

# Socialpolitiken – transfereringar eller försäkring?

Pensionen som exempel\*

*De flesta är eniga om att det finns försäkringsinslag i socialpolitiken men uppfattningarna går isär när det gäller frågan i vilken omfattning socialförsäkringarna också innehåller ett omfördelningsmoment av icke försäkringsmässig art. Skall ATP och pensionstillskotten främst ses som transfereringar i inkomstomfördelningssyfte, eller skall de i första hand klassificeras som ett slags försäkringsutbetalningar? Detta diskuterar Ann-Charlotte Ståhlberg i denna artikel.*

En försäkring kan vara av olika karaktär med avseende på sin inkomstutjämnande effekt. En pensionsförsäkring t ex innebär, till den del den utgör en kapitalförsäkring, en utjämnning av en och samma persons inkomster mellan olika skeden av dennes liv, men i den utsträckning försäkringen är en riskförsäkring kan den sägas ha till effekt en inkomstutjämnning mellan olika personer. Invaliditets- och sjukförsäkringen är ganska renodlade fall av denna sistnämnda typ. Den som har tur hjälper den som har otur. Den typ av omfördelningar som ligger i själva försäkringsbegreppets natur är emellertid inte vad som normalt åsyftas när man talar om fördelningssyfte. En inkomstomfördelning i traditionell mening föreligger endast om en överföring av livsinkomster, som inte är direkt försäkringsmässigt betingad, kommer till stånd genom social-

försäkringsutgifterna och deras finansiering. För att undersöka i vilken utsträckning våra socialförsäkringar har utnyttjats i fördelningssyfte måste nuvarande försäkringar jämföras med hypotetiska motsvarigheter, som är fördelningssyftigt sett neutrala. En försäkring är neutral ur fördelningssynpunkt om var och en förväntas betala så mycket till försäkringen under sin livstid som svarar mot den personens förväntade försäkringsförmåner. Man måste med andra ord kunna jämföra en persons eller grupps förväntade försäkringsförmåner med vad hon eller gruppen förväntas betala för försäkringsskyddet.

En försäkring kan finansieras på flera sätt och bland dessa utgör premiereservsystemet och fördelningssystemet två huvudprinciper. I premiereservsystemet betalar personen under sina aktiva år in pengar till en fond och pension betalas ut från fonden då hon pensionerats. I fördelningssystemet finansieras försäkringsut-

**ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG** är fil dr i nationalekonomi och verksam vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

\* Studien ingår i projektet "Det svenska socialförsäkringssystemet", som finansieras av Riksbankens jubileumsfond. Jag är tacksam för den hjälp jag fått av Jan Hoem, Goran Ronge och Goran Råbäck.

betalningarna varje år med inbetalda premier eller avgifter samma år och ingenting behöver fonderas. Våra socialförsäkringar är uppbyggda enligt fördelningsprincipen.

Skall vi jämföra förväntade försäkringsförmåner med kostnaderna för försäkringsskyddet i ett fördelningssystem måste vi jämföra en persons förväntade förmåner från till exempel sjukförsäkringen- vilka kan vara både kontant ersättning för inkomstbortfall och naturaförmåner som läkar- och sjukhusvård – med det sjukförsäkringen förväntas kosta henne de perioder hon är frisk och är med och finansierar sjukersättning och sjukvård för dem som då är sjuka. Hennes kostnader för försäkringsskyddet är den del av kontantlönen hon måste avstå ifrån för att finansiera de samtida försäkringsutbetalningarna. I ett fördelningssystem är det inte lika enkelt som i ett premiereservsystem att ta reda på vad en person betalat under årens lopp. Man måste känna till hur skatter och avgifter övervältras, eftersom den verkliga kostaden för en person kan vara mycket olik den som formellt tas ut.

Vidare måste vi kunna följa en och samma person under en följd av år, något som för drygt tiotal år sedan inte var praktiskt möjligt, men som med de databaser vi har idag går att genomföra, även om svårigheterna och kostnaderna för att få tillgång till erforderliga data inte skall underskattas.

I denna artikel analyseras ett antal kontanta försäkringsförmåner baserade på inkomstbortfallprincipen på det sätt som har beskrivits. Närmare bestämt är det ålders- och förtidspensionen i ATP och pensionstillskottens betydelse för inkomstfördelningen inom en generation av medborgare som studeras.

## Undersökningen

När det gäller pensionen i ATP så bestäms den av inkomsterna under de 15 bäst betalda åren och huvudregeln är den

att det krävs 30 år för full pension. Under en övergångsperiod räcker det med mindre än 30 år. Dessa regler medför att en intjänad pensionspoängs bidrag till den framtida pensionsstorleken inte alltid är lika stort. Om man till exempel har 29 poängår när 30-årsregeln gäller har ytterligare ett poängår betydelse för den framtida pensionsstorleken, men har man redan 30 år behöver det inte ha det.

Både 15- och 30-årsregeln kan ha effekter på inkomstfördelningen.<sup>1</sup> Emellertid kan 15-årsregeln få effekt först när det är möjligt att ha mer än 15 år med ATP-poäng och 30-årsregeln kan få effekt först när det är möjligt att ha mer än 30 år. Eftersom ATP infördes först år 1960 kan ingen år 1985 ha tjänat in pensionspoäng i mer än 26 år och det är bara de som är födda år 1910 och senare som har haft och har möjlighet att tjäna in pensionspoäng i mer än 15 år. Vi kan således inte räkna med några fördelningseffekter av 15- och 30-årsreglerna för dem som var medelålders och äldre när ATP infördes. Men införandet av pensionstillskotten kan ha inverkat på ATP's fördelningseffekter. Likaså kan förtidspensionen tänkas ha omfördelnde effekter.

Ett pensionssystem som är konstruerat som våra fördelningssystem innebär en ökning i livsinkomsterna för de första generationerna som får pension. De som redan är medelålders när systemet införs betalar inte högre avgifter än andra och hinner aldrig betala avgifter i så många år och ofta utformas pensionsbestämmelserna mera generöst för dessa övergångsgenerationer. Det har också konstaterats att ATP-systemet i genomsnitt inneburit en ökning i livsinkomsterna för dessa övergångsgenerationer.<sup>2</sup> Men här skall vi inte diskutera inkomstomfördelningar mellan generationer, utan inkomstomfördelningar inom en och samma generation.

Folkpension får man till skillnad från

<sup>1</sup> Se Kruse & Ståhlberg [1977].

<sup>2</sup> Se Ståhlberg [1985].

ATP, oberoende av om man arbetat och bidragit till finansieringen av den eller ej. Den består av grundpension och sedan 1969 också av pensionstillskott.

Grundpension får så gott som alla, medan pensionstillskott enbart tillfaller dem som inte har någon ATP eller låg sådan. Pensionstillskotten varierar med storleken på ATP. När ATP-pensionerna ökar, minskar pensionstillskotten. År 1969 då pensionstillskotten introducerades, var regeln den att pensionstillskottet tillsammans med ATP-pensionen inte fick överstiga 3 procent av basbeloppet per år. Blev summan högre minskade pensionsbeloppet i motsvarande grad. Bestämnelserna för pensionstillskottets storlek har sedan successivt ändrats. År 1985 till exempel får pensionstillskottet tillsammans med ATP-pensionen, för en ålderspensionär inte överstiga 48 procent av basbeloppet och för en förtidspensionär inte överstiga 96 procent av basbeloppet.

I undersökningen har fördelningseffekterna dels av enbart ATP, dels av ATP och pensionstillskotten tillsammans studerats. Idealt skulle också folkpensionen, pensionärernas bostadstillägg o dyl funnits med i analysen liksom skatten på pensionerna, men detta har inte varit möjligt att tillgodose i den här aktuella studien.

Undersökningsurvalet har varit statistiska centralbyråns inkomstfördelningsundersökningar (HINK) från år 1975–1979, som kompletterats med ATP-registrets uppgifter 1960–1979. Beräkningarna har gjorts på personer födda 1909–1915 och som har tjänat in ATP-rätt, tillsammans cirka 2000 personer. För senare födda pensionärer har vi inte haft tillgång till fullständiga uppgifter. Från HINK har hämtats uppgifter på framförallt socioekonomisk grupptillhörighet. ATP-registret har bidragit med uppgifter på varje försäkrads intjänade årliga pensionspoäng m m.

På basis av varje persons faktiska inkomsthistoria har vi för varje person i undersökningen kunnat beräkna dennes för-

väntade försäkringsförmåner och förväntade avgiftsgrundande inkomster och sedan räkna ut hur stor procent av inkomsten denne skulle ha behövt betala varje år till försäkringen, om inga inkomstomfördelningar mellan olika personer skulle fått äga rum. Försäkringsavgiften antas vara en årlig fast procent på den avgiftsgrundande inkomsten. Därefter har den genomsnittliga avgiftsprocenten beräknats för alla dem som tillhör samma kön, socioekonomisk grupp och kohort. (Olika kohorter, därför att vi som nämnts, kan ha inkomstomfördelningar både inom en generation och mellan olika generationer.) På så sätt får vi veta hur stor årlig avgift olika kategorier av inkomstagare inom en och samma kohort skulle behövt betala om varje kategori själv betalat sin pensionsförsäkring. Den avgiften skall sedan jämföras med vad gruppen faktiskt kan tänkas ha betalat. Här måste hänsyn tas till eventuell övervältring av kostnaderna på löner, vinster och priser.

### **Inkomstomfördelningar hos dagens pensionärer**

I *tabell 1* redovisas den årliga försäkringsavgift kvinnorna respektive männen i varje kohort skulle ha fått betala om pensionsförsäkringen inte skulle ha gett upphov till några inkomstomfördelningar mellan könen och i *tabell 2* den årliga försäkringsavgift som männen i olika socioekonomiska grupper (och kohorter) skulle ha fått betala. I fortsättningen kallar vi denna beräknade fördelningsmässigt neutrala avgift för *q*. När till exempel *q* är 10.7 procent i fall 1 för kvinnor födda 1915, betyder det att dessa skulle ha behövt avstå 10.7 procent av sina löner varje år för att i ett fördelningsmässigt neutralt pensionssystem få en pension av samma storlek som den de nu får i ATP. Männen i samma kohort skulle ha behövt betala 20.8 procent, d v s en nästan dubbelt så hög avgift. Bara om männen också i verkligheten avstått dubbelt så stor andel av sin lön till ATP som kvinnorna, har inga

**Tabell 1:** Medelvärdet av den fördelningsmässigt neutrala avgiften (q) för olika kohorter och kön då försäkringsförmånerna består av

Fall 1: ålderspension från ATP

Fall 2: ålderspension från ATP samt pensionstillskott

Fall 3: ålderspension och förtidspension från ATP<sup>3</sup>

Fall 4: ålderspension och förtidspension från ATP samt pensionstillskott

Kohort	Medelvärdet av q (i procent) för							
	Fall 1		Fall 2		Fall 3		Fall 4	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
1909	14.6	—	>100	—	—	—	—	—
1910	16.7	—	93.1	—	—	—	—	—
1911	19.2	11.0	35.8	>100	—	—	—	—
1912	21.7	6.6	32.5	>100	—	—	—	—
1913	21.9	12.3	34.0	>100	24.9	16.5	38.8	>100
1914	21.9	14.7	29.7	>100	—	—	—	—
1915	20.8	10.7	28.1	>100	24.8	14.8	38.0	>100

inkomstfördelningar mellan män och kvinnor skett på grund av ATP. Har männen inte gjort det, utan den verkliga avgiftsprocenten varit samma för män och kvinnor, betyder männens högre q-värdet att de fått betala mindre för varje förväntad krona i ålderspension än kvinnorna. Eftersom det är fördelningseffekterna inom en generation som studeras, behöver vi inte bry oss om de absoluta nivåerna på q-värdena, utan enbart relationerna mellan dessa.

En persons pensionsförmåner är i denna studie ATP och pensionstillskott. Ingen kan ha mindre i pension än vad som motsvaras av maximalt pensionstillskott. ATP-förmånen kan uttryckas som den del

av pensionen som betalas ut utöver detta. Den ålderspensionär som till exempel får en årlig pension av ATP och pensionstillskott år 1985 som är 50 procent av basbeloppets storlek, kan inte sägas ha mer än 0.02 basbelopp på grund av ATP. De övriga 48 procenten skulle personen, om han inte haft någonting från ATP få i alla fall som ett tillägg till folkpensionen. Fall 1 och fall 3 i *tabell 1* och 2 beskriver fördelningseffekterna av enbart ATP. q är då den avgift som skulle betalas i ett fördelningsmässigt neutralt system för de för-

<sup>3</sup> När det gäller förtidspensionen har dataunderlaget varit bristfälligt. Det gör att beräkningar bara kan redovisas på 1913 och 1915 års kohorter.

**Tabell 2.** Medelvärdet av den fördelningsmässigt neutrala avgiften (q) för män i olika kohorter och socioekonomiska grupper<sup>4</sup> då försäkringsförmånerna består av

Fall 1: ålderspension från ATP

Fall 2: ålderspension från ATP samt pensionstillskott

Fall 3: ålderspension och förtidspension från ATP

Fall 4: ålderspension och förtidspension från ATP samt pensionstillskott

Socio-ekonomisk grupp	Medelvärdet av q (i procent) för											
	Män födda 1913				Män födda 1914				Män födda 1915			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Arbetare och lägre tjänstemän	22.4	36.4	-	-	22.1	30.0	-	-	21.1	28.1	28.6	41.0
Tjänstemän på mellannivå och högre tjänstemän	23.5	28.7	-	-	23.6	28.9	-	-	22.5	28.1	24.2	29.9

måner som tillräknas ATP. I fall 2 och 4 beskrivs fördelningseffekterna av ATP och pensionstillskotten. Då är q den avgift som skulle betalas i ett fördelningsmässigt neutralt system för ATP och pensionstillskott. I fall 1 och 2 studeras fördelningseffekterna av ålderspensionen, i fall 3 och 4 av ålders- och förtidspensionen tillsammans.

Av *tabell 1* framgår att ATP har varit mindre fördelaktigt för kvinnorna i de äldre generationerna än för männen. För att inte missgynnas i ATP skulle kvinnorna därför ha behövt avstå betydligt mindre av sina löner till ATP än männen.

Av *tabell 2* framgår att om ATP hade bestått av enbart ålderspension skulle ATP varit något mindre fördelaktigt för arbetare och lägre tjänstemän än för högre tjänstemän och tjänstemän på mellannivå. När det gäller betydelsen av förtidspensionen är resultaten osäkra. Klassifi-

eringen av förtidspensionärerna i socioekonomiska grupper är nämligen inte helt tillförlitlig i undersökningen. Förmodligen har det lett till en viss överskattning av q-värdena när det gäller arbetarna och en underskattning när det gäller tjänstemännen. Siffrorna måste därför tolkas med försiktighet. När förtidspensionen inkluderas i analysen är q-värdena något större för arbetarna än för tjänstemännen. Sannolikheten att få förtidspension har varit större bland arbetarna och de förtidspensioneras i genomsnitt tidigare än tjänstemännen. Slutsatsen blir att äldre generationers arbetare kanske har betalat något mindre för sin ATP-försäkring än samma generationers tjänstemän. Incidensen av ATP-avgiften kan knappast ha varit av det slaget att slutsatsen skulle kunna bli den omvända.

<sup>4</sup> För kvinnorna och även för de allra äldsta männen var materialet för dåligt.

Även om fördelningseffekterna av fall 1 och 3 kan ha ett visst intresse, är det inkomstomfördelningseffekterna av ATP och pensionstillskotten tillsammans som är de intressanta ur fördelningssynpunkt. Har vissa grupper fått betala mer än andra för sina pensionsförmåner? Vilka har fått betala mest och vilka har fått betala minst? De frågorna besvaras av fall 2 och 4 i *tabell 1* och 2.

ATP och pensionstillskotten har tillsammans gynnat kvinnorna mer än männen, vilket framgår av att q-värdena för kvinnorna är betydligt högre än för männen både i fall 2 (ålderspensionen) och i fall 4 (ålders- och förtidspensionen) i *tabell 1*. Kvinnornas q-värden är i samtliga fall över 100 procent. Förvärvsinkomsterna hos dessa generationers kvinnor har varit mycket små och skulle aldrig räckt till att ge dem den pension de nu får.

Om det bara hade funnits ålderspension, men ingen förtidspension skulle en viss inkomstomfördelning mellan arbetare och tjänstemän ägt rum på grund av pensionssystemet. Det framgår av *tabell 2* där q-värdena för arbetare och lägre tjänstemän är något högre än för högre tjänstemän och tjänstemän på mellannivå. Så är fallet i ännu högre grad när förtidspensionen kommer till. Då är q-värdena för arbetare och lägre tjänstemän betydligt högre än för högre tjänstemän och tjänstemän på mellannivå. Det innebär att arbetare och lägre tjänstemän har fått betala mycket mindre än högre och tjänstemän på mellannivå för varje förväntad krona i pension. Om arbetare och tjänstemän skulle ha betalat lika mycket per förväntad krona i pension skulle arbetarna varje år ha behövt avstå ca 35 procent mera av sina löner än tjänstemännen. Om t ex tjänstemännen avstått 10 procent av sina löner skulle arbetarna ha avstått 13.5 procent.

## Inkomstomfördelningar hos dagens unga och medelålders

För de generationer som i dag är medelålders och yngre kan slutsatserna däremot bli annorlunda. Pensionstillskotten får allt mindre betydelse i framtiden, eftersom de som är unga och medelålders i dag väntas få större pensioner från ATP än tidigare generationer. 15- och 30-årsreglerna i ATP kommer att kunna tillämpas fullt ut för dessa generationer till fördel för dem med ojämnt fördelade inkomster och som inte arbetar i så många år.<sup>5</sup> I ett fullt utbyggt system blir effekten på inkomstomfördelningen beroende av det individuella arbetsmarknadsbeteendet. Skiljer det sig signifikant åt mellan olika yrkesgrupper kan vi vänta oss inkomstomfördelningseffekter på grund av regelkonstruktionen. Om denna inte skall ha någon inverkan på inkomstomfördelningen måste de med kort arbetsmarknadsperiod och relativt ojämnt fördelade inkomster över livsryckeln stå för en större procentuell årlig kostnad för ATP-systemet än de som har en mera jämn inkomst och arbetar större delen av sitt yrkesverksamma liv. Till den senare kategorin hör många låginkomsttagare, till den förra många akademiker, men också kvinnor med kort förvärvstid och som varvar hel- och deltidarbete under sitt liv. Om den nuvarande förtidspensionsrisken i olika socioekonomiska grupper och dödsrisken för förtidspensionärer och aktiva inte förändras i framtiden kan emellertid förtidspensionen komma att motverka den för arbetarna mindre gynnsamma regelkonstruktionen.<sup>6</sup>

Livsinkomstmönstret i olika grupper kan också förändras på längre sikt. Kvin-

<sup>5</sup> Se Kruse & Ståhlberg [1977] och Ståhlberg [1983].

<sup>6</sup> I samma riktning verkar de år 1981 införda bestämmelserna att pensionsavgiften skall tas ut på hela inkomsten och inte som tidigare på inkomster upp till 7.5 basbelopp. Pensionen däremot skall fortfarande beräknas på inkomster upp till 7.5 basbelopp.

nans ökade yrkesaktivitet är ett exempel på hur inkomstmönstret kan skilja sig åt mellan olika generationer. Kanhända inträffar det att arbetsmarknadsperioden så småningom blir ungefär lika lång för alla parter. Om allt fler unga människor inte kan få något arbete en lång tid efter det att de slutat grundskolan och förtidspensioneras av arbetsmarknadsskäl när de blir äldre, kommer de kanske inte att arbeta i flera år än dem med längre utbildning! I ett sådant fall skulle fördelningseffekterna av 30-årsregeln vara små. ATP's konstruktion är sådan att dess resultat på inkomstfördelningen varierar med situationen.

