



saco studentråd

2014 | Johannes Hagen

Var är ideologin i pensionsdebatten?

Fem frågor att uppmärksamma.
Skrift två i serien unga och pensioner.

Förord

De diskussioner som idag förs om pensionssystemets framtid är ofta tekniska och svårförstådda. De handlar om automatiska stabiliseringsmekanismer eller hur många alternativ en sparare ska kunna välja på inom premiepensionssystemet.

Precis som alla frågor om välfärdsstaten är pensionssystemets utformning i grunden en fråga om hur samhället ska se ut, och i vilken utsträckning vi med gemensamma ansträngningar ska utjämna villkor mellan människor och grupper. Hur stora skillnader mellan pensionärer och arbetstagare ska vi acceptera? Hur stora olikheter i levnadsstandard mellan enskilda pensionärer kan vi rättfärdiga? Vilka principer ska avgöra hur stor pensionen i slutändan blir, och vem ska betala?

Den här typen av frågor ställs för sällan. Pensioner handlar om värderingar, och är viktiga nog för att diskuteras runt köksbord, bland studenter och i möten hos ungdomsorganisationer.

Jag tror att frånvaron av ideologi i pensionsdebatten, mer än någonting annat, är förklaringen till ointresset för pensionssystemet bland unga politiskt och fackligt aktiva.

Därför står ideologi i fokus för Saco Studentråds andra skrift inom vårt initiativ unga och pensioner. Med denna text vill vi lyfta fem frågor inom pensionssystemet för att ge den som vill diskutera ideologi en bättre kunskapsgrund. Vi lyfter tekniska frågor i relation till ideologiska frågeställningar, och visar historiskt hur de svenska partierna har ställt sig i frågorna.

För en mer djupgående genomgång av hur det svenska pensionssystemet fungerar, och en allmän beskrivning av hur man kan tänka kring pensionssystem hänvisar vi till vår första skrift i vårt pensionsinitiativ, *Därför ska unga bry sig om pensionerna, fem frågor att uppmärksamma*.

Rapporten är skriven av Johannes Hagen, doktorand i nationalekonomi vid Uppsala universitet, som står för dess innehåll. Med hopp om en mer livfull och brinnande debatt om pensionssystemet!

Johannes Danielsson
Ordförande, Saco Studentråd

Innehåll

Inledning	3
Fem viktiga frågor ur ett ideologiskt perspektiv	4
1. Grundpensionen ger alla pensionärer en ekonomisk grund att stå på	4
2. Inkomsttaket omfördelar från hög- till låginkomsttagare	5
3. Privata pensionsavtal kompletterar den allmänna pensionen, men kan också fungera som substitut för denna	6
4. Fonderade system utsätter pensionerna för högre risk, men öppnar också för större valfrihet	6
5. Hur kan ett pensionssystem uppnå intergenerationell rättvisa?	7
Det svenska pensionssystemet - en kort beskrivning	9

Inledning

I många politiska frågor är partierna tydliga med var de står. Det kan också vara enkelt för väljarna att förstå, eller bilda sig en uppfattning om vilka ideologiska skiljelinjer som finns.

Pensioner kan, men behöver inte vara en sådan fråga. För drygt 50 år sedan genomfördes en folkomröstning om hur framtidens pensionssystem skulle se ut. De tre förslag man röstade om var starkt ideologiskt förankrade hos de olika partierna. Omröstningen landade i det socialdemokratiskt präglade pensionssystemet, ATP. Idag finns inte samma tydlighet i pensionsfrågan. Debatten präglas ofta av tekniska inslag och verkar snarare ske över generationsgränser än över partigränser.

Även om vi inte får veta exakt var de ideologiska skiljelinjerna finns mellan partierna kan en ökad förståelse för vilken roll ideologi och politik har spelat för pensionssystemets utveckling hjälpa oss att förstå dagens debatt bättre. Det blir också enklare att urskilja de ideologiska fundament som finns i varje pensionssystem från mer tekniska detaljer.

Den här underlagsrapporten diskuterar fem viktiga ideologiska frågor som relaterar till det svenska pensionssystemet och dagens debatt. Syftet är att lyfta fram de områden i ämnet pensioner där ideologi har spelat och bör spela en viktig roll.

I slutet av rapporten presenteras det svenska pensionssystemet mycket kortfattat. För mer information om hur pensionssystemet fungerar hänvisas läsaren till Saco Studentråds tidigare skrift om pensioner¹.

¹ Hagen, J. *Därför ska unga bry sig om pensionerna. Fem frågor att uppmärksamma*. Saco Studentråd, 2013

Fem viktiga frågor ur ett ideologiskt perspektiv

1. Grundpension till alla pensionärer

De flesta pensionssystem världen över, inklusive det svenska, innehåller någon slags grundpension. Grundpensionen syftar till att ge samtliga individer en viss grundtrygghet när de blir äldre, oavsett hur mycket de arbetat under sitt liv. Pensionssystem med ett grundpensionsinslag kan därför sägas vila på en "samma-för-alla-princip".

Grundpensionen har sina historiska rötter i det socialförsäkringssystem som utformades i England på 1930-talet. I Sverige röstade en socialdemokratisk regering igenom landets första grundpension 1935, den så kallade "folkpensionen". Även om det pensionssystem som Sverige införde redan på 1910-talet täckte samtliga medborgare och syftade till att förbättra situationen för de allra fattigaste äldre var pensionsförmånerna inte samma för alla, utan prövades mot individens inkomst.

Även om de flesta partier idag är överens om att grundpensionen utgör en essentiell del i ett pensionssystem är det främst liberaler och socialdemokrater som förespråkat en stark grundpension. Bondepartiet (Centerpartiet) propagerade för en stärkt folkpension inför ATP-omröstningen 1957. De menade också att folkpensionen borde kompletteras med en inkomstrelaterad tilläggspension. Tilläggspensionen skulle vara *frivillig* och inte obligatorisk som Socialdemokraterna önskade. Det socialdemokratiska förslaget gick som bekant segrande ur folkomröstningen, och strax därefter infördes en obligatorisk tilläggspension.

Grundpensionen kan se olika ut i olika länder, men vanligtvis syftar man på både inkomstprövade förmåner (t.ex. bostadstillägg) och en universell grundpension som är samma för alla. I Sverige bytte vi ut folkpensionen mot garantipensionen 2001. Garantipensionen ger alla en inflationssäkrad grundförmån som fasas ut mot den inkomstrelaterade inkomstpensionen. I Holland, exempelvis, har man ingen obligatorisk inkomstrelaterad pension liknande inkomstpensionen i Sverige, utan de flesta får istället komplettera sin grundpension med privata tjänstepensioner.

2. Inkomsttaket omfördelar från hög- till låginkomsttagare

Precis som de flesta inkomstskattesystem innehåller de flesta nationella (och privata) pensionssystem progressiva inslag. Ett progressivt pensionssystem omfördelar resurser från personer med hög inkomst till låginkomsttagare. I grund och botten uppstår dock omfördelning när man förändrar förhållandet mellan avgifter och pensionsförmånen. I ett neutralt, icke-omfördelande pensionssystem är den förväntade pensionsförmånen lika mycket värd som summan av alla inbetalningar. I ett sådant system finns ett direkt samband mellan hur mycket man betalar in och hur mycket man får ut.

Förhållandet mellan inbetalda avgifter och utbetalda pensionsförmåner kan ändras på framför allt två sätt:

Grundpensionen är kanske det viktigaste sättet att omfördela resurser på. Eftersom pensionsförmånen blir densamma oberoende av hur mycket man betalat in till pensionssystemet bryts det direkta sambandet mellan avgifter och pensionsförmån.

Det andra sättet att bryta det direkta sambandet mellan avgifter och pensionsförmånen är att sätta ett tak på vilka inkomster som är pensionsgrundande. I dagens pensionssystem, liksom i det gamla ATP-systemet, finns ett så kallat inkomsttak som innebär att pensionen inte växer med den inkomstandel som överstiger detta tak (idag 7,5 inkomstbasbelopp). Inkomsttaket i sig gör inte systemet progressivt, utan progressiviteten kommer från det faktum att man betalar avgift för inkomster över taket, trots att de inte är pensionsgrundande.

Inkomsttakets utformning var en av de svåraste frågorna att lösa för politikerna under 90-talets reformarbete. Slutresultatet blev en kompromiss mellan socialdemokraterna, som förespråkade fullt avgiftsuttag även över taket, och de borgerliga partierna, som inte ville ha några avgifter alls över taket. Endast den avgiftsdelen som betalas av arbetsgivaren (10,21%) läggs inkomster över taket medan den allmänna pensionsavgiften (7%) endast betalas på inkomster som understiger 7,5 inkomstbasbelopp.

En viktig fråga för Socialdemokraterna var att inkomsttaket skulle indexeras mot lönetillväxten och inte mot inflationen. Eftersom inflationen antas vara lägre än lönetillväxten på sikt skulle ett inflationsindexerat inkomsttak med tiden urholkas. Fler och fler skulle ha inkomster över inkomsttaket och pensionssystemet skulle då gå från att vara ett inkomstrelaterat pensionssystem till att bli ett grundpensionssystem. De borgerliga partierna har traditionellt förespråkade att privata pensionsavtal och tjänstepensioner ska spela en

viktigare roll och motsatte sig därför ett löneindexerat inkomsttak. Idag är inkomsttaket löneindexerat.

3. Privata pensionsavtal kompletterar den allmänna pensionen, men kan bli substitut för denna

Bör staten tvinga medborgare att betala in pengar till sin pension, och i sådant fall hur mycket?

Liberaler har genom historien betonat vikten av att olika pensionslösningar ska vara frivilliga. Staten bör ordna med ett grundtrygghetssystem, men fördelarna med ett obligatoriskt pensionssystem måste vägas mot att individers frihet begränsas av all form av tvångssparande. Om individer vill sätta av mer pengar till sin pension än vad det statliga systemet tillåter får de starta privata pensionsavtal, lämpligen på företags- eller kollektivavtalsnivå.

Socialdemokraterna har historiskt förespråkat ett statligt pensionssystem som är så pass omfattande att privata pensionsavtal inte är nödvändiga för att alla äldre ska uppnå en rimlig levnadsstandard. Obligatoriskt sparande behövs för att alla inte har förmågan att sätta undan tillräckligt med pengar idag för att konsumera imorgon.

4. Fonderade system utsätter pensionerna för högre risk, men öppnar för större valfrihet

Den viktigaste förändringen i pensionssystem världen över de två senaste decennierna är övergången från förmånsbestämda till avgiftsbestämda pensionssystem. Ett flertal länder, däribland Sverige, har infört helt eller delvis avgiftsbestämda pensionssystem. Övergången har varit ännu mer omfattande i privata och kollektivavtalade tjänstepensioner. I avgiftsbestämda pensionssystem läggs den största risken på den enskilde spararen, eftersom den slutgiltiga pensionen beror på individens inbetalningar och avkastningen på dessa.

Frågan om ett förmånsbestämt eller avgiftsbestämt pensionssystem var något förvånande inte ett stort tvisteämne under 90-talets reformarbete. Socialdemokraterna hade visserligen lagt fram ett förslag om att behålla det förmånsbestämda ATP-systemets grundstruktur, men med några modifikationer ställde man sig positiva till ett avgiftsbestämt system, eftersom det skulle stärka sambandet mellan avgifter och förmåner. En förutsättning var dock att inkomsttaket skulle bevaras och att avgifter skulle tas ut över detta.

I stället blev frågan om *avkastningen* i de avgiftsbestämda delarna (premiepensionen och inkomstpensionen) de stora tvisteämnena. Här kom premiepensionens vara eller icke vara att bli en viktig symbolfråga.

De borgerliga partierna förespråkade att en stor andel av det nya pensionssystemet skulle vara avgiftsbestämt och fonderat med *individuella* konton där individen själv skulle kunna placera sina pensionspengar. Det statliga pensionssystemet skulle på så sätt öka den individuella valfriheten inom ett redan obligatorisk pensionssystem. Priset för ökad individuell valfrihet är att spridningen i individers slutgiltiga pensionskapital ökar, eftersom vissa kommer att placera mer framgångsrikt än andra.

Spridningen i pensionsutfall och rimligheten i att den största risken faller på den enskilde spararen kommer troligtvis att bli en av framtidens stora pensionsfrågor. Personer som jobbat lite under sitt liv har heller inte betalat in lika mycket till pensionssystemet. Eftersom pensionen är en funktion av de avgifter man betalat in blir pensionen därmed också låg. Dessa personer är sannolikt också mindre framgångsrika i att generera en god avkastning på sitt pensionskapital på grund av bristande kunskap eller ointresse.

5. Hur uppnår man rättvisa mellan generationerna?

Hur rättvist ett pensionssystem är mäts ofta längs två dimensioner. Den första dimensionen kallas för *vertikal rättvisa* och syftar på omfördelning mellan personer som tillhör samma generation. Den vanligaste typen av sådan omfördelning sker från personer med hög livsinkomst till de med låg livsinkomst. Omfördelningsmekanismerna i ett pensionssystem kan förstås genom att titta på dess regler, som t.ex. inkomsttaket i det svenska systemet (se punkt 2 ovan). Ibland hamnar dock verkligheten långt ifrån de ursprungliga intentionerna, vilket var fallet i det gamla ATP-systemet. Bland annat gynnade ATP-systemet personer med brant löneprofil (karriärister) framför personer med långsam löneutveckling och gjorde det svårt att byta jobb ären innan pensionen.

Den andra dimensionen kallas för *horisontell rättvisa* och syftar på hur jämlikt närliggande generationer behandlas av pensionssystemet. Enkelt uttryckt är ett pensionssystem horisontellt rättvist när det likabehandlar två individer från två olika generationer med likartade livsinkomster (och pensionsinbetalningar). De två individerna har betalat in lika mycket till systemet och bör därför få lika stora pensionsutbetalningar. Horisontell rättvisa är svårt att uppnå, men är nödvändigt för att säkra ett systems långsiktiga politiska hållbarhet. Om någon generation känner sig lurad, dvs. om de upplever att de betalat in mer till pensionssystemet än vad de kommer att få ut, finns det en risk att de river upp pensionssystemet och bryter det implicita generationskontrakt som ett (ofonderat) pensionssystem bygger på.

Flera pensionssystem världen över har de senaste decennierna uppvisat en hög grad av horisontell orättvisa. Orättvisan beror ofta på att beslutsfattare tvingats reformera pensionssystem med stora finansieringsproblem. I övergången mellan två pensionssystem finns det alltid generationer som betalat in till det gamla systemet, men som får sin pension från det nya. I de fall där politiska hinder gjort det svårt att reformera ett finansiellt ohållbart pensionssystem, som exempelvis det franska pensionssystemet och de statliga tjänstepensionerna i USA, kan man på kort sikt upprätthålla en viss nivå av horisontell rättvisa, men inte i längden. På kort sikt kan man använda skatteintäkter för att garantera pensionsutbetalningarna, men på lång sikt riskerar man då att köra systemet i botten. Resultatet kan då bli att vissa generationer inte får några pensionsutbetalningar överhuvudtaget.

Även om ersättningsnivåerna kommer att minska i framtiden visar forskning att det svenska pensionssystemet lyckats upprätthålla en hög grad av horisontell rättvisa jämfört med många andra länder. En anledning till detta är att man fasar in det nya pensionssystemet över 15 år och att man har en stor kapitalbuffert i form av AP-fonderna. Omfördelning mellan generationer är en komplicerad fråga som behöver mer efterforskning, framför allt med tanke på de stora förändringar som görs i pensionssystem världen över.

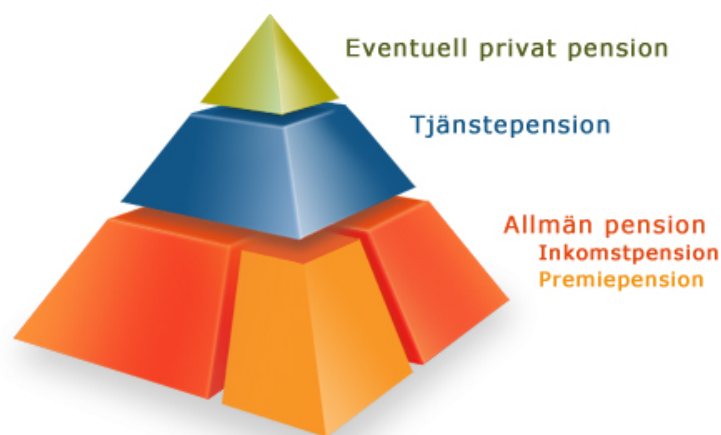
Det svenska pensionssystemet - en kort översikt

Det svenska pensionssystemet består av följande delar:

- 1. Det allmänna pensionssystemet** (omfattar personer födda 1953 eller senare fullt ut)
 - a. Garantipensionen (finansierat med skattepengar, grundtrygghetssystem, omfördelande)
 - b. Inkomstpensionen (ofonderat, avgiftsbestämt, relativt försäkringsmässigt)
 - c. Premiepensionen (fonderat, avgiftsbestämt, försäkringsmässigt)

- 2. Tjänstepensionssystemet**
 - a. Fyra stora tjänstepensionsavtal
 - b. Ger ofta ersättning över inkomsttaket i det allmänna systemet
 - c. Successiv övergång från förmånsbestämt till avgiftsbestämt

- 3. Privat pensionssparande**
 - a. Individuellt pensionssparande (IPS) subventioneras av staten (avdragsgillt)



"Pensionspyramiden" är en klassisk illustration av det svenska pensionssystemet, eller snarare, varifrån en individ får sin pension. Notera att den relative betydelsen av de olika inkomstkällorna skiljer sig åt mellan individer. Exempelvis spelar tjänstepensionen en betydligt viktigare roll för höginkomsttagare än vad som förmedlas av bilden.