

Olika transfereringssystem men lika inkomster

De äldres ekonomiska situation i ett internationellt perspektiv*

Det finns ett utbytbar förhållande mellan offentliga socialförsäkringar och andra typer av ekonomiskt skydd vid inkomstbortfall, som avtalsförsäkringar och privata försäkringar. Det framgår vid en jämförelse av de äldres disponibla inkomster i länder som har helt olika system för ålderdomens försörjning. Trots stora skillnader i offentliga utgifter för pensioner och bidrag och trots att de offentliga pensionssystemen har helt olika principer för hur ersättningsnivån beror av tidigare inkomster, så är skillnaderna i genomsnittspensionärens disponibla inkomster små. Jämförelsen ger inte heller stöd för hypotesen att en minskad roll för offentliga pensionssystem skulle resultera i en ojämnare inkomstfördelning bland de äldre.

ÅSA FORSSELL är fil kand i nationalekonomi och arbetar på Riksförsäkringsverket med utvärderingar. Hon har tidigare arbetat som utredare på Statskontoret. MAGNUS MEDELBERG är fil kand i nationalekonomi. Han arbetar på Statskontoret med bl a internationella jämförelser, produktivitetmätningar och utvärderingar. ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG är docent i nationalekonomi och har en forskartjänst vid Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet i jämställdhetsforskning med inriktning på ekonomi. Hon är verksam vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

1. Inledning

Alla samhällen under alla tider har samma välfärdsproblem: Hur ska de gamla klara försörjningen när de inte längre kan få inkomster genom eget arbete? Det finns flera sätt och ofta kombineras de. I den socialpolitiska litteraturen talar man om tre olika lager eller pelare som det ekonomiska skyddet är uppbyggt av. Det första lagret är det offentliga socialförsäkringssystemet. Det andra är avtalsförsäkringarna. Dessa är avtal om försäkringar som slutits mellan parterna på arbetsmarknaden. Det tredje lagret är privata försäkringar, eget sparande m m.

* Vi är tacksamma för synpunkter på en tidigare version av Anders Björklund, Mats Persson och Eskil Wadensjö.

Socialförsäkringarna har sina rötter i den tyska rikskanslern Bismarcks arbetarförsäkringssystem från slutet av 1880-talet och i den engelske liberalen Beveridges ideer från 1940-talet om en minimistandard för alla medborgare. Medan Beveridges avsikt var att ge en grundtrygghet till alla, var Bismarcks intentioner att ge ersättning i proportion till inkomstbortfallets storlek och i enlighet med försäkringsprincipen. Vissa länders socialförsäkringar betonar den Bismarckska principen, andra den Beveridgeska. Jämförelser av det offentliga skyddet försvåras dock av att en av staten garanterad miniminivå lämnar utrymme för kompletterande skydd från bl a avtalsförsäkringar som kan ha många drag gemensamt med en inkomstrelaterad socialförsäkring på Bismarckska grunder.

Även om de olika lagren ovan formellt är oberoende system så påverkar de varandra i flera avseenden. Införandet av ett system kan t ex innebära att ett annat system avskaffas eller förändras. En intressant fråga är hur nivån på det totala skyddet beror av det offentliga systemet, i vilken mån det finns kompenserande mekanismer. Kan t ex en låg ersättning från socialförsäkringen till stor del kompenseras av en hög ersättning från andra ersättningssystem och en hög ersättning från socialförsäkringen i mindre utsträckning kompletteras med andra ersättningssystem? I denna artikel belyser vi den frågeställningen genom att studera hur offentliga transfereringar till äldre personer och deras disponibla inkomster och ekonomiska standard skiljer sig åt i åtta olika länder.

Om olika länder skulle erbjuda samma ekonomiska skydd, men göra det på olika sätt, så förefaller *valet* av skydd oväsentligt. Detta är dock en felaktig föreställning. Samma nivå på inkomstkompensationen betyder inte att de olika lösningarna på trygghetsproblemet har samma effekt på inkomstfördelningen. Inkomstfördelningen påverkas också av vad indivi-

den får betala för sin pension i form av lägre inkomster under den aktiva tiden. Avgifterna till pensionssystemet innebär lägre kontantlöner och pensionssystemet påverkar indirekt inkomsterna via arbetsutbud och utbildningsval. I denna artikel studerar vi de direkta fördelningseffekterna genom att jämföra individens avgifter och förmåner i olika system och länder.

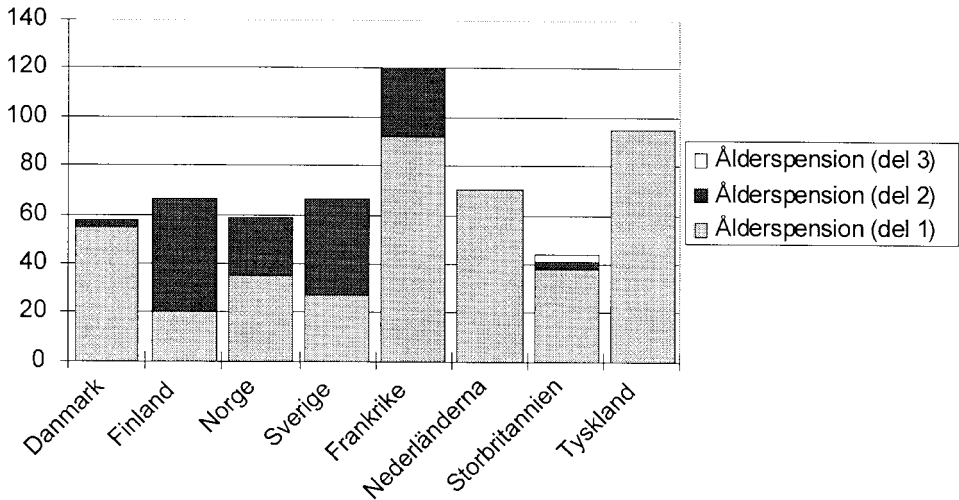
Artikeln är en presentation och vidareutveckling av delar av ESO-rapporten *Samhällets stöd till de äldre i Europa – En jämförelse av pensioner, bidrag, vård och omsorg till de äldre i åtta europeiska länder*, Ds 1999:61, som utförts vid Statskontoret av Åsa Forssell, Magnus Medelberg och Margareta Axén Andersson.

De offentliga transfereringar som ingår i studien är ålderspension, efterlevandepension, bostadsbidrag och socialbidrag till de äldre. I studien ingår följande länder: Danmark, Finland, Frankrike, Nederländerna, Norge, Storbritannien, Sverige och Tyskland (f d Västtyskland). Med äldre personer avses de som är 65 år och äldre och med offentliga pensioner de statliga socialförsäkringssystemen samt avtalspensioner i de fall regering eller riksdag bestämt att dessa ska vara obligatoriska för hela arbetsmarknaden. Källor för utgiftsdata har främst varit Eurostat och NOSOSKO (Nordisk socialstatistisk kommitté), men även nationella källor. Det måste dock betonas att stödet till de äldre är ett komplicerat område och inte utan brister i jämförande statistik.

Studien beskriver nettoutgifterna för pensioner och bidrag per äldre. Inkomstskatter och egenavgifter som betalas på pensioner och bidrag är således frändragna. Alla beräkningar avser år 1995, då det är det senaste år för vilket det vid tidpunkten för beräkningarna har varit möjligt att få jämförbara data.

Artikeln är disponerad enligt följande. Närmast redogörs för offentliga transfereringar till äldre och hur de skiljer sig åt i de åtta länderna. Vi tar även upp avtals-

Figur 1 Offentliga nettoutgifter för ålderspensioner per äldre under 1995. Tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Ds 1999:61

pensionerna. Därefter jämför vi de äldres samlade disponibla inkomster i de olika länderna. På detta följer en diskussion om hur de olika regelsystemen påverkar inkomstfördelningen och vi konstaterar att jämlikhetsstudier ofta är ofullständiga i sin syn på fördelningspolitiken. Artikeln avslutas med en sammanfattande kommentar och ett ifrågasättande av det som har kommit att kallas för omfördelningsparadoxon.

2. Olika stora transfereringar

2.1 Ålderspensioner

Pensionssystemen har mycket olika utformning i de åtta länderna. Det framgår av *Figur 1* där utgifterna för ålderspensioner delats upp på grundpension och tilläggspension.¹

De nordiska länderna har ett grundskydd (del 1 i figuren) som alla får oberoende av inkomst plus ett tillägg som är inkomstprövat mot den offentliga tilläggspensionen. De har obligatoriska lagstadgade tilläggspensioner (del 2 i figuren) enligt inkomstbortfallsprincipen. Dan-

mark är ett undantag eftersom tilläggspensionen bara beror på hur mycket man arbetat, inte vilken lön man haft.

Nederländerna har liksom de nordiska länderna ett offentligt grundskydd (del 1) som ges till alla oberoende av inkomsten, men det finns inget inkomstprövat tillägg. I Nederländerna finns inga offentliga tilläggspensioner. De omfattande nederländska avtalspensionerna definieras inte som offentliga, men de är ett gränsfall. Om det finns en avtalspension har nämligen regeringen rätt att gå in och göra medlemskap obligatoriskt för alla i den branschen. Detta har man också gjort. En stor del av arbetskraften omfattas av avtalspensioner som gjorts obligatoriska av regeringen.

Storbritannien liknar delvis de nordiska länderna och Nederländerna genom att det finns en statlig grundpension (del 1). Men denna bygger på inbetalningar till systemet. Inbetalningarna bygger på att

¹ För en beskrivning av ländernas pensionssystem se t ex Clasen [1997], European Commission [1994], Hansen [1998], Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [1995].

man haft arbetsinkomster, men det finns undantag för arbetslöshet, vård av anhörig m m. Hemmafruar kan få en pension beräknad på mannens inbetalningar. Detta gör att de flesta i praktiken omfattas. Alla som har en lång yrkeskarriär bakom sig får samma belopp. Personer med kortare yrkeskarriärer eller den som inte varit yrkesaktiv utan varit hemmafru får lägre pensionsbelopp.

I Storbritannien finns även offentliga inkomstrelaterade tilläggspensioner (del 2). Sedan tilläggspensionerna infördes har arbetsgivarna kunnat gå ur det statliga systemet under förutsättning att de anställda ansluts till en avtalspension som är minst lika förmånlig, de s k "contracted-out"-pensionerna (del 3). Sedan 1988 är det också möjligt att individuellt gå ur den statliga tilläggspensionen. "Contracted-out"-pensionerna har uppmuntrats genom generösa rabatter på socialförsäkringsavgifterna för dem som valt att gå ur. Idag har ca 75 procent av arbetskraften gjort det.² I (del 3) i figuren räknas till utgifterna bara den obligatoriska delen av "contracted-out"-pensionerna, d v s den ersättning som motsvarar ersättningen i det statliga systemet. Totalt sett är de brittiska avtalspensionerna betydligt mer omfattande.

Tyskland har inget inkomstoberoende system som täcker samtliga medborgare. Det stora grundläggande pensionssystemet är inkomstrelaterat och omfattar arbetare i privat sektor samt egenföretagare. Systemet förvaltas av arbetsgivare och arbetstagare tillsammans. Men det kontrolleras av staten som beslutar om avgifter och förmåner. För dem som inte omfattas finns andra inkomstrelaterade system med delvis andra regler. Det största av dessa omfattar de offentliganställda. Den statliga kontrollen är stor även över dessa system så det är naturligt att se alla systemen som offentliga (del 1). Samtliga system är alltså knutna till yrkesgrupper. I Tyskland är pensionssystemet för dem som inte arbetar svagare än i t ex Storbritannien. Man får

visserligen viss kompensation vid t ex vård av barn eller vid arbetslöshet om man tillhör något av systemen. Men hemmafruar eller andra som inte förvärvsarbetat blir helt utan egen pension.

Frankrike liknar Tyskland med olika, men statligt kontrollerade, system för olika yrkesgrupper. En skillnad gentemot Tyskland är att det finns såväl grundsystem (del 1) som tillägssystem (del 2). Båda dessa har inkomstrelaterade förmåner och den som inte förvärvsarbetat blir utan pension.

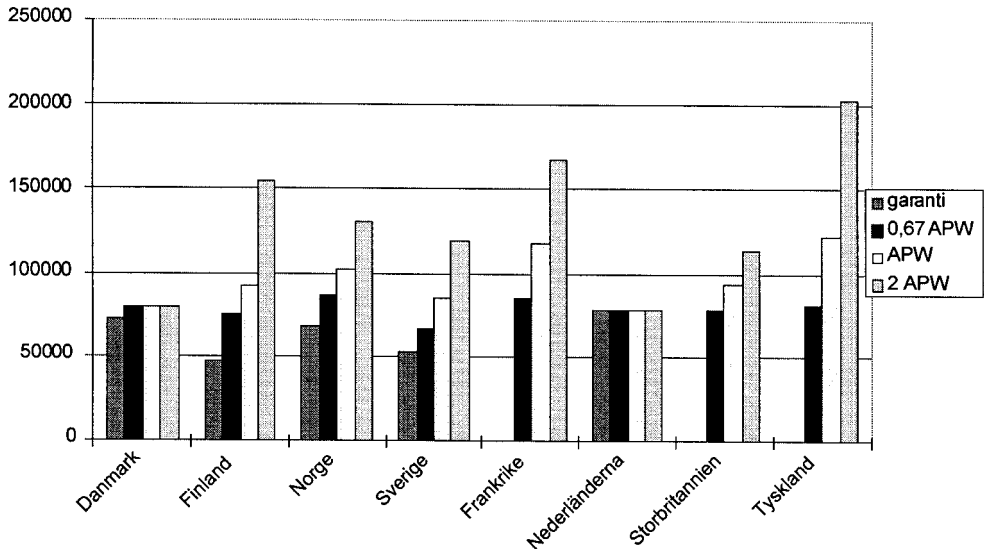
Det finns ett starkt negativt samband mellan den garanterade pensionens storlek och yrkeskarriären. Den högsta garantipensionen finns i Nederländerna där yrkeskarriären inte har någon betydelse för pensionsförmånerna. Tyskland och Frankrike är de länder där en lång välbetald yrkeskarriär ger mest tillbaka i form av höga pensioner. Dessa länder har samtidigt det sämsta skyddsnetet för dem med få yrkesverksamma år.

