

ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG*

Socialförsäkringarna är inkomstomfördelning

Det är förtidspensionen och sjukpenningförsäkringen som står för den huvudsakliga inkomstomfördelningen mellan socialgrupperna, visar Ann-Charlotte Ståhlberg i en studie av socialförsäkringarnas fördelningseffekter.

Inledning

Det påstås ofta att socialförsäkringarna inte har några effekter på inkomstfördelningen mellan olika sociala grupper, utan enbart omfördelar inkomster mellan olika skeden i en och samma persons liv. Man avstår inkomster under den yrkesaktiva tiden mot att man får pension senare i livet och man avstår inkomster för att finansiera sjukpenning och dylikt till dem som är sjuka, mot att man själv får ersättning när man blir sjuk. Att t ex människor som drabbas av sjukdom betalar in litet och får ut mycket, medan andra som inte blir sjuka inte får någonting alls utan bara får betala, ligger i själva försäkringsbegreppets natur. Det är inte detta som man normalt menar, när man talar om fördelningsspolitik. Bara om en överföring av livsinkomster som inte är direkt försäkringsmässigt betingad kommer till stånd genom socialförsäkringsutgifterna och deras finansiering, föreligger en inkomstomfördelning i traditionell mening.¹

Om det inledande påståendet är korrekt eller felaktigt kan vi endast veta ge-

nom att mäta socialförsäkringarnas fördelningseffekter. Vi måste ta reda på vad olika individer eller grupper av individer under sin livstid förväntas betala till socialförsäkringen i form av skatter och övervärlade arbetsgivaravgifter och vad dessa förväntas få ut från försäkringen i form av pensioner, sjukersättning och liknande. Det är livsinkomsten och inte årsinkomsten som är det relevanta inkomstbegreppet vid studier av socialförsäkringssystemets fördelningseffekter.

Det har tidigare inte funnits sådana studier över huvudparten av ett lands socialförsäkringar. Tidigare studier, både svenska och utländska, har med några undantag bara gällt ålderspensionen.² Min studie över det svenska socialförsäkringssystemets inkomstomfördelningseffekter,

* Framställningen bygger på Ståhlberg [1986]. Finansiellt stöd har erhållits från Trygg-Hansas Forskningsfond och från Riksbankens jubileumsfond.

¹ Socialförsäkringarna kan påverka inkomstfördelningen både mellan olika generationer och mellan olika grupper inom en och samma generation. Denna artikel kommer att ägnas studiet av socialförsäkringarnas direkta fördelningseffekter inom en och samma generation. Indirekta fördelningseffekter via effekter på kapitalbeståndet, arbetskraftsutbudet, yrkes- och utbildningsvalet och dylikt tas inte upp i detta sammanhang.

² I Ståhlberg [1985 a, 1985 b] ingår även förtidspensionen i analysen.

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

som framställningen i denna artikel bygger på, är därför unik.³ I den analyseras inkomstfördelningseffekterna av ålderspensionen och förtidspensionen från folkpensionen, pensionstillskotten och ATP och av sjukpenningförsäkringen. Tillsammans utgör de ca 85% av de kontanta socialförsäkringsförmånerna.

Undersökningen

Undersökningsurvalet har i denna studie varit Levnadsnivåundersökningarna (LNU) vid Institutet för social forskning. Från LNU har jag hämtat uppgifter om en persons ålder, kön, civilstånd och socioekonomisk grupptillhörighet. Individerna har delats in i tre olika socialgrupper, där i princip socialgrupp III utgörs av arbetare, socialgrupp II av lägre tjänstemän och socialgrupp I av högre tjänstemän.⁴ Dessa personuppgifter har jag kompletterat med individuella inkomstuppgifter från statistiska centralbyråns inkomstundersökningar åren 1974-1981, med individuella uppgifter från ATP-registret på pensionsålder och antal pensionspoäng varje år 1960-1981 samt med individuella uppgifter från sjukförsäkringsregistret på antal sjukdagar olika år 1960-1981.

Jag har valt två alternativa metoder för att bestämma en persons framtida löneutveckling. I den ena, (*alternativ 1*), är varje individs förväntade inkomstutveckling unik. Metoden är identisk med den som enligt lagen om allmän försäkring används för att bestämma den inkomstutveckling som en nybliven förtidspensionär skulle ha haft om denne inte förtidspensionerats. I den andra metoden, (*alternativ 2*), bestämmer vi den genomsnittliga löneutvecklingen för olika kategorier. Med hjälp av tvärsnittsdata beräknas den genomsnittliga lönen i olika åldrar och socioekonomiska grupper. Den årliga förskjutningen av ålders-inkomstprofilen antas därefter vara lika stor för alla grupper.

Med *alternativ 1* underskattas ibland den framtida inkomsten. Dels tar den ingen hänsyn till att framtida karriärmöjligheter skiljer sig åt mellan olika yrken, dels kan det aldrig förekomma riktigt höga inkomster eftersom metoden inte tar hänsyn till inkomster över 7,5 basbelopp.⁵ I *alternativ 1* kommer förmåner och kostnader att baseras på samma inkomstunderlag. Både pensioner, sjukpenning och försäkringsavgifter beräknas på inkomster som inte överstiger 7,5 basbelopp.

I *alternativ 2* är inkomsterna många gånger väsentligt högre än 7,5 basbelopp. Enligt reglerna för pensioner och sjukpenning bestäms förmånerna av den del av inkomsten som är mindre än eller högst 7,5 basbelopp, medan kostnaderna tas ut på hela inkomsten, således även på den del som överstiger 7,5 basbelopp. Det försäkringsmässiga sambandet blir därmed svagare i *alternativ 2*.

De förväntade förmånerna i form av ålderspension och förtidspension inkluderande folkpension, pensionstillskott och ATP samt sjukpenning har beräknats för varje individ i *alternativ 1* och för genomsnittliga individer i olika grupper i *alternativ 2*. Den förväntade pensionsstorleken har beräknats med utgångspunkt i nuvarande regler för hur ATP, folkpension och pensionstillskott bestäms av inkomst, antal inkomstår, civilstånd, försäkringsmässig status och dylikt. För dem som idag är pensionärer har pensionsåldern i genomsnitt varit lägst för personer i socialgrupp III, näst lägst för personer i socialgrupp II och högst för personer i socialgrupp I. Förtidspensionering har emellertid kommit att bli allt vanligare. Om den har blivit eller kommer att bli vanligare i en socialgrupp än i en annan har vi inte kunnat bestämma. I våra beräkningar har

³ Se Ståhlberg [1986].

⁴ Se Erikson & Åberg [1984].

⁵ År 1986 är 7,5 basbelopp detsamma som 174.750 kronor.

vi antingen förutsatt att den förväntade pensionsåldern i olika socialgrupper är lika med den historiska, eller så har vi gjort andra antaganden (som preciseras i samband med resultatredovisningen).

Det förväntade antalet sjukdagar för en person har bestämts på basis av sjukfrekvensen 1960-1966 och 1967-1981 i grupper definierade av kön, ålder och socialgrupp.⁶ Antalet sjukdagar per år ökar med åldern i samtliga socialgrupper. De som tillhör socialgrupp III har i genomsnitt haft betydligt flera sjukdagar per år i alla åldersgrupper än dem i socialgrupp II och I. I socialgrupp I har sjukfrekvensen varit lägst. Kvinnorna har i genomsnitt haft flera sjukdagar per år än männen.

Reglerna för hur sjukpenningen skall bestämmas har ändrats ett antal gånger under perioden 1960-1974. Fr o m 1974 är sjukpenningen beskattningsbar inkomst vilket den inte var dessförinnan. Sjukpenningen har i beräkningarna korregerats så att beloppen blir jämförbara. Nuvarande regler för hur sjukpenningen bestäms antas gälla i framtiden.

Efter det att förväntade pensionsförmåner och förväntade sjukförsäkringsförmåner beräknats för samtliga individer har deras förväntade avgiftsgrundande livsinkomster beräknats. Därefter har jag kunnat beräkna den årliga procentuella avgift varje person skulle få betala om inga inkomstomfördelningar utöver de rent försäkringsmässiga tilläts äga rum och slutligen den årliga procentuella avgift en individ i en bestämd socialgrupp i genomsnitt skulle få betala om inga inkomstomfördelningar utöver de rent försäkringsmässiga var tillåtna.

Försäkring och omfördelning

Analysen av det svenska socialförsäkringssystemet ger inget stöd för uppfattningen att det bara skulle omfördela inkomster över den individuella livscykeln. Det är i stället uppenbart att socialförsäk-

ringssystemet är inkomstomfördelande i traditionell mening. Resultaten i tabellerna nedan visar detta.

I *Tabell 1* har jag beräknat den årliga procentuella avgift individerna i socialgrupp I, II och III i genomsnitt måste betala till pensions- och sjukförsäkringssystemet när inga inkomstöverföringar utöver de rent försäkringsmässiga är tillåtna. Det är en fördelningsmässigt neutral avgift. När den till exempel är 14,7 procent för männen i socialgrupp I, betyder det att dessa skulle behöva avstå 14,7 procent av sina löner varje år i ett system som är fördelningsmässigt neutralt, men som ger samma förmåner som de nu får från det faktiska sjukförsäkrings- och pensionssystemet. Männen i socialgrupp III skulle behöva avstå 21,0 procent, vilket är betydligt mera. Bara om dessa också i verkligheten avstår en större andel av sina löner än männen i socialgrupp I, sker inga inkomstomfördelningar mellan socialgrupperna. Men om den verkliga avgiftsprocenten är lika stor för alla, betyder socialgrupp III's högre avgifter i tabellen att de får betala mindre för varje förväntad krona i sjukpenning och pension än socialgrupp I. I verkligheten är den årliga avgiftsprocenten numera lika stor för alla, vilket betyder att inkomstomfördelningar utöver de rent försäkringsmässiga faktiskt åger rum.

Analysen är relativt grov, men resultaten vad avser rangordningen mellan socialgrupperna är robusta. Studiens livslöneberäkningar underskattar till viss del betydelsen av 15- och 30-årsreglerna i ATP, men inte på något avgörande sätt.⁷ Den valda reala diskonteringsräntan på 2 procent är inte avgörande för turordningen.

⁶ Antalet karensdagar minskade 1967 varför sjuktalesstatistiken före 1967 inte är direkt jämförbar med den åren senare.

⁷ Pensionen i ATP bestäms av inkomsterna under de 15 bäst betalda åren och normalt krävs det 30 intjänandeår för full pension.

Tabell 1 Årlig procentuell avgift till pensions- och sjukförsäkringssystemet om inga inkomstöverföringar förekom utöver de rent försäkringsmässiga.

| Kön och socialgrupp | Livslön enl alternativ 1 | | | Livslön enl alternativ 2 | | | |
|---------------------|--------------------------|----------------|-------------------------------------|--------------------------|----------------|-------------------------------------|------|
| | Sjukförsäkringsavgift | Pensionsavgift | Pensions- och sjukförsäkringsavgift | Sjukförsäkringsavgift | Pensionsavgift | Pensions- och sjukförsäkringsavgift | |
| Män | I | 1,8 | 12,9 | 14,7 | 1,1 | 8,5 | 9,6 |
| | II | 3,1 | 12,9 | 16,0 | 2,6 | 11,9 | 14,5 |
| | III | 6,4 | 14,6 | 21,0 | 5,3 | 13,1 | 18,4 |
| Kvinnor | I | 4,2 | 20,2 | 24,4 | 2,6 | 15,3 | 17,9 |
| | II | 4,6 | 19,6 | 24,2 | 3,2 | 16,6 | 19,8 |
| | III | 7,5 | 22,8 | 30,3 | 4,9 | 15,9 | 20,8 |

Anm: Den förväntade pensionsåldern i olika grupper antas vara lika med den historiska. Den reala diskonteringsrentan är 2 procent.

En räntesats på t ex 4 procent ger lägre värden på den beräknade fördelningsmässigt neutrala avgiften, men rangordningen mellan grupperna förblir densamma. Inte heller kan incidensen av arbetsgivaravgifterna förväntas vara av sådant slag att rangordningen blir en annan. Den sannolika livslängden kan däremot skilja sig mellan grupperna på ett sätt som gör att värdena för socialgrupp III är något överskattade jämfört med övriga.

Både sjukförsäkringssystemet och pensionssystemet är klart omfördelande från männen i högre socialgrupper till männen i lägre socialgrupper och från männen till kvinnorna. I ett fördelningsmässigt neutralt socialförsäkringssystem skulle männen i socialgrupp I betala den lägsta årsavgiften i procent av lönen och kvinnorna i socialgrupp III den högsta.

Om alla skulle betala lika mycket för varje förväntad krona i sjukpenning måste männen i socialgrupp II varje år avstå ungefär dubbelt så stor andel av sina löner till sjukförsäkringen som männen i socialgrupp I, och männen i socialgrupp III mellan 3 och 5 gånger (beroende på livslö-

nealternativ) så stor andel. Kvinnorna i socialgrupp I skulle behöva avstå en dubbelt så stor andel av sina löner som männen i samma socialgrupp. Kvinnorna i socialgrupp II skulle behöva avstå 2,5 till 3 gånger större andel av lönen än männen i socialgrupp I och kvinnorna i socialgrupp III drygt 4 gånger större andel än männen i socialgrupp I. Om t ex männen i socialgrupp I skulle avstå 5 procent av sina löner varje år till sjukpenningförsäkringen, skulle männen i socialgrupp II behöva avstå ca 10 procent, männen i socialgrupp III mellan 15 och 25 procent, kvinnorna i socialgrupp I ca 10 procent, kvinnorna i socialgrupp II ca 12-15 procent och kvinnorna i socialgrupp III ca 20 procent.

Vi kan resonera på samma sätt när det gäller pensionssystemet. Där är skillnaderna mindre. Om t ex männen i socialgrupp I skulle avstå 15 procent av sina löner varje år till pensionssystemet skulle, om inga omfördelningar tilläts, männen i socialgrupp II behöva avstå mellan 15 och 21 procent (beroende på livslönealternativ), männen i socialgrupp III mellan 17 och 23 procent, kvinnorna i socialgrupp I

Tabell 2 Årlig procentuell avgift till ålderspensionssystemet och till ålders- och förtidspensionssystemet om inga inkomstöverföringar förekom utöver de rent försäkringsmässiga.

| Kön och socialgrupp | Pensionsavgift då | | |
|---------------------|---|--|--|
| | det bara finns ålderspension och pensionsåldern är 65 år i alla socialgrupper | förväntad pensionsålder i olika socialgrupper är lika med den historiska | förväntad pensionsålder är 60 år i socialgrupp III, 62 år i socialgrupp II och 65 år i socialgrupp I |
| Män | I | 12,9 | 12,9 |
| | II | 11,7 | 12,9 |
| | III | 12,1 | 14,6 |
| Kvinnor | I | 20,2 | 20,2 |
| | II | 17,8 | 19,6 |
| | III | 20,6 | 22,8 |

Anm: Livslönen är bestämd enligt alternativ 1. Den reala diskonteringsräntan är 2 procent.

ca 23-27 procent, kvinnorna i socialgrupp II ca 23-29 procent och kvinnorna i socialgrupp III ca 27-28 procent.

Omfördelningarna i sjukförsäkringssystemet förklaras av att förväntat antal sjukdagar är större i de lägre socialgrupperna än i de högre och större bland kvinnor än bland män. Omfördelningarna i pensionssystemet beror på att sannolikheten att förtidspensioneras är större i lägre socialgrupper än i högre och på 15- och 30-årsreglerna i ATP som gynnar kvinnorna och socialgrupp I mest. I pensionssystemet har vi således två motverkande faktorer. I *Tabell 2* ser vi tydligare effekten av 15- och 30-årsreglerna och av olika pensionsåldrar.

Om det bara fanns ålderspension och ingen förtidspension kan vi knappast tala om några fördelningseffekter mellan socialgrupperna. I det fallet sker inkomstomfördelningarna huvudsakligen mellan män och kvinnor. Det är först när förtidspensionen medräknas som fördelningseffekten mellan socialgrupperna blir påtaglig. Ju större skillnaden är i förväntad

pensionsålder mellan socialgrupperna, desto större blir fördelningseffekten.

Ytterligare en orsak till omfördelningarna är att förmånerna är baserade på inkomster upp till 7,5 basbelopp, medan avgifterna räknas ut på hela inkomsten. Betydelsen av detta framgår av *Tabell 3*, där den fördelningsmässigt neutrala avgiften beräknats dels för det fall förmåner och avgifter bestäms enligt gällande regler, dels för det fall förmåner och avgifter beräknas på samma inkomstunderlag.

Slutsatser

De flesta är eniga om att det finns försäkringsinslag i socialpolitiken, men oeniga om i vilken omfattning socialförsäkringarna också innehåller ett omfördelningsmoment av icke försäkringsmässig art. Efter som frågans besvarande kräver en omfattande analys på basis av individuella livslönestudier, är det först tillkomsten av individdatabaser under senare år som gjort analysen möjlig.

Tabell 3 Årlig procentuell avgift till pensions- och sjukförsäkringssystemet om inga inkomstöverföringar förekom utöver de rent försäkringsmässiga.

| Kön och socialgrupp | Gällande regler | | | Förmåner och avgifter beräknas på samma inkomster | | | |
|---------------------|-----------------------|----------------|-------------------------------------|---|----------------|-------------------------------------|------|
| | Sjukförsäkringsavgift | Pensionsavgift | Pensions- och sjukförsäkringsavgift | Sjukförsäkringsavgift | Pensionsavgift | Pensions- och sjukförsäkringsavgift | |
| Män | I | 1,1 | 8,5 | 9,6 | 1,5 | 10,8 | 12,3 |
| | II | 2,6 | 11,9 | 14,5 | 2,6 | 11,9 | 14,5 |
| | III | 5,3 | 13,1 | 18,4 | 5,3 | 13,1 | 18,4 |
| Kvinnor | I | 2,6 | 15,3 | 17,9 | 2,6 | 15,3 | 17,9 |
| | II | 3,2 | 16,6 | 19,8 | 3,2 | 16,6 | 19,8 |
| | III | 4,9 | 15,9 | 20,8 | 4,9 | 15,9 | 20,8 |

Anm: Livslönen är bestämd enligt alternativ 2. Den förväntade pensionsåldern i olika grupper antas vara lika med den historiska. Den reala diskonteringsräntan är 2 procent.

Min analys visar att socialförsäkringarna inte bara omfördelar inkomster över den individuella livsrytmen. Både pensionssystemet och sjukpenningförsäkringen omfördelar dessutom inkomster från högre socialgrupper till lägre och från män till kvinnor. Ålderspensionen omfördelar inkomster huvudsakligen mellan män och kvinnor. Det är förtidspensionen och sjukpenningförsäkringen som står för omfördelningen mellan socialgrupperna.

Om inga inkomstomfördelningar förekom skulle männen i socialgrupp III vara tvungna att avstå en i det närmaste dubbelt så stor andel av sina löner varje år till nuvarande pensions- och sjukpenningförsäkring än vad männen i socialgrupp I skulle behöva göra. Kvinnorna i socialgrupp III skulle behöva avstå en något mer än dubbelt så stor andel av sina löner än männen i socialgrupp I. Det betyder att transfereringsinslagen är stora i ett sys-

tem som vårt, där alla avstår ungefär lika stor andel av sina löner varje år. Så länge förtidspensionering och sjukfrånvaro är vanligare i lägre socialgrupper än i högre och vanligare bland kvinnor än bland män och så länge avgifter och inkomster inte tas ut på samma inkomster (utan avgiften beräknas på en större del av inkomsten än den som bestämmer förmånerna), kommer detta mönster att bestå.

Referenser

Erikson, R och Åberg, R, [1984], *Välfärd i förändring*. Prisma, Stockholm.
 Ståhlberg, A-C, [1985 a], "To what extent do social insurance schemes contain a redistributive element of a non-actuarial type?", *Institutet för social forskning*, Stockholm, Meddelande 17/1985.
 Ståhlberg, A-C, [1985 b], "Socialpolitiken - transfereringar eller försäkring?", *Ekonomisk debatt*, Årg 13, nr 7.
 Ståhlberg, A-C, [1986], "Social welfare policy - nothing but insurance?", kommer i *Journal of Human Resources*.