

Lunds universitet
Nationalekonomiska institutionen

NEK 691
Ht 2004
Handledare: Agneta Kruse

Fiskal Illusion

En studie av det svenska pensionssystemet

Malin Olsson 790305-3986
Martin Ström 800308-0150

Tack!

Vi vill tacka vår handledare Agneta Kruse för hennes råd och uppmuntran och Jonas Harling för att han kritiskt granskade vår uppsats . Vi vill även tacka Margit Gennser, Anna Hedborg och Bo Könberg för att de ställde upp på intervju.

Innehållsförteckning

1. Inledning	4
1.1. Bakgrund	4
1.2. Syfte och frågeställning	5
1.3. Disposition	6
2. Metodologiska aspekter	7
2.1. Tes	7
2.2. Metod och material	7
3. Teoridiskussion	9
4. Det svenska pensionssystemet	13
4.1. Framtagandet av ett nytt pensionssystem	13
4.2. Pensionssystemets utformning	14
5. Information	16
5.1. Resultat av informationssökning	16
5.2. Demoskopundersökningen	18
5.3. Temo-undersökningen	21

6. Förståelse för kostnadsbörda	22
6.1. Elasticitet och avgiftsincidens	22
6.2. Elasticitetens betydelse	25
6.3. Missförstånd och fackliga organisationer	26
6.4. Privat / offentligt	27
7. Fiskal illusion	29
7.1. Politisk ignorans	29
7.2. Kunskap om systemet	30
7.3. En ineffektiv ekonomi	31
7.4. Privat pensionssparande	32
8. Slutsats	34
8.1. Fiskal illusion existerar	34
8.2. Vad fiskal illusion beror på	34
8.2.1. Information	35
8.2.2. Medvetet eller omedvetet	36
8.3. Konsekvenser av fiskal illusion	37
8.3.1. Ineffektiv ekonomi	37
8.3.2. Ineffektiv demokrati	37
8.4. Politiska motiv	38
8.5. Åtgärder	39
Referenser	41
Bilaga	43

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Många demokratier har utvecklat en komplicerad offentlig förvaltning som för den vanlige medborgaren kan anses allt för invecklad för att ens försöka förstås. Just för att de är demokratier så gör det en stor skillnad om folket i landet är insatta i den statliga verksamheten eller inte. Möjligheten att reformera samhället finns men denna minskar avsevärt om medborgarna inte vet vad de vill förändra. Det krävs dessutom en grundläggande förståelse för att medborgarna ska kunna fatta ekonomiska beslut som överensstämmer med deras preferenser. Det kan därför inte vara någon nyhet för politiker i ett demokratiskt land att befolkningen behöver mycket information och ekonomiska system med strukturer som är enkla att förstå. Det bästa är kanske om ett system är så transparent att användaren begriper det bara genom att använda sig av det. Vi menar emellertid att det är många som anser att de inte förstår tillräckligt för att ens veta vilket parti som bäst representerar deras preferenser.

En artikel av Browning uppmärksammade oss på det som på engelska kallas ”Fiscal Illusion”¹. I artikeln skriver Browning att han tror att många är mer medvetna om förmånerna av ”social security” än om kostnaderna för dessa (1975:385). Browning fick oss att börja undra om fiskal illusion finns i Sverige och vad fenomenet innebär. Vi valde att skriva om fiskal illusion därför att vi tycker att det är en intressant företeelse, som dessutom är relativt utforskad inom nationalekonomin (Sanandaji, Wallace 2003:33). Fiskal illusion betyder i denna studie att en felaktig bild av sambandet mellan kostnader och förmåner i det offentliga systemet uppstått hos medborgarna. Det kan från politiskt håll vara avsiktligt såväl som oavsiktligt.

¹ för enkelhets skull översätter vi rakt av till fiskal illusion

För att illustrera vårt problem har vi valt att applicera fiskal illusionsteori på det svenska pensionssystemet. Anledningen till att vi valt just pensionssystemet är dess otvivelaktiga betydelse för de allra flesta i samhället. Det borde ligga i så gott som alla människors intresse att hålla sig informerade om hur deras framtid som pensionärer ser ut att gestalta sig, samt hur mycket de bör spara. På denna punkt torde pensionsavgifterna skilja sig något från till exempel sjukförsäