

Pensionerna

– vad betalar vi och vad får vi?

Det offentliga pensionssystemet omfördelar inkomster både mellan generationer och inkomstgrupper. Det visar Ann-Charlotte Ståhlbergs beräkningar. Dagens pensionärer vinner, medan den nu förvärvsarbetande generationen förlorar på systemet. Det är förtidspensionen som står för omfördelningarna mellan inkomstgrupper. Ålderspensionen omfördelar inga inkomster, ty progressiviteten i folkpensionen motverkas av regressiviteten i ATP.

Vissa grupper betalar mer än andra för samma pensionsförmåner. I denna artikel redogörs för de beräkningar som ligger bakom denna slutsats och för skälen till att det förhåller sig på detta sätt. Fördelningen av förmåner och kostnader mellan generationer och grupper av inkomsttagare har intresse i sig, men också betydelse för stabiliteten i pensionssystemet. Ett system som upplevs som "rättvist" av en majoritet är förmodligen lättare att motivera i tider då kostnaderna för det stiger, än ett system som upplevs som "orättvist". Om alla i en generation gynnas av pensionssystemet i den meningen att de kan rakna med att få ut mer än vad de bidrar med under de år de förvärvsarbetar, så bör man vänta sig att nästan alla inom den generationen stöder systemet. Om det däremot står klart för en generation att den aldrig får tillbaka lika mycket som den betalar är det tveksamt om flertalet i den generationen vill stödja syste-

met, i synnerhet i en situation då kostnaderna ökar.

Det offentliga pensionssystemet är konstruerat som ett fördelningssystem, vilket innebär att det är de förvärvsarbetande som via pensionsavgifter och skatter finansierar de samtida pensionerna. Ingen betalar således sina egna pensioner. I stället är man med och betalar pensionärernas pensioner alla år man är yrkesverksam.

Det faktum, att några dör innan de pensioneras, några får pension under en kort period medan andra får pension i många år, betyder att skillnaden mellan det en person har betalat till pensionssystemet och det han eller hon faktiskt får ut i förmåner avviker från den på forhand förväntade. Sådana omfördelningar är slumpmässiga och från fördelningssynpunkt mindre intressanta. Det intressanta från fördelningssynpunkt är de systematiska omfördelningarna som bl a hänger samman med regelkonstruktionen och med att risken att förtidspensioneras p g a sjukdom och arbetslöshet är större i vissa yrken och inkomstgrupper än i andra.

För att mäta sådana systematiska omfördelningar måste vi dels ta reda på vad

Fil dr ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG är verksam vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

varje person *förväntas* bidra med under sin livstid till pensionssystemet i form av skatter och övervältrade pensionsavgifter, dels ta reda på vad varje person *förväntas* erhålla under åren som pensionär. Hur stor är skillnaden mellan förväntade förmåner och förväntade kostnader för olika grupper?

På detta sätt kan vi bestämma de direkta omfördelningarna både mellan generationer och mellan olika inkomstgrupper inom en generation.¹ Därutöver kan indirekta omfördelningar förekomma. Med detta menas att pensionssystemets konstruktion kan ha effekter på hushållens och företagens sätt att handla. Benägenheten att spara och därmed uppbyggnaden av realkapital kan påverkas liksom valet av arbetstid, yrke och utbildning och därmed arbetsutbudet. Via långsiktiga förändringar i arbetsutbud och kapitalbildning kan den ekonomiska tillväxten och därigenom fördelningen mellan generationerna förändras, precis som de relativa lönerna och inkomstfördelningen mellan olika grupper. Pensionssystemets konstruktion kan också ha effekter på de privata transfereringarna inom familjen och mellan generationerna. De indirekta effekterna kommer jag inte att beröra vidare. Jag vill här redogöra för resultaten från mina empiriska studier (se Ståhlberg [1987]) av det offentliga pensionssystemets direkta omfördelningar mellan och inom generationer.

Beräkningarna

I mina undersökningar har jag använt samma urval och socialgruppsindelning som i Levnadsnivåundersökningarna (LNU) vid Institutet för social forskning (se Erikson & Åberg [1984]). Jag har valt två generationer för mina beräkningar: en äldre, nu pensionerad, som var medelålders då ATP infördes 1960, och en yngre, som nu är i 40-årsåldern, men bara var 10-15 år då ATP-reformen beslutades.

För varje person har jag beräknat de förväntade förmånerna från folkpension, pensionstillskott och ATP och de förväntade kostnaderna för respektive system. Jag har därvid utnyttjat individuella registeruppgifter för en lång följd av år.²

Omfördelningarna illustreras med följande tre mått:

1. Förmåns-kostnadskvoten, som är kvoten mellan det diskonterade värdet av förväntade livstida förmåner och kostnader.
2. Nettotransfereringarnas (dvs förväntade livstida förmåner minus förväntade livstida kostnader) andel av livsinkomsten.
3. Den fördelningsmässigt neutrala pensionsavgiften, som är den årliga procentuella avgift på lönen individen måste betala om inga inkomstomfördelningar skall förekomma.

Progressiv folkpension

Ålderspensionen i form av folkpension och pensionstillskott omfördelar inkomster från män till kvinnor och från högre socialgrupp till lägre. Det framgår av *Tabell 1* som visar folkpensionens omfördelningar bland den nu aktiva generationen. Männerna betalar mera till folkpensionen än de kan räkna med att få ut i förmåner, ty kvoten mellan förmåner och kostnader är mindre än ett. Nettotransfereringarna till männen är negativa och reducerar livsinkomsten med 2 procent i genomsnitt (om personen arbetar i 45 år motsvarar det ungefär en genomsnittlig årsinkomst). Mannen i socialgrupp III förlorar mindre än de i socialgrupp I och II. Männerna i socialgrupp I förlorar mest.

¹ Fördelningseffekterna inom en generation har tidigare presenterats i bl a Ståhlberg [1985, 1986], men då i en mindre utvecklad form än här.

² Undersökningen finns redovisad i detalj i Ståhlberg [1987].

Tabell 1 Kvoten mellan förväntade förmåner och kostnader, nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten och den fördelningsmässigt neutrala pensionsavgiften. Ålderspensionen från folkpensionen inkl pensionstillskotten.

Kön och socialgrupp	Förmåns-kostnads-kvoten	Nettotransferering-arnas andel av livsinkomsten Procent	Den fördelnings-mässigt neutrala avgiften Procent
Män			
I	0,60	-2,7	4,1
II	0,68	-2,0	4,3
III	0,75	-1,6	4,7
I+II+III	0,69	-2,0	4,4
Kvinnor			
I	1,19	1,2	7,8
II	1,39	2,5	8,9
III	1,88	5,8	12,3
I+II+III	1,55	3,6	10,0
Män+Kvinnor	1,01	0,0	6,4

Anm: Den reala diskonteringsräntan är 2 procent.

Kvinnorna får mera än de betalar. Kvoten mellan förmåner och kostnader är nämligen större än ett. Nettotransfereringarna till kvinnorna är positiva och höjer livsinkomsten med nästan 4 procent i genomsnitt: 1,2 procent i socialgrupp I och 5,8 procent i socialgrupp III. Kvinnorna i socialgrupp III gynnas mest, de i socialgrupp I minst.

Om folkpensionssystemet skall vara fördelningsmässigt neutralt måste pensionsavgiften vara större för kvinnor än för män och större för socialgrupp III än för I och II. Hur stor skillnaden måste vara illustreras av den fördelningsmässigt neutrala avgiften i tabellen. I verkligheten är emellertid avgiftsprocenten lika för alla.

Resultaten i Tabell 1, att folkpensionen omfördelar inkomster från män till kvinnor och från högre till lägre socialgrupper, är de vi bör vänta oss. Folkpensionen är nämligen lika stor för alla. Den beror inte på ens arbetsinkomster och inte heller på om och hur mycket man bidragit till dess finansiering. Folkpensionen finansieras i dag huvudsakligen med en ca 10-procentig arbetsgivaravgift.

Regressiv ATP

När det gäller ATP är det svårare att på förhand säga vilka omfördelningseffekterna blir. Medan ATP-avgifter betalas på inkomsten under alla år, bestäms pensionsstorleken av inkomsten under ett begränsat antal år. Det räcker med 30 inkomstår för att få full ATP. Arbetar man i mer än 30 år blir pensionen för den skull inte större. Vidare bestäms pensionsstorleken av inkomsterna under de 15 bäst betalda åren (realt sett). Det spelar ingen roll när de inträffat eller hur stora inkomsterna varit övriga år.

För det andra finns ett tak på inkomsten (1987 motsvarade det 180 750 kr) över vilket pensionen inte påverkas, medan avgifter betalas även på inkomster över taket. Därtill kommer att de som har låg eller ingen ATP får s k pensionstillskott. Är ATPn lägre än vad som motsvarar maximalt pensionstillskott (1987 var det drygt 11 500 kr för ålderspensionär och dubbelt så stort för förtidspensionär) kompletteras pensionen så att ATP och pensionstillskott tillsammans uppgår till det beloppet. De som har ATP får således

Tabell 2 Kvoten mellan förväntade förmåner och kostnader, nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten och den fördelningsmässigt neutrala pensionsavgiften. *Ålderspensionen från ATP.*

Kön och socialgrupp	Förmåns-kostnads-kvoten	Nettotransferering-arnas andel av livsinkomsten Procent	Den fördelnings-mässigt neutrala avgiften Procent
<i>Män</i>			
I	0,91	-0,8	8,0
II	0,82	-1,5	7,0
III	0,80	-1,6	6,6
I+II+III	0,83	-1,4	7,0
<i>Kvinnor</i>			
I	0,97	-0,3	8,5
II	0,85	-1,3	7,3
III	0,67	-2,9	5,9
I+II+III	0,80	-1,8	6,9
<i>Män+Kvinnor</i>	0,82	-1,6	7,0

Anm: Den reala diskonteringsrentan är 2 procent.

inget pensionstillskott alls eller ett pensionstillskott som är mindre än det man som mest kan erhålla. Det kan tolkas som om ATP-förmånen, men inte motsvarande kostnader, reduceras med ett belopp lika stort som det pensionstillskott man går miste om.

Pensionstillskotten och inkomsttaket i ATP tenderar att gynna låginkomsttagare. 15-och 30-årsregeln däremot tenderar att omfördela inkomster till förmån för högutbildade och kvinnor, vilka ofta arbetar i färre år än korttidsutbildade och män.

I *Tabell 2* visas hur ålderspensionen i ATP omfördelar inkomster inom den nu aktiva generationen. Vi ser att ATP inte omfördelar inkomster mellan män och kvinnor, utan är fördelningsmässigt neutral vad avser kön. ATP omfördelar inkomster enbart mellan socialgrupper. Omfördelningarna är emellertid inte progressiva som i folkpensionssystemet. De är regressiva. Inkomster omfördelas från lägre till högre socialgrupp.

Både män och kvinnor betalar mer till ATP än de kan räkna med att få tillbaka i förmåner. Nettotransfereringarna i den

nu aktiva generationen är negativa för alla socialgrupper. Socialgrupp III förlorar mest, socialgrupp I minst.

Neutral ålderspension och progressiv förtidspension

I *Tabell 3* visar jag hur den samlade ålderspensionen, dvs ålderspensionen från folkpensionen (inklusive pensionstillskotten) och ATP tillsammans, omfördelar inkomster inom den nu förvärvsverksamma generationen. Relationen mellan det man förväntas få i pensioner och det man förväntas betala är större för kvinnor än för män, men ungefär densamma i alla socialgrupper. Det betyder att inkomster överförs från män till kvinnor, men att inga omfördelningar sker mellan socialgrupperna (kvinnorna i socialgrupp III är dock något mer gynnade). Den totala ålderspensionen är inkomstneutral. Progressiviteten i folkpensionssystemet motverkas således av regressiviteten i ATP.

Studiens resultat rörande pensionssystemets omfördelningar inom en generation sammanfattas i *Tabell 4* som också visar förtidspensionens fördelningseffekter.

Tabell 3 Kvoten mellan förväntade förmåner och kostnader, nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten och den fördelningsmässigt neutrala pensionsavgiften. *Ålderspensionen från folkpensionen inkl pensionstillskotten och ATP.*

Kön och socialgrupp	Förmåns-kostnads-kvoten	Nettotransferering-arnas andel av livsinkomsten Procent	Den fördelnings-mässigt neutrala avgiften Procent
<i>Män</i>			
I	0,78	-3,5	12,0
II	0,76	-3,5	11,3
III	0,78	-3,2	11,3
I+II+III	0,77	-3,4	11,4
<i>Kvinnor</i>			
I	1,06	1,0	16,4
II	1,08	1,2	16,2
III	1,19	2,9	18,2
I+II+III	1,12	1,8	16,9
<i>Män+Kvinnor</i>	0,90	-1,5	13,4

Anm: Den reala diskonteringsrentan är 2 procent.

Tabell 4 Omfördelningarnas karaktär i de olika pensionssystemen.

Pensionssystem	Omfördelningarnas karaktär vad avser	
	Socialgrupp	Kön
Ålderspension, folkpension	Progressiva	Från män till kvinnor
Ålderspension, ATP	Regressiva	Neutrala
Ålderspension, folkpension+ATP	Neutrala	Från män till kvinnor
Förtidspension, folkpension	Progressiva	Från män till kvinnor
Förtidspension, ATP	Progressiva	Från kvinnor till män
Förtidspension, folkpension+ATP	Progressiva	Neutrala
Ålders+förtidspension, folkpension	Progressiva	Från män till kvinnor
Ålders+förtidspension, ATP	Neutrala för män, Regressiva för kvinnor	I viss mån från kvinnor till män
Ålders+förtidspension, folkpension+ATP	Progressiva	Från män till kvinnor

Vi ser att förtidspensionen står för omfördelningarna mellan socialgrupperna. Medan ålderspensionen som är den mest omfattande av de två, är neutral från fördelningssynpunkt, omfördelar förtidspensionen inkomster från högre socialgrupp till lägre. Det beror på att förtidspensionering är vanligare bland arbetare än bland tjänstemän.

Pensionärsgenerationen vinner

Vi har redan sett, att reglerna i socialförsäkringssystemet innebär, att det inkomstagarna inom en generation får ut från och det de betalar till pensionssystemet, är olika för olika inkomstgrupper. Genom att förfara på samma sätt – beräkna hur mycket en generation betalar till systemet under årens lopp och hur mycket den får ut i förmåner – får vi reda på i vilken utsträckning systemet omfördelar inkomster mellan generationer.

Tabell 5 Kvoten mellan förväntade förmåner och kostnader för pensionärsgenerationen.

Kön och socialgrupp	Förmåns-kostnadskvoten
Män	
I	3,70
II	3,76
III	5,01
I+II+III	4,11
Kvinnor	
I	9,04
II	7,20
III	10,62
I+II+III	8,96
Män+Kvinnor	5,20

Anm: Den reala diskonteringsräntan är 2 procent.