### Avslutande kommentar

Kruse och Ståhlberg visar i sin studie från 1977 att ATP's ålderspensionsförsäkring, när systemet är fullt utbyggt så att 15- och 30-årsreglerna kan tillämpas fullt ut, i genomsnitt är mindre fördelaktig för låginkomsttagare och män än för kvinnor och höginkomsttagare. Resultaten har härletts ur skilda hypotetiska livsinkomstmönster där män och låginkomsttagare i genomsnitt förutsatts ha en flackare inkomstprofil och arbeta i flera år än kvinnor och höginkomsttagare. Om kvinnornas arbetsmarknadsdeltagande blir alltmer likt männens och ungdomar går arbetslösa efter avslutad grundskola och därför inte kommer att arbeta i så många fler år än långtidsutbildade, blir fördelningseffekterna mindre påtagliga.

Den undersökning som ligger bakom dagens artikel är en utvidgning av 1977 års studie i flera avseenden. För det första är fördelningseffekterna till skillnad från Kruse & Ståhlberg [1977] härledda ur faktiska livsinkomster. För det andra ingår övergångsperioden i undersökningen. Under övergångsperioden kan regler av typ 15- och 30-årsreglerna inte tillämpas fullt ut, varför vi inte under de åren kan räkna med några fördelningseffekter inom generationen på grund av den sortens regler. För det tredje är ATP mer än

en ålderspensionsförsäkring. Den omfattar även förtidspension, änkepension och barnpension. I undersökningen har båda ålders- och förtidspensionens fördelningseffekter studerats.<sup>7</sup> För det fjärde är det så att även om det är intressant att känna till fördelningseffekterna av ATP, är det ändå fördelningseffekterna av hela pensionssystemet som är det mest intressanta. Vad är effekterna på inkomstfördelningen av folkpensionen, pensionstillskotten och ATP tillsammans? I denna undersökning har effekterna av ATP och pensionstillskotten studerats. Det har inte varit möjligt att ta hänsyn till folkpensionen.<sup>8</sup>

Om och hur inkomster omfördelas i det samlade socialförsäkringssystemet beror både på varje del för sig och på samspelet mellan dess olika delar. Frågan om socialförsäkringssystemet är inkomstomfördelning eller försäkring kan därför inte besvaras förrän vi kunnat jämföra olika kategoriers samtliga förväntade förmåner från socialförsäkringssystemet med vad dessa förväntas kosta dem under deras livstid. Vad gäller ATP bör den åtminstone hittills kunna klassificeras som försäkring. ATP har nämligen inte orsakat några större omfördelningar mellan arbetare och tjänstemän. ATP tillsammans med pensionstillskotten kan däremot inte klassificeras som försäkring, utan som transferering. ATP och pensionstillskotten har omfördelat inkomster från tjänstemän på mellannivå och högre tjänstemän till arbetare och lägre tjänstemän och från män

<sup>7</sup> Familjepensionen ingår inte i undersökningen, men kan inte ha påverkat inkomstfördelningen mellan olika yrkeskategorier. Familjepensionen påverkar i stället inkomstfördelningen mellan män och kvinnor och mellan barnlösa och icke barnlösa. År 1979 utgjorde familjepensionen 6,8 procent av de totala pensionsutbetalningarna från folkpensionen och ATP inklusive pensionstillskotten.

<sup>8</sup> År 1979 utgjorde den rena folkpensionsförmånen 45 procent av de totala pensionsutbetalningarna från ATP och folkpensionen inklusive pensionsstillskotten.

till kvinnor. Folkpensionen skulle om den varit med i analysen sannolikt förstärkt dessa effekter, eftersom folkpensionen betalas ut med ett belopp som är lika stort för alla.

#### Referenser

- Kruse, A., & Ståhlberg, A., [1977], *Effekter av ATP – en samhällsekonomisk studie*, Lund Economic Studies, Lund.
- Ståhlberg, A., [1983], "Ålderspensionen i ATP", ingår i Björklund m fl, *Inför omprövningen*, Liber, Stockholm.
- Ståhlberg A., [1985], *Transfereringar mellan den förvärsarbetande och den äldre generationen*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Ds Fi 1985:5, Stockholm.