I *Figur 2* nedan har pensionerna beräknats för några olika typfall. Det har gjorts utifrån 1995 års regelverk för pensioner och inkomstskatter. Den stapel som benämns "APW" visar vad en ensamstående person med en genomsnittlig industriarbetarlön, som gick i pension 1995, får ut i nettopension om han har arbetat från 20 års ålder fram till den formella pensionsåldern. Staplarna "0,67 APW" och "2 APW" visar motsvarande individ men som haft en lön som varit 2/3, respektive den dubbla, av genomsnittslönen. Stapeln som benämns "garanti" visar pensionen för en person som alltid varit ensamstående och aldrig förvärvsarbetat. Beräkningarna som bygger på enkla antaganden ska ses som en illustration av de grundläggande principerna bakom ersättningsnivåerna i ländernas pensionssystem.

I Frankrike och Tyskland har den genomsnittliga industriarbetaren mest i pen-

² Se t ex Lynes [1997].

Figur 2 Nettopension vid tre olika inkomstnivåer samt "garantipension" för en individ som aldrig arbetat, köpkraftskorrigerat till svenska kronor



Källa: Ds 1999:61

sion. Dessa länder har pensionssystem uppbyggda enligt den korporativa modellen vilket innebär en stark koppling till yrkeskarriären. Det finns dock ett tak på pensionens storlek.

Sverige, Norge och Finland har snarlika system vad gäller hur pensionsbeloppen varierar med inkomstnivå under yrkeslivet. Av dessa tre har Finland ett system med en starkare inkomstrelatering. Nederländerna har enbart garantipension. Bland de länder som har garantipension är den högst i Nederländerna och lägst i Finland och Sverige. I Frankrike finns ett särskilt bidrag till äldre som inte kvalificerat sig för pension i de korporativa systemen. Detta har i studien inkluderats i socialbidragen.

2.2 Efterlevandepensioner

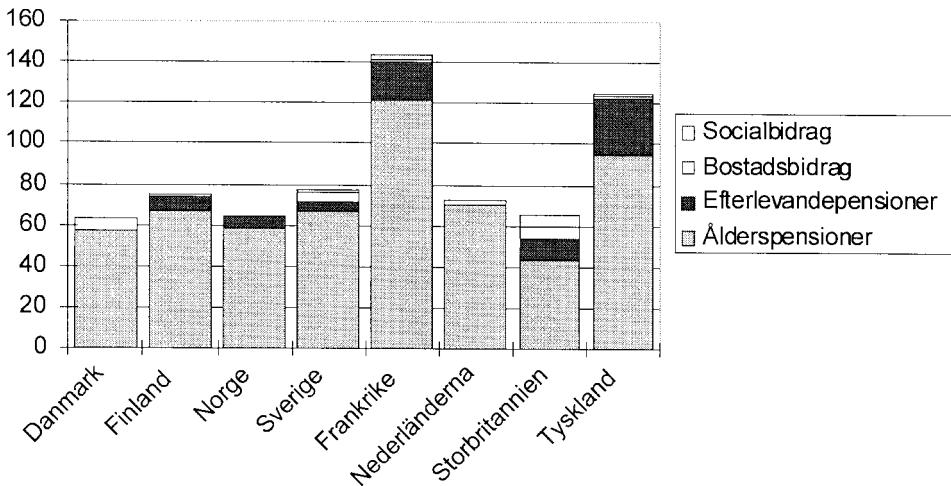
I samtliga länder finns pensioner som ska skydda mot inkomstbortfall när endera partnern dör. Omfattningen och utformningen av dessa efterlevandepensioner

skiljer sig mycket åt mellan länder. De högsta utgifterna för efterlevandepensioner har de länder som har ett svagt grundskydd i ålderspensionerna, som Tyskland och Frankrike. I dessa länder, som dessutom har en relativt låg kvinnlig förvärvsfrekvens, finns ett ekonomiskt skydd till "hemmafruar" när mannen dör. I samtliga länder kan efterlevandepensionens storlek prövas mot den överlevande maken/makens inkomster. Detta ger efterlevandepensionen karaktär av ett bidrag främst riktat till gifta hushåll där kvinnorna inte själva kvalificerat sig för några högre pensionsinkomster.

2.3 Socialbidrag och bostadsbidrag

Storbritannien har de högsta utgifterna för socialbidrag och bostadsbidrag, som är inkomstprövade komplement till pensionerna. Att Storbritannien har de högsta utgifterna är inte förvånande eftersom grundskyddet i ålderspensionerna är svagt. Dessutom är utgifterna för efterlevande-

Figur 3 Offentliga nettoutgifter för pensioner och bidrag (ålderspensioner, efterlevandepensioner, bostadsbidrag och socialbidrag) per äldre under 1995, tusentals kronor (köpkraftskorrigerat)



Källa: Ds 1999:61.

pensioner lägre än i både Tyskland och Frankrike. Bland de länder som har ett starkare grundskydd i pensionssystemet har Danmark de högsta utgifterna för bostadsbidrag.

2.4 Det samlade offentliga skyddet

I *Figur 3* visas de samlade offentliga nettoutgifterna för ålderspension, efterlevandepension, bostadsbidrag och socialbidrag per äldre i de olika länderna. Störst utgifter har Frankrike och Tyskland.³ Dessa har de i särklass största utgifterna för ålderspensioner och betydligt högre utgifter för efterlevandepensioner än övriga länder. Utgifterna för pensioner och bidrag är grovt räknat dubbelt så höga som i övriga länder. Av de övriga länderna har Sverige, Finland och Nederländerna de högsta utgifterna. Storbritannien har de lägsta utgifterna för ålderspensioner, men höga utgifter för kompletterande bidrag som bostadsbidrag, socialbidrag och efterlevandepensioner. Storbritanniens låga offentliga utgifter är dock missvisande. Landet har i

högre grad än andra länder valt att via skattsedeln subventionera privata pensionslösningar. Sådana subventioner har inte gått att inkludera i utgiftsmåttet. Även i Danmark och Norge är utgifterna för ålderspensioner jämförelsevis låga.⁴

³ Delvis beror de höga franska utgifterna på att deras obligatoriska tillägspensioner definieras som offentliga. Dessa avtalspensioner utgör ca 25 procent av de franska pensionsutgifterna och definieras inte alltid som offentliga vid internationella jämförelser. Om dessa inte räknades med skulle de franska pensionsutgifterna vara i nivå med de tyska. Delvis beror de höga utgifterna i Frankrike, men också i Tyskland, på att det utgiftsmått som används i studien ger utgifter som är högre än de faktiska utgifterna per person över formell pensionsålder i de länder där pensionsåldern är lägre än 65 år (se Ds 1999:61, avsnitt 6.1.2).

⁴ Delvis beror de låga utgifterna i Danmark och Norge på att det utgiftsmått som används i studien ger utgifter som är lägre än de faktiska utgifterna per person över formell pensionsålder i de länder där pensionsåldern är högre än 65 år (se Ds 1999:61, avsnitt 6.1.2).