För den generation som nu är pensionerad har jag kunnat bestämma vad den totalt har bidragit med när det galler ATP och pensionstillskotten (Tyvärr har detta inte varit möjligt för folkpensionen. Det skulle kräva att jag kände personer-

nas inkomster så långt tillbaka som omkring år 1920) och också vad den totalt väntas få ut i pensioner från ATP och pensionstillskotten. Resultatet framgår av *Tabell 5*.

Den pensionerade generationen förväntas få ut ca 5 gånger så mycket i förmåner som den bidragit med. Detta är vad vi bör vänta oss. De som var medelålders när ATP genomfördes tillhör en övergångsgeneration som aldrig hann vara med och betala i så många år och för vilka reglerna var generösare – av det skälet att det skulle finnas en möjlighet även för dem att tjäna in en någorlunda hygglig ATP.

Den nu förvärvsarbetande generationen förlorar

För senare födda generationer har jag beräknat fördelningseffekterna även av folkpensionen, eftersom det finns erforderliga uppgifter för senare generationer. Jag har beräknat vad de generationer som är födda 1944-1950 förväntas betala och vad de förväntas få ut vid givna regler från ATP och folkpensionen inkl pensionstillskotten. Resultatet för den nu förvärvsverksamma generationen är helt annorlunda än för pensionärsgenerationen, vilket framgår av *Tabell 6*. De senare födda generationerna får betala mera till pensionssystemet än de kan förväntas få ut i förmåner. Deras förmåner motsvarar knappt 80 procent av kostnaderna. Nettotransfereringarna är negativa och reducerar livsinkomsterna med drygt 4 procent i genomsnitt. Huvudorsaken är ATP. I folkpensionens ålderspension är förmåner och kostnader lika stora, men i ATP är kostnaderna större än förmånerna. Detta är bl a en följd av att avgiftsuttaget till ATP under fondupbyggnaden varit betydligt större än vad som skulle varit fallet i ett renodlat fördelningssystem, där ett års avgifter finansierar samma års utbetalade förmåner.

Tabell 6 Kvoten mellan förväntade förmåner och kostnader och nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten för den förvärvsverksamma generationen.

Pensionssystem	Förmåns- kostnadskvoten	Nettotransfereringarnas andel av livsinkomsten Procent
Ålderspension, folkpension	1,01	0
Ålderspension, ATP	0,82	-1,5
Ålderspension, folkpension+ATP	0,90	-1,5
Förtidspension, folkpension	0,53	-0,7
Förtidspension, ATP	0,17	-2,2
Förtidspension, folkpension+ATP	0,30	-2,9
Ålders+förtidspension, folkpension	0,92	-0,7
Ålders+förtidspension, ATP	0,67	-3,8
Ålders+förtidspension, folkpension+ATP	0,77	-4,4

Anm: Den reala diskonteringsräntan är 2 procent.

Slutsatser

Vårt pensionssystem är konstruerat som ett fördelningssystem, vilket innebär att pensionärernas pensioner finansieras med avgifter och skatter på de samtida förvärvsarbetandes inkomster. Det kan tolkas som att man betalar dagens pensioner mot att man själv får "rätt till pension" senare i livet. Detta utgör grunden till ett numera välkänt teorem från 1958 av Paul Samuelson (Samuelson [1958]). Han visar att ett sådant "socialt kontrakt" mellan tre generationer (mellangenerationen betalar till den pensionerade generationen mot att de själva får sin pension betald av den yngre generationen) teoretiskt kan öka välfärden. Varje generation får ut mera än de betalar till systemet. Resultatet är härlett utifrån en enkel tillväxtmodell i vilken både avgifter och förmå-

ner är direkt proportionella mot de aktivas inkomster.

Inkomsttransfereringar mellan generationerna skulle således kunna öka välfärden utan att några verkliga omfördelningar behövde äga rum varken inom eller mellan generationerna. (I modellen gäller detta så länge tillväxttakten i arbetskraften och reallönen är konstant och större än kapitalavkastningen.)

Problemet med dessa enkla modellresultat är att de inte beskriver något verkligt pensionssystem. I praktiken är inte regelsystemen så enkla som krävs för att Samuelsons resultat om ökad välfärd för alla skall gälla. I vårt pensionssystem beräknas till exempel inte avgifterna på samma inkomst som pensionerna, pensionsåldern är inte densamma för alla: många pensioneras före den normala pensionsåldern, 65 år. ATP har i drygt 20 år inte va-

rit något renodlat fördelningssystem, utan en kombination av ett fördelningssystem och ett fondsystem, vilket inneburit en högre pensionsavgift än vad som skulle varit fallet i ett rent fördelningssystem.

Mina beräkningar på det svenska pensionssystemet visar att ATP-systemet, inte överraskande, inneburit en överföring av resurser från den förvärvsverksamma generationen till den i dag pensionerade generationen. Beräkningarna visar också att den generation som inte var mer än 10-15 år när ATP-reformen togs, men som i dag är i 40-årsåldern, vid nuvarande pensionsutfästelser inte kommer att få tillbaka lika mycket som den betalar.

40-talsgenerationen är en stor generation, mycket större än den generation som i framtiden skall finansiera dess pensioner. Ju fler pensionärer per förvärvsarbete, desto större blir belastningen på den förvärvsarbete generationen. Detta betyder att i den nu unga generationen, som skall betala en stor generations pensioner, ställs stora krav på reallönstillväxten om förmånerna skall stå i någorlunda balans till kostnaderna.

Ålderspensionen, som är den mest omfattande av pensionerna, omfördelar inga inkomster mellan socialgrupperna inom den nu förvärvsverksamma generationen. De inkomstomfördelningar från högre till lägre socialgrupper som sker i folkpensionssystemet upphävs nämligen av att ATP omfördelar inkomster i motsatt riktning, från lägre till högre socialgrupper.

Det är förtidspensionen som står för omfördelningarna mellan socialgrupperna. Fler arbetare än tjänstemän förtidspensioneras och inkomster omfördelas därmed från högre till lägre socialgrupper.

Folkpensionen, men inte ATP, omfördelar inkomster från män till kvinnor inom den nu aktiva generationen. Ålderspensionen i ATP är fördelningssättet neutral vad avser kön. Däremot sker en viss omfördelning – men från kvinnor till män – i förtidspensionssystemet, så länge förtidspension är vanligare bland män än bland kvinnor. Dock gäller att det *samlade* pensionssystemet är fördelaktigare för kvinnor än för män, i den meningen att kvinnorna i genomsnitt betalar mindre än männen för varje krona i pension. Detta är något som ofta förbises i den allmänna debatten.

De omfördelningar som sker inom generationen strider således knappast mot den fördelningssättet traditionen. Det är omfördelningarna mellan generationerna som framstår som det stora problemet. I vilken mån indirekta omfördelningar via förändringar i kapitalbildningen, arbetsutbudet och de privata transfereringarna förvärrar eller förbättrar situationen, är därför en viktig fråga för den fortsatta forskningen.

Referenser

- Erikson, R & Åberg, R (red), [1984], *Valfard i förändring*. Prisma, Stockholm.
- Samuelson, P, [1958], "An Exact Consumption-loan Model of Interest with or without the Social Contrivance of Money". *Journal of Political Economy*, Vol 66.
- Ståhlberg, A, [1985], "Socialpolitiken – transfereringar eller försäkring?" *Ekonomisk Debatt*, Årg 13, nr 7.
- Ståhlberg, A, [1986], "Socialförsäkringarna är inkomstomfördelande". *Ekonomisk Debatt*, Årg 14, nr 6.
- Ståhlberg, A, [1987], "Lifetime Redistribution of Social Insurance in Sweden. Intra and Intergenerational Effects". Meddelande 3/1988, Institutet för social forskning, Stockholm.