg ändå nära förloppet för motsvarande infödda tvillinggrupp.

Eftersom individerna observerats som folkbokförda i Sverige vid samtliga FOB 1970–90 är det ett rimligt antagande att de varit boende i Sverige under hela denna period. År 1990 hade de vistats minst 20 år i Sverige. Undersökningar visar att efter så lång tid i Sverige är utvandringsbenägenheten mycket låg (SCB 1992). Reduktionen av gruppen fram till 2008 kan i betydande utsträckning antas ha skett på grund av dödsfall.<sup>2</sup> Studien omfattar visserligen inte hela förloppet för möjlig förvärvsarbetande tid (på kanske mer än 40 år) men det borde ändå vara rimligt med hypotesen att den uppåtgående inkomst och yrkesrörligheten för gruppen utrikes födda har legat nära förloppet för motsvarande infödda tvillinggrupp även efter 1990. Samtidigt finns det två omständigheter som kan ge avvikelser i ålderspension. Den ena är att det finns individer som innan de kom till Sverige hade en tid i arbetsför ålder i sitt hemland. Detta skulle ge lägre genomsnittlig ålderspension för invandrarna än för den infödda tvillinggruppen. I vad mån de får någon ålderspension från sitt hemland vet vi inte. Den andra är regler för beräkning av ålderspension. De personer som 2008 är äldre än 70 år är födda före 1938. Dessa omfattas av tidigare regler vid beräkning av ålderspension med folkpension och ATP. För den sistnämnda är arbetsinkomster under en relativt kort period (15 år) av betydelse för pensionens storlek. För yngre pensionärer bestäms pensionen av en blandning av tidigare regler och reglerna i det nya systemet. I det nya systemet är det summan av arbetsinkomster under livstiden som bestämmer ålderspensionen. Ju yngre pensionären är desto större betydelse har

<sup>1</sup> Utvärderingar visar att kvaliteten på utbildningsvariabeln var mycket dålig i FOB 1970. En stor andel var felklassificerade vilket gör det osäkert med tvillingmatchning på individnivå. I genomsnitt ligger dock utbildningsnivån för de båda grupperna nära varandra. Utrikes födda män hade i genomsnitt 9,5 utbildningsår mot 9,2 år för infödda tvillingar. För kvinnor var motsvarande 9,0 år och 8,8 år.

<sup>2</sup> Studier över dödlighet bland invandrare jämfört med infödda försvaras på grund av brister i det svenska folkbokföringsregistret. Dessutom har en del av dem som återutvandrat efter 1990 avlidit i sitt hemland. När detta skett vet vi inte. Selektion kan också finnas. Edin m fl (2000) fann att återutvandrare var negativt selekterade med avseende på inkomst. Är detta fallet också bland dem som återutvandrat efter 1990 i vårt material skulle kvarstannarna i tabell 1 och 2 ha högre pension än återutvandrarerna i det hypotetiska fall de sistnämnda varit kvar i Sverige.

de nya reglerna.<sup>3</sup> Man kan således ha hypotesen att de tidigare reglerna för beräkning av ålderspension var mer gynnsamma för invandrare än de nya reglerna. Det kan därför förväntas att äldre pensionärer bland invandrare – jämfört med infödda pensionärer – har bättre offentlig pension än yngre pensionärer bland invandrare.

## 2. Resultat

För personer som fortfarande var folkbokförda i Sverige 2008-12-31 visas ålderspension och andra inkomster per person år 2008 i tabell 1 för män och i tabell 2 för kvinnor. Den relativa betydelsen av olika inkomstslag varierar över åldersklasser. Bland personer i åldern 65–66 år har arbetsinkomster större betydelse än i högre åldrar. Det gäller både invandrare och infödda. En del individer i denna åldersklass tar sannolikt endast ut en del av sin ålderspension. Det intressanta är dock vilka skillnader som finns i inkomstslagen mellan invandrare och infödda.

Det framgår att för män i åldersklassen 70 år och däröver är skillnaden i offentlig pension endast 1 procent mellan utrikes födda och deras infödda jämförelsepersoner vilket motsvarar 1 500 kr om året. I åldersklassen 67–69 år är skillnaden något större men fortfarande ganska liten (4 700 kr). Avtalspension och inkomst från privata pensionsförsäkringar är något lägre för utrikes födda. Däremot är deras arbetsinkomster något högre. Även om den summerade årsinkomsten per person för 2008 är något lägre för utrikes födda är skillnaden gentemot den infödda tvillinggruppen liten. I åldersklassen 70 år och däröver är den mindre än 5 000 kr. I åldersklassen 65–66 år är skillnaderna väsentligt större. Den offentliga ålderspensionen är nästan 17 procent lägre för utrikes födda jämfört med infödda vilket motsvarar drygt 23 000 kr om året. Summerat för samtliga pensioner är skillnaden än större och uppgår till nästan 38 000 kr. Utrikes födda har högre arbetsinkomster och skillnaden för samtliga inkomster blir drygt 31 000 kr.

För kvinnor är bilden delvis annorlunda. I åldern 67 år och däröver har utrikes födda kvinnor något högre offentlig pension än motsvarande infödda tvillingar. En förklaring är sannolikt att utrikes födda kvinnor som invandrat före 1970 hade en hög andel heltidsarbetande och därmed förhållandevis höga årliga arbetsinkomster, se exempelvis Ekberg (1991). Däremot är inkomsterna från avtalspension och privat pension något lägre för utrikes födda kvinnor. När det gäller summan av samtliga inkomster är skillnaden obetydlig mellan de båda grupperna. I åldersklassen 70 år och däröver rör det sig om endast 500 kr. I åldersklassen 65–66 år är bilden annorlunda och liknar den för männen. Utrikes födda kvinnor har lägre offentlig pension än motsvarande infödd tvillinggrupp. Detta gäller också

<sup>3</sup> Personer födda 1938–53 tillhör övergångsgenerationen. De som är födda 1938 får till 16/20-delar sin pension enligt de äldre reglerna och till 4/20-delar sin pension enligt de nya reglerna. För varje senare födelsekohort ändras andelarna med 1/20-del. De som är födda 1943 hade 2008 nått 65 år. För dessa gäller 11/20-delar respektive 9/20-delar, dvs att nästan hälften beräknas enligt de nya reglerna.

	I	II	III	Σ	IV	V	Σ
<i>65–66 år</i>							
Utrikes födda	114,9	55,6	12,5	183,0	1,1	75,5	259,6
Infödda tvillingar	138,2	65,8	16,8	220,8	0,9	69,5	291,2
<i>67–69 år</i>							
Utrikes födda	154,6	53,7	14,7	223,0	1,1	27,4	251,5
Infödda tvillingar	159,3	62,3	17,2	238,8	1,0	24,9	264,7
<i>70-år</i>							
Utrikes födda	161,6	38,8	6,2	206,6	1,1	4,0	211,7
Infödda tvillingar	163,1	41,2	7,3	211,6	1,1	3,6	216,3

Tabell 1  
Ålderspension och andra inkomster per person år 2008. 1 000-tal kr. Utrikes födda som invandrat före 1970 och deras infödda jämförelsepersoner. Män. \*) \*\*)

I = Offentlig pension, II = Avtalspension, III = Privat pension, Σ = Summa pension, IV = Andra offentliga transfereringar, V = Arbetsinkomst, Σ = Summa I–V.

\*) Beloppen är beräknade på samtliga personer i respektive åldersklass. I åldern 65–66 år finns en liten grupp som inte har någon pension alls, dvs väntar helt med sitt uttag av pension. Gruppen är dock mycket liten och är endast någon procent i både gruppen utrikes födda och i gruppen infödda tvillingar. Räknat på dem som har pension ger således praktiskt taget samma resultat. I åldern 67 år och däröver rör det sig endast om enstaka individer som saknar pension.

\*\*) Antalet utrikes födda män i åldern 65–66 år är 5 591, i åldern 67–69 år är antalet 9 439 och i åldern 70 år är antalet 30 306. Motsvarande för infödda tvillingar är 6 096, 10 281, respektive 33 515.

Källa: SCB. Uttag från inkomstregistret.

avtalspension och inkomst från privata pensionsförsäkringar. Den offentliga pensionen är drygt 14 000 kr och den totala pensionen nästan 20 000 kr lägre för utrikes födda kvinnor än för infödda tvillingar. Detta motsvarar nästan 13 procent lägre pension i respektive fall. Å andra sidan har utrikes födda kvinnor högre arbetsinkomster och skillnaden i summerade inkomster stannar vid drygt 13 000 kr.

Det går inte att utan mer ingående studier fullt ut förklara skillnaderna mellan de olika åldersklasserna. En bidragande förklaring är sannolikt att äldre pensionärer (över 70 år) enbart omfattas av reglerna i det äldre pensionssystemet där arbetsinkomster under en relativt kort period (15 år) har stor betydelse för pensionen. Pensionärer i åldern 65–66 år omfattas delvis av de nya reglerna där den summerade arbetsinkomsten under livstiden bestämmer ålderspensionen. De äldre reglerna har troligen varit mer gynnsamma för invandrarna. Möjligen kan också ålder vid invandringstidpunkten ha varit olika mellan olika invandrarkohorter. En tredje förklaring kan vara att sammansättningen på olika invandrarkohorter med avseende på icke observerbara karakteristika kan ha varierat.

Skillnaderna mellan åldersklasser återkommer genomgående även vid uppdelning av utrikes födda på olika länder. Kanske mest uppseendeväckande är de mycket höga offentliga pensioner i åldern 70 år och däröver som

Tabell 2  
Ålderspension och  
andra inkomster  
per person år 2008.  
1 000-tal kr. Utrikes  
födda som invandrat  
före 1970 och deras  
infödda jämförelse-  
personer. Kvinnor.  
(\*) (\*\*)

	I	II	III	Σ	IV	V	Σ
<i>65-66 år</i>							
Utrikes födda	96,2	36,0	11,9	144,1	1,9	54,4	200,4
Infödda tvillingar	110,4	38,3	15,2	163,9	2,1	47,9	213,9
<i>67-69 år</i>							
Utrikes födda	129,0	32,5	12,8	174,3	2,3	13,4	190,0
Infödda tvillingar	128,7	33,3	14,4	176,4	2,6	13,5	192,5
<i>70-år</i>							
Utrikes födda	118,3	19,1	2,6	140,0	4,4	1,1	145,5
Infödda tvillingar	116,5	20,0	3,0	139,5	5,3	1,2	146,0

I-V: Se tabell 1.

\*) Se tabell 1.

\*\*) Antalet utrikes födda kvinnor i åldersklassen 65-66 år är 3 469, i åldersklassen 67-69 år är antalet 5 618 och i åldersklassen 70- år är antalet 31 911. Motsvarande för infödda tvillingar är 3 654, 5 800 respektive 33 581.

Källa: SCB. Uttag från inkomstregistret.

kvinnor från Grekland har. I genomsnitt är den offentliga pensionen 14 procent högre jämfört med motsvarande infödda tvillingar (i åldern 65-66 år är däremot den offentliga pensionen något lägre även för kvinnor från Grekland jämfört med deras infödda tvillingar). Kvinnor från Grekland gick oftast till låglöneyrken men de var i mycket stor utsträckning heltids och helårsarbetande vilket gav höga årsinkomster. Av Ekberg (1991) framgår också att kvinnor från Grekland under 1970-talet och fram till början av 1980-talet hade väsentligt högre årliga arbetsinkomster än motsvarande infödda tvillingar. Förmodligen har 15-årsregeln haft stor betydelse för deras höga offentliga pension.

Trots de periodvis höga årsinkomsterna har kvinnor från Grekland lägre avtalspension än motsvarande infödda tvillingar. Det tyder på att deras intjänandetid för sådan pension har varit relativt kort.

### 3. Avslutning

En sannolik förklaring till skillnaderna mellan åldersklasserna är att de tidigare reglerna för beräkning av offentlig ålderspension var mer gynnsamma för invandrarna än de nyare reglerna. Den grupp som undersökts är invandrare som integrerades väl på arbetsmarknaden och i huvudsak varit stadigvarande bosatta i Sverige. Det finns också personer som invandrade första gången före 1970 men som senare återutvandrat för att kanske efter ett antal år återkomma till Sverige. Den svenska ålderspensionen blir då lägre. I vad mån en individ då får någon pension från sitt hemland har vi ingen samlad

kunskap om. Utfallet är beroende av hemlandets regler på området och kan därför antas variera starkt mellan olika individer. Inom EU bör dock sådana förmåner finnas men olika länder har anslutits till EU vid olika tidpunkter.

Flyktingar och deras anhöriga som anlänt till Sverige under de senaste 20–30 åren har integrerats betydligt sämre på arbetsmarknaden. Kombinationen med att livstidsinkomsten från arbete efterhand får allt större betydelse för beräkning av offentlig pension gör att det kan förväntas ett allt större antal äldre invandrare med låga pensioner och därmed större skillnader än i dag i ålderspension mellan invandrare och infödda. Detta får också stöd i nyligen gjorda beräkningar av Flood och Mitrut (2010). En faktor som också kan bidra till ökad olikhet är att vi vet att det numera också finns stora regionala skillnader inom Sverige i hur flyktingar har integrerats på arbetsmarknaden. Dessa regionala skillnader är mycket större än i den infödda befolkningen. Flyktingar (invandrare) från samma land och med samma vistelsetid i Sverige kan i framtiden få helt olika pensionsutfall beroende på var de hamnat (placerats) i Sverige. I vilken utsträckning andra transfereringar som garantipension, bostadsbidrag och (äldre)försörjningsstöd kommer att utjämna dessa skillnader vet vi inte. Även om en viss utjämning kommer att finnas förefaller det rimligt att anta att skillnaden i genomsnittsinkomst mellan utrikes och inrikes födda pensionärer i framtiden blir större än i dag. Dessutom kan det förväntas att inkomstspridningen bland utrikes födda pensionärer kommer att öka med en större andel fattigpensionärer.

Vidare kommer det sannolikt att finnas stora skillnader mellan individer i möjligheten att få någon pension från sitt hemland, speciellt för dem som kommer från länder utanför EU. För att få någon sådan pension krävs att en invandrare boende i Sverige ansöker om pension hos hemlandets pensionsmyndigheter. För flyktingar kan dock benägenheten att ta kontakt med hemlandets myndigheter vara låg.

Hur pensionssystemet fungerar på mycket lång sikt är också beroende av ställningen på arbetsmarknaden för invandrares ättlingar födda i Sverige. Studier av exempelvis Rooth och Ekberg (2003) och Hammarstedt och Palme (2006) visar att arbetslöshet och inkomstnivå tenderar att ”ärvas” över generationer bland invandrare. Sammanfattningsvis behövs betydligt bättre kunskaper om hur pensionssystemen fungerar både i och mellan olika länder i en värld med internationell migration.

Edin P-A, R Lalonde och O Åslund (2000), ”Emigration of Immigrants and Measure of Immigrant Assimilation: Evidence from Sweden”, *Swedish Economic Policy Review*, vol 7, nr 2, s 163-204.

Ekberg J (1991), ”Vad hände sedan?”, *Acta Wexionensia. Serie Economy & Politics* 3, Högskolan i Växjö.

Ekberg J (1994), ”Economic Progress among

Immigrants in Sweden from 1970 to 1990: A Longitudinal Study”, *Scandinavian Journal of Social Welfare*, vol 3, s 148-157.

Flood, L och A Mitrut (2010), ”Ålderspension för invandrare från länder utanför OECD-området”, *SOU 2010:105*, Fritzes, Stockholm.

Forteza, A (2008), ”The Portability of Pension Rights: General Principals and the Ca-

## REFERENSER

ribbean Case”, Discussion Paper 0825, Social Protection and Labour, World Bank, Washington.

Hammarstedt, M och M Palme (2006), ”Intergenerational Mobility, Human Capital Transmission and the Earnings of Second Generation Immigrants in Sweden”, IZA Discussion Paper 1943, Bonn.

Rooth, D-O och J Ekberg (2003), ”Unemployment and Earnings for Second Generation Immigrants – Ethnic Background and Parent Composition”, Journal of Population Economics, vol 16, s 787-814.

SCB (1972), Folk och bostadsräkningen 1970, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SCB (1992), Utvandrare. Vem är det?, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SCB (2010a), ”Tabeller över Sveriges befolkning”, BE01, Befolkningsstatistik, Statistiska centralbyrån, Stockholm.

SCB (2010b), ”Sveriges framtida befolkning 2010-2060”, BE 18 SM 1001, Statistiska centralbyrån, Stockholm.