2.5 Icke offentliga avtalspensioner

Avtalspensionerna har räknats in i de offentliga utgifterna enbart i de fall regering eller riksdag har bestämt att de ska vara obligatoriska för hela arbetsmarknaden. Detta avsnitt beskriver omfattningen och utformningen av de avtalspensioner som faller utanför den definitionen. Dessa är, för det första, offentligt subventionerade i samtliga länder i studien. Att subventionera avtalspensionerna kan vara ett alternativ till att göra dem obligatoriska. Det är vanligt att ge arbetsgivare och arbetstagar en förmånlig skattebehandling för den del av lönekakan som avsätts till avtalspensioner. De kan också subventioneras när de betalas ut.

För det andra utgör de ett komplement till de offentliga pensionerna. De offentliga och avtalade pensionssystemen samverkar med varandra. Till exempel påverkas avtalspensionernas omfattning och utformning av hur de offentliga systemen ser ut.

Storbritannien, Nederländerna och Danmark är de länder som har mest avtalspensioner. Danmark och Nederländerna har offentliga pensionssystem som inte alls är inkomstrelaterade. I Storbritannien är pensionerna måttligt inkomstrelaterade. I Sverige, Finland och Norge ger de offentliga pensionerna ett starkare skydd mot inkomstbortfall. Tyskland och Frankrike, de länder som har pensionssystem enligt den korporativa modellen, har det starkaste inkomstbortfallsskyddet. De höga ersättningsnivåerna med en god standardtrygghet även för dem som haft hög lön, gör att de icke offentliga avtalspensionerna är av mindre betydelse i Frankrike och Tyskland än i andra länder.

3. Lika ekonomisk standard

Detta avsnitt handlar om vilka ekonomiska tillgångar de äldre *verkligen* har. Det kan vara offentliga pensioner och bidrag, men också avtalspensioner, privata pen-

sionsförsäkringar (som också ofta är skattesubventionerade), arbetsinkomster etc. Till detta kommer förmögenhet som pengar på banken, egna hem och andra kapitalföremål. Vi jämför här inkomster och förmögenhet hos de äldre i de olika länderna. Hur höga är genomsnittsnivåerna? Hur hög är de äldres ekonomiska standard jämfört med de yrkesverksamma? Hur många har särskilt låga inkomster? Kan man ana någon koppling till hur pensions- och bidragssystemen ser ut?

För denna analys har tre olika studier av inkomster och en av förmögenhet använts (Beräkningar av Statskontoret utifrån LIS- och HINK-data 1998, OECD [1998], Eurostat [1997]). Studierna är uralundersökningar. Inkomsterna och förmögenheten beräknas utifrån hela hushåll. Den disponibla inkomsten per person beräknas med hjälp av ekvivalensskalor (se vidare Ds 1999:61).

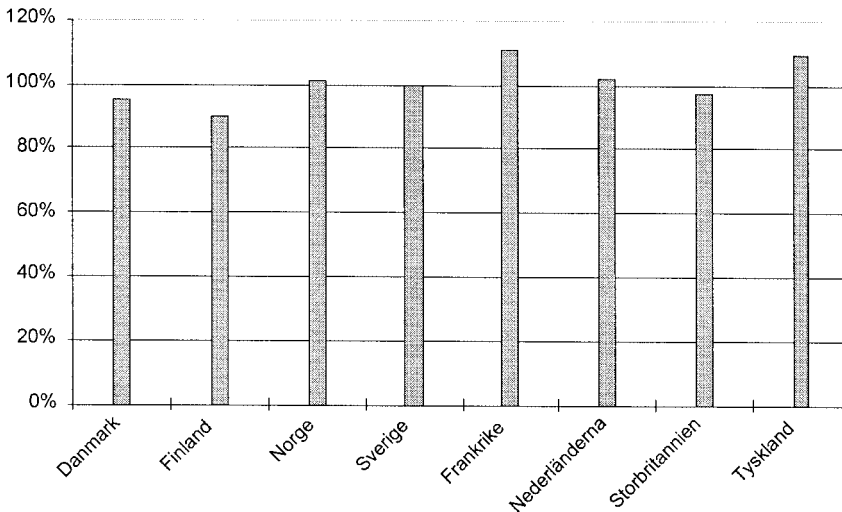
3.1 Genomsnittsinkomsten

I *Figur 4* visas den genomsnittliga disponibla inkomsten för äldre i de olika länderna. Redovisningen görs i procent av den disponibla inkomsten i Sverige. Observera att jämförelserna inte inkluderar förmögenhet. Förmögenhet och konsumtionsmöjligheter kommenteras i slutet av avsnittet.

Figuren visar att den genomsnittliga disponibla inkomsten för äldre inte skiljer sig så mycket mellan länderna. Detta gäller trots att skillnaderna i offentliga utgifter för pensioner och bidrag är stora och trots att de offentliga pensionssystemen har helt olika principer för hur ersättningsnivån beror av tidigare inkomst. Samma resultat får OECD i en nyligen utförd studie (OECD [1998]).

De äldres inkomster har även jämförts med inkomsterna för dem i aktiv ålder och måttet har jämförts med kompensationsgraden i de offentliga pensionssystemen. Se *Tabell 1*.

Figur 4 Den genomsnittliga disponibla inkomsten år 1994 för äldre, i procent av Sveriges, köpkraftskorrigerade värden



Källa: Ds 1999:61. Med äldre avses här individer i hushåll där föreståndaren är 65–84 år gammal

Typfallsberäkningarna i tabellens kolumn 1 visar att kompensationsgraden i den offentliga pensionen är högst i Frankrike och Tyskland. Den är lägre i Sverige, Norge och Finland. Allra lägst är den i Nederländerna, Danmark och Storbritannien, där offentliga tilläggspensioner sak-

nas eller endast har en liten betydelse. Den ”verkliga kompensationsgraden” i kolumnerna 2–4 visar dock att skillnaderna mellan länderna är relativt små. Åtminstone är skillnaderna betydligt mindre än vad man skulle tro utifrån att enbart studera kompensationsgraden i de offentliga pensions-

Tabell 1 Offentlig nettopension för den genomsnittliga industriarbetaren i procent av den senaste nettolönen under yrkeskarriären, köpkraftskorrigerat till svenska kronor samt den genomsnittliga disponibla inkomsten för äldre, i procent av samma mått för yngre, tre olika mått (Eurostat [1997], OECD [1998], Statskontorets beräkningar på LIS-data 1998)

Land	Typfallsberäkningar	Eurostat	OECD	Statskontoret
Danmark	56	81		
Finland	70	86		
Norge	60	92		80
Sverige	67	93	77	89
Frankrike	87	93	79	
Nederländerna	47	86	77	
Storbritannien	53	77	68	78
Tyskland	76	84	84	98

Källa: Ds 1999:61

Anm. Eurostat jämför hushåll med föreståndare 65–84 år med hushåll med föreståndare 20–84 år. OECD jämför parhushåll där mannen är omkring 67 år med parhushåll där mannen är omkring 55 år. I Statskontorets beräkningar jämförs hushåll med föreståndare över 67 år med hushåll med föreståndare 25–59 år.

systemen. Det är tydligt att det offentliga pensionssystemet är en dålig indikator på vilka inkomster de äldre har totalt. De äldre i Nederländerna har ungefär lika stora inkomster som de äldre i Tyskland och Frankrike trots ett helt annorlunda pensionssystem. Detta visar hur andra system (men även t ex inkomst av förvärvsarbete bland äldre) kan kompensera för skillnader i de offentliga pensionssystemen. Inte heller för Sverige som har en tredje variant av pensionssystem kan man skönja några avvikande tendenser. Nederländerna, Danmark och Storbritannien är länder där de inkomstrelaterade delarna av det offentliga pensionssystemet är av liten betydelse. I dessa länder har det i stället vuxit fram omfattande pensioner utanför de offentliga systemen, främst avtalspensioner. Inkomsttrygghet uppnås även om de offentliga pensionerna inte innehåller någon inkomstrelaterad del.

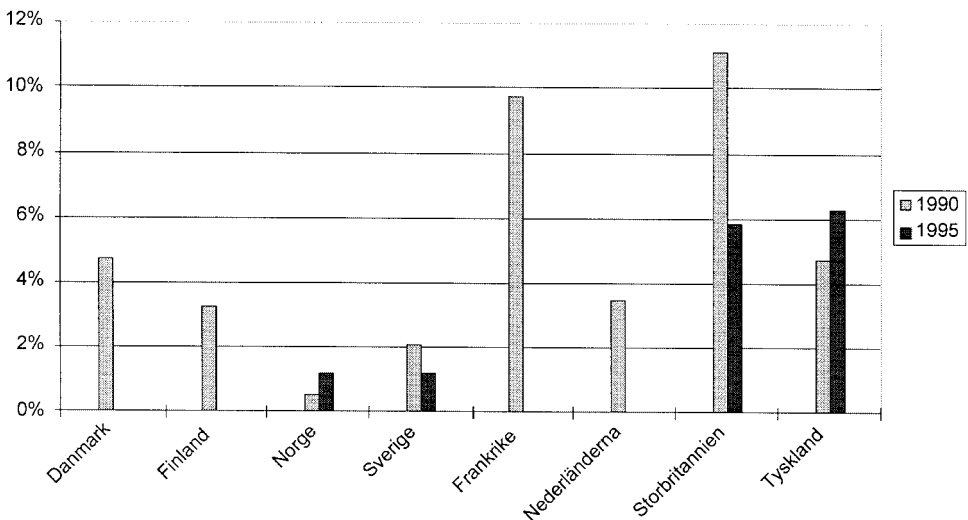
Liknande resultat erhåller Kangas och Palme [1993]. De jämför det sammansatta ekonomiska skyddet vid sjukdom i Dan-

mark, Finland, Norge och Sverige år 1990. Samtliga länder utom Sverige hade då en inledande arbetsgivarperiod. I Danmark, Finland och Sverige kompletterades den offentliga sjukpenningen med ersättning från avtalsförsäkringen. I Norge var kompensationsgraden från sjukförsäkringssystemet redan 100 procent. Trots skillnader i de offentliga systemens utformning var den faktiska kompensationsgraden likvärdig. I en annan studie av Kangas [1992] jämförs ersättningen vid sjukdom i Finland, Sverige, Tyskland och Storbritannien. Den studien pekar också på att den totala kompensationsgraden inte varierar särskilt mycket medan däremot sammansättningen av skyddet gör det.

3.2 Andel med låg inkomst

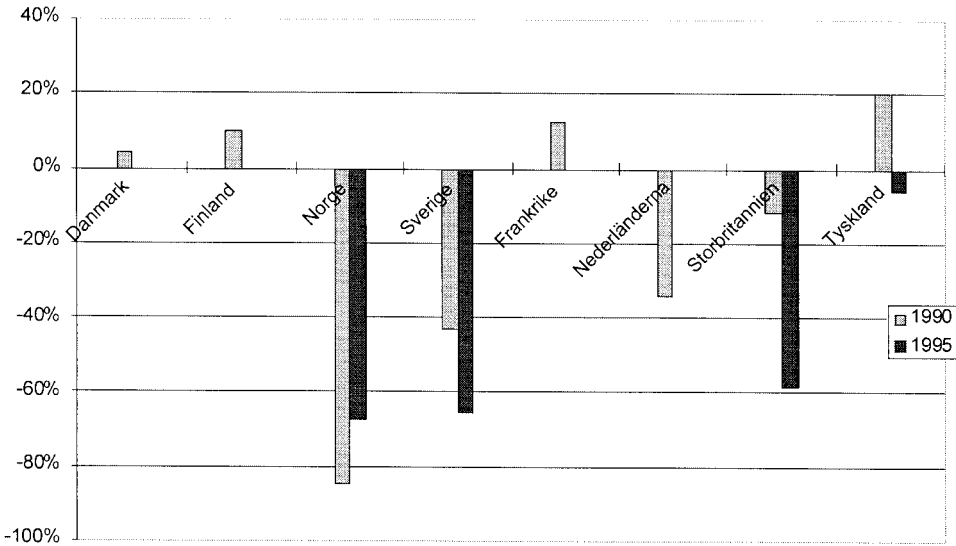
Genomsnittsmåtten ovan säger inget om inkomstspridningen bland de äldre. I *Figur 5* beskrivs därför hur stor andel av de äldre som har låga inkomster. Då data bara finns tillgängligt för fyra av länderna

Figur 5 Andelen äldre som har en disponibel inkomst som är lägre än 50 procent av genomsnittet för samtliga i landet. 1990 och 1995



Källa: Ds 1999:61. Med äldre avses hushåll med föreståndare över 67 år.

Figur 6 Skillnaden i andelen individer med låg inkomst mellan äldre och yngre



Källa: Ds 1999:61 Med äldre avses hushåll med föreståndare över 67 år. Med yngre avses hushåll med föreståndare 25–59 år.

för 1995 redovisas för samtliga länder även uppgifterna för år 1990.⁵

Störst andel äldre med låg inkomst finns i de länder som inte har något grundskydd för samtliga medborgare i sina pensions-system. Andelen äldre med låg inkomst är lägre i de länder som har garantipensioner. Särskilt gäller detta Sverige, Norge och Danmark.⁶

I Figur 6 visas hur andelen med låg inkomst bland de äldre skiljer sig från befolkningen i övrigt. Figuren visar hur mycket högre eller lägre andelen med låg inkomst är bland de äldre jämfört med dem som är 25–59 år gamla. Data saknas dock för 1995 för Danmark, Finland, Frankrike och Nederländerna. Här är det svårt att urskilja något mönster som kan kopplas till hur pensions- och bidragssystemen är konstruerade.

3.3 Förmögenheten och konsumtionsmöjligheterna

I den mån de äldre har egen förmögenhet i form av sparad kapital, eget hem och liknande underskattar den disponibla in-

komsten konsumtionsmöjligheterna. Dessutom underskattas och försvåras en jämförelse av konsumtionsmöjligheterna, av att det inte finns något mått på vad själva förekomsten av offentlig sjukvård, offentlig och informell äldreomsorg är värd för individen.

OECD [1998] innehåller vissa jämförelser av de äldres förmögenhet, men felkällorna är många. Överlag visar studien

⁵ Inkomststatistiken kan "missa" äldre som bor hos sina barn. Äldre med låga inkomster som lever tillsammans med sina vuxna barn klassas inte som låginkomsttagare om barnen tjänar tillräckligt mycket. I Frankrike och Tyskland är andelen äldre som bor hos sina vuxna barn betydligt fler än i tex Sverige. I vilken utsträckning dessa skillnader beror på att barnen försörjer fattiga föräldrar i Frankrike och Tyskland är dock svårt att bedöma.

⁶ Metodproblem gör att inkomststatistiken överskattar andelen äldre med låg inkomst i Danmark. För år 1995 torde en rättvisande siffra för Danmark ligga kring 1 procent, d v s i nivå med Sverige och Norge (se Ds 1999:61, avsnitt 6.3.2).

ett visst negativt samband mellan omfattande offentliga pensionssystem och de äldres förmögenhet. Detta tyder på att inte bara andra pensionsformer utan även eget sparande används som komplement i de fall de offentliga pensionssystemen inte är särskilt omfattande. OECD redovisar ett mått på äldre pars förmögenhet i förhållande till årsinkomst för fem av länderna i vår jämförelse, nämligen Sverige, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. Av dessa länder är det i Storbritannien som de äldre har den största förmögenheten i förhållande till inkomsten. Detta ger ytterligare stöd för vår slutsats att andra system kan kompensera för skillnader i de offentliga systemen. I *Tabell 1* och *Figur 4* har vi sett att de äldre i Storbritannien har något lägre inkomster än vad de äldre har i flertalet övriga länder.

4. Hur pensionssystemen omfördelar inkomster

Resultaten ovan visar att den genomsnittliga ekonomiska standarden för de äldre inte skiljer sig så mycket mellan länderna. Detta gäller trots stora skillnader i offentliga utgifter för pensioner och bidrag och trots att de offentliga pensionssystemen har helt olika principer för hur ersättningsnivån är kopplad till tidigare inkomst. Dock är andelen äldre med låg inkomst minst i de länder som har en garantipension.

Att skillnaderna i genomsnittlig ekonomisk standard är små förklaras till stor del av att det ekonomiska skyddet är mer än det offentliga stödet, som t ex avtalspensioner och privata pensionsförsäkringar. Detta betyder inte att de olika pensionslösningarna har samma effekt på inkomstfördelningen. Pensionssystemets effekter på inkomstfördelningen kan inte bestämmas utan hänsyn till vad individen får betala för sin pension i form av lägre inkomster under den aktiva tiden. Avgifterna till pensionssystemet innebär i de flesta fall mot-

svarande lägre kontantlöner och pensionsystemets konstruktion påverkar indirekt inkomststorleken via effekter på bl a arbetsutbud, sparande och utbildningsval (se t ex Holmlund [1995], Hubbard m fl [1995], Feldstein [1996], Thompson [1998]). Nedan diskuterar vi de direkta fördelningseffekterna genom att jämföra relationen mellan individens avgifter och förmåner i olika system och länder.

Pensionssystemen innehåller ett antal olika regler, varav en del är fördelaktigare för en typisk låginkomsttagare och andra är fördelaktigare för en typisk höginkomsttagare. Den inkomstberoende delen i socialförsäkringen finansieras gemensamt av alla förvärvsarbetande. När det görs med en fast procentsats på lönen eller med en progressiv (eller proportionell) inkomstskatt får de som har höga inkomster betala mer för det enhetliga skyddet än de med låga inkomster. När det gäller den offentliga tilläggspensionen däremot, sker i allmänhet ingen systematisk omfördelning från högre till lägre inkomsttagare. I stället kan konstruktionen missgynna dem som arbetar större delen av sitt vuxenliv och har en svag löneutvecklingsprofil, ofta låginkomsttagare, men gynna dem som arbetar mindre och vilkas inkomster är ojämnt fördelade över livet. Så sker när pensionen bestäms av ett utvalt antal bästa inkomstår, medan avgiften är proportionell mot inkomsten under alla år. Finns det ett förmånstak, men inget avgiftstak, så gynnar den konstruktionen lägre inkomsttagare.

När pensionssystemet är konstruerat så att varje individ förväntas få i pension vad han eller hon har betalat till systemet inklusive avkastning (fiktiv eller verklig) under sin förvärvsverksamma tid så omfördelas inga inkomster mellan individer. De offentliga pensionssystemen har emellertid sällan ambitionen att vara aktuarie-mässiga utan har tvärtom för avsikt att omfördela inkomster.

I avsaknad av empiriska studier av den samlade effekten av respektive lands oli-

ka pensionsregler resonerar vi nedan kring tänkbara effekter genererade av regelsystemen såsom de såg ut 1995.

Danmark, Finland, Nederländerna, Norge och Sverige har en inkomstberoende grundpension som finansieras med en proportionell avgift på lönen och/eller allmänna skattemedel. Denna konstruktion omfördelar inkomster från dem som har höga inkomster under de förvärvsverksamma åren till dem som har låga inkomster. I Nederländerna betalas avgifter bara på inkomster upp till ett relativt lågt tak. Det innebär att en stor del av löntagarna betalar en lika stor avgift och får en lika stor pension, vilket reducerar omfördelningseffekten. I Storbritannien är inkomstrelateringen på förmånssidan ganska svag samtidigt som finansieringen sker med en progressiv avgift på lönen. Även den konstruktionen har klara inslag av omfördelning från dem som har höga inkomster till dem som har låga inkomster.

Finland, Norge och Sverige har en inkomstrelaterad tilläggspension och Frankrike en inkomstrelaterad grundpension som bestäms av ett utvalt antal bästa eller sista inkomstår, men finansieras med en proportionell avgift på lönen. Denna konstruktion omfördelar inkomster från dem som har en relativt jämn löneprofil över livsrytmen till dem som har en ojämn eller brant löneutveckling. Konstruktionen kan t ex gynna akademiker i karriäryrken och kvinnor som varvar deltidsarbete och inget arbete alls med heltidsarbete.

I dessa pensionssystem är vidare antalet kvalifikationsår för full pension mindre än antalet möjliga avgiftsår. Denna konstruktion omfördelar inkomster från dem som arbetar större delen av sitt vuxenliv till dem som arbetar färre år. Den kan t ex gynna personer med lång utbildning och kvinnor som varit hemma eller arbetat deltid under småbarnsåren. För att få full grundpension i Storbritannien krävs att minst minimibeloppet har betalats under ett givet antal år. Minimi-

beloppet är dock sådant att även personer med sparsamt deltidsarbete, eller inget arbete alls under vissa perioder, kan kvalificera sig för full grundpension. Inkomster omfördelas då från dem som arbetar mycket till dem som arbetar relativt lite.

Norge, Sverige och Storbritannien har ett förmånstak men inget avgiftstak (eller så har enbart delar av avgiften tak). Denna konstruktion omfördelar inkomster från dem som har höga inkomster till dem som har låga inkomster.

I Tyskland beräknas ålderspensionen, med vissa undantag, på de samlade avgifter en person betalat till pensionssystemet. Det gör också de franska och danska tilläggspensionerna. Då omfördelas inga inkomster mellan individer.

Samtliga länder har en efterlevandepension till maka/make, som finansieras gemensamt av alla förvärvsarbetande. Denna konstruktion omfördelar inkomster från ogifta till gifta personer.

Diskussionen sammanfattas i *Tabell 2*. Av dessa länder är det således Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland som har offentliga pensionssystem där omfördelningseffekterna är entydiga. De danska, holländska och brittiska systemen omfördelar från högre inkomsttagare till lägre inkomsttagare. Det tyska omfördelar i huvudsak inte inkomster mellan individer, även om det finns inslag av skatte-subsidier och interpersonella omfördelningar, framför allt till barnfamiljer, också i det tyska systemet.

I de övriga länderna Frankrike, Finland, Norge och Sverige går fördelningseffekten inte att bestämma utan noggrannare undersökningar. Vissa regler kan både gynna och missgynna låginkomsttagare. Effekten av de sammantagna reglerna kan därför bara avgöras på empirisk väg. (Sådana empiriska studier finns för Sverige, se Ståhlberg [1990], [1994]).

De flesta länder, inklusive Sverige, har under senare år gjort, eller beslutat om men ännu inte verkställt, förändringar i de offentliga pensionssystemen. Något av

Tabell 2 Omfördelningseffekter av olika regelkonstruktioner i de offentliga pensionssystemen

Länder vilkas pensionssystem

har en inkomstberoende ålderspension som finansieras med en proportionell avgift på lönen och/eller allmänna skattemedel. Denna konstruktion omfördelar inkomster från dem som har höga inkomster till dem som har låga inkomster	har en inkomstberoende ålderspension som ger samma belopp till alla som arbetat i flera år och finansieras med en progressiv avgift på lönen. Denna konstruktion omfördelar inkomster från dem som har höga inkomster till dem som har låga inkomster	har en inkomstberoende ålderspension som bestäms av ett utvalt antal bästa eller sista inkomstår, men finansieras med en proportionell avgift på lönen. Denna konstruktion omfördelar inkomster från dem som har en relativt jämn löneprofil över livsrykten till dem som har en ojämn eller brant löneutveckling	har en inkomstberoende ålderspension där antalet kvalifikationsår för full pension är mindre än antalet möjliga avgiftsår. Denna konstruktion omfördelar inkomster från dem som arbetar mycket och i många år till dem som arbetar mindre	har ett förmånstak men inget avgiftstak (eller enbart delar av avgiften har tak). Denna konstruktion omfördelar inkomster till dem som har höga inkomster	har en ålderspension som bestäms av de avgifter en person betalat. Denna konstruktion omfördelar inga inkomster
Danmark, del 1 (+)					Danmark, del 2 (=)
Finland, del 1 (+)		Finland, del 2 (?)	Finland, del 2 (?)		
		Frankrike, del 1 (?)	Frankrike, del 1 (?)		Frankrike, del 2 (=)
Nederländerna (+)*					
Norge, del 1 (+)		Norge, del 2 (?)	Norge, del 2 (?)	Norge, del 2 (+)	
	Storbritannien del 1 (+)			Storbritannien del 2 (+)	
Sverige, del 1 (+)		Sverige, del 2 (?)	Sverige, del 2 (?)	Sverige, del 2 (+)	
					Tyskland (=)

Anm.

(+) står för inkomstomfördelningar från dem som har höga inkomster till dem som har låga inkomster

(-) står för inkomstomfördelningar från dem som har låga inkomster till dem som har höga inkomster

(=) står för inga inkomstomfördelningar

(?) står för att fördelningseffekten inte går att bestämma utan noggrannare undersökningar.

* Avgifter betalas bara på inkomster upp till ett relativt lågt tak. Detta innebär att en stor del av löntagarna betalar en lika stor avgift och får en lika stor pension.

en gemensam trend i förändringarna, i de länder som har inkomstrelaterade system, är en ökad koppling mellan livsinkomst och pensionsförmåner. Norge avviker dock från denna trend. Varken i Danmark eller Nederländerna, som har platta pensionssystem, har några större förändringar gjorts eller planerats.

4.1 Avtalspensionernas omfördelningseffekter

Avtalspensionerna kompletterar ersättningarna från de offentliga pensionerna, dels genom att höja ersättningsnivån, dels genom att kompensera för inkomstbortfall över den inkomstnivå som socialförsäkringen kompenserar för. Det senare

gör avtalspensionerna särskilt viktiga för personer med höga inkomster (se t ex Rein & Wadensjö [1997]).

Avtalspensionerna har inte på samma sätt som de offentliga pensionerna en inriktning mot omfördelning. Men det kan finnas inslag av omfördelningar även i avtalspensionen. Avtalspensionen är en löneförmån. Löntagarna betalar till pensionssystemet genom att en del av löneutrymmet avsätts till pensioner. När det finns många olika system som är dåligt samordnade kan det vara problematiskt att flytta pensionsrättigheter mellan systemen. I Sverige är det inget problem, men kan vara det i andra länder. I extremfall kan personer som ofta byter yrke riskera att inte alls få någon avtalspension trots att han eller hon har betalat till pensionen i många år. Avtalspensionen är då inte fördelningssystemet neutral. Ett annat exempel på detta är när avtalspensionerna kräver flera års anställning för att kvalificera sig för pensionsrätt. Det förekommer t ex i Storbritannien. Även då kan de som ofta byter anställning drabbas. De kan få betala utan att få motsvarande förmån. Det kan exempelvis gälla kvinnor som tvingas byta anställning därför att de gör uppehåll i yrkeskarriären under småbarnsåren. Ytterligare exempel på hur avtalspensionen kan omfördela inkomster är när pensionen bestäms av de sista årens löner men finansieras kollektivt med en bestämd procentsats på lönen. Så är t ex den svenska avtalspensionen för statligt anställda utformad. I sådana fall omfördelas inkomster från dem som har en svag löneutveckling till dem som har en typisk karriärlöneutveckling.

5. Jämlikhetsstudier är ofta ofullständiga

Studien ger som resultat att pensionärernas disponibla inkomster inte skiljer sig särskilt mycket åt i de olika länderna trots att dessa har helt olika lösningar för ålderdomens försörjning. Det totala skyddet be-

stäms inte bara av vilket offentligt system man har, utan det finns kompenserande mekanismer. En låg ersättning från socialförsäkringen kompenseras till stor del av en hög ersättning från andra ersättnings-system och en hög ersättning från socialförsäkringen kompletteras i mindre utsträckning med andra ersättningssystem.

Det är viktigt att uppmärksamma att detta inte betyder att de olika pensionslösningarna har samma effekt på inkomstfördelningen. Pensionssystemens effekter på inkomstfördelningen kan inte bestämmas utan hänsyn till vad individen får betala för sin pension i form av lägre inkomster under den aktiva tiden. Inkomsten påverkas både direkt och indirekt, det senare genom pensionsreglernas effekter på framför allt arbetsutbudet och sparandet. Att dessa indirekta effekter kan variera med regelkonstruktionen är känt från litteraturen (se t ex Hubbard m fl [1995], Feldstein [1996], Thompson [1998]). I denna artikel har vi enbart berört de direkta effekterna genom att jämföra relationen mellan individens avgifter och förmåner i olika system. Det framkommer då att den offentliga pensionen i Danmark, Nederländerna och Storbritannien omfördelar inkomster från högre inkomsttagare till lägre, att den tyska offentliga pensionen i huvudsak inte omfördelar några inkomster, medan de direkta omfördelningarna av de svenska, finska, norska och franska offentliga pensionssystemen inte går att fastställa utan närmare empiriska studier. Fördelningsbilden förstärks av att Tyskland som har de mest försäkringslika ålderspensionerna också har låga utgifter för kompletterande bidrag med hög fördelningsspolitisk träffsäkerhet, som bostadsbidrag och socialbidrag.⁷

Att pensionssystemets effekter på inkomstfördelningen beror både av vad vi får i pension och vad vi får betala för den,

⁷ Tyskland har höga utgifter för änkepensioner men omfördelningarna är här från ogifta till gifta och från barnlösa till barnfamiljer.

är något som traditionella jämlikhetsstudier alltför ofta bortser från.⁸ Enligt den sk omfördelningsparadoxen (se Korpi & Palme [1998]) hävdas att ett land där kompensationsgraden i det offentliga pensionssystemet är hög även för dem som haft goda inkomster troligen har en jämnare fördelning av *årsinkomsterna* bland de äldre än ett land vars offentliga pensioner i högre grad riktar sig till dem som haft låga inkomster. I det landet kan nämligen inslaget av kompletterande privata pensioner vara både stort och ojämnt fördelat. Om detta stämmer är det en viktig observation, men den räcker inte för att beskriva fördelningseffekterna. Låt oss anta att låginkomsttagarna i det första landet betalar mer för varje krona de får i pension än vad höginkomsttagarna gör. Anta vidare att låginkomsttagarna i det andra landet betalar mindre för sin offentliga pension än höginkomsttagarna och att höginkomsttagarna i det landet har privata pensioner som är sådana att de får ut i pension vad de betalat till systemet. Sett i detta perspektiv är i exemplet inkomstutjämnningen mindre i det land som har ett omfattande offentligt pensionssystem.

Dessutom kan själva grundtesen i "omfördelningsparadoxen" ifrågasättas. Statskontorets studie tyder inte på något samband mellan omfattande offentliga pensionssystem och en jämn fördelning av de äldres årsinkomster. Danmark och Nederländerna hör till de länder som, med sina platta offentliga pensionssystem, har den lägsta kompensationsgraden för medel- och höginkomsttagare (se *Tabell 1*). Samtidigt hör de till de länder som har en låg andel äldre med låga inkomster (se *Figur 5*). Detta trots att båda dessa länder har ett stort inslag av kompletterande pensioner utanför det offentliga systemet. Det verkar således fullt möjligt att uppnå en jämn inkomstfördelning bland de äldre även för länder med omfattande icke offentliga pensionslösningar.

Det finns idag en omfattande analys och litteratur kring de offentliga systemen

och deras effekter. Men vad vet vi om *alternativen*? Privata pensionsförsäkringar är i många länder skattesubventionerade och häri ligger en omfördelning till dem som har sådana. Vad vet vi om olika avtalsförsäkringars konsekvenser på arbetsutbud, omfördelningar, vilka som omfattas av avtalsförsäkringen på en arbetsmarknad med atypiska jobb, etc? Inte mycket. Därför kan vi inte här dra några slutsatser om vilken trygghetslösning som är att föredra framför en annan, om t ex en inkomstrelaterad socialförsäkring i Bismarcks anda är "bättre" eller "sämre" eller "lika bra" som ett Beveridgeiskt grundskydd kompletterat med avtalsförsäkringar eller individuella försäkringar. För detta behövs mer forskning. Om t ex de svenska avtalsförsäkringarna skulle få en större roll än vad de har i dag, så är det viktigt att ha god kunskap om dessa försäkringars konstruktion och effekter. Det finns få forskningsresultat vare sig från Sverige eller internationellt vad gäller avtalsförsäkringen.

Referenser

- Clasen, J, (ed), [1997], *Social insurance in Europe*, The Policy Press, University of Bristol.
- Ds 1999:61, *Samhällets stöd till de äldre i Europa- En jämförelse av pensioner, bidrag, vård och omsorg till de äldre i åtta europeiska länder*, Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO), Finansdepartementet, Stockholm.
- European Commission [1994], *Supplementary pensions in the European Union*, European Commission, supplement 3.
- Eurostat [1997], *Living conditions and inequality in the European Union 1997*.
- Feldstein, M, [1996], "The missing piece in policy analysis", *American Economic Review* (AEA Papers and Proceedings) 86, 1-14.

⁸ Bl a Palme [1997] och Korpi & Palme [1998] bortser från detta.

- Hansen, H, [1998], *Elements of social security*, The Danish national institute of social research 98:4, Copenhagen.
- Holmlund, B, [1995], "Finansieringsalternativ för sjuk- och arbetsskadeförsäkringen" i *Ohälsförsäkring och samhällsekonomi*, SOU 1995:59, Stockholm.
- Hubbard, R G, Skinner, J, Zeldes, S P, [1995], "Precautionary saving and social insurance", *Journal of Political Economy* 103(2), 360–399.
- Kangas, O, [1992], "The politics of universalism: The case of Finnish sickness insurance", *Journal of Social Policy*, vol 21, 25–52.
- Kangas, O & Palme, J, [1993], "Statism eroded? Labor market benefits and challenges to the Scandinavian welfare states", i E J Hansen, S Ringen, H Uusitalo and R Erikson, *Welfare trends in the Scandinavian countries*, M E Sharpe, New York.
- Lynes, T, [1997], "the British case", i Rein, M & Wadensjö, E, (red), *Enterprise and the welfare state*, Edward Elgar.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid [1995], *Old age – an overview of pension schemes in West European countries*.
- OECD, [1998], Resources during retirement, Maintaining prosperity in an ageing society: the OECD study on the policy implications of ageing, Working paper AWP 4.3.
- Palme, J, [1997], "Välfärdsstaten som en strategi för jämlikhet", *Tidskrift för politisk filosofi*, nr 1, 5–21.
- Palme, J & Korpi, W, [1998], "The paradox of redistribution and strategies of equality: Welfare state institutions, inequality and poverty in the western countries", *American Sociological Review*, vol 63, 661–687.
- Rein, M & Wadensjö, E, (red), [1997], *Enterprise and the welfare state*, Edward Elgar.
- Ståhlberg, A, [1990], "Lifetime income redistribution of the public sector: inter- and intragenerational effects", i I Persson, (red) *Generating equality in the welfare state: the Swedish experience*, Norwegian University Press, Oslo.
- Ståhlberg, A, [1994], *Reformerat pensionssystem. Kvinnors ATP och avtalspension*, SOU 1994:22, Stockholm.
- Thompson, L. [1998], *Older and wiser*, The Urban institute press, Washington, D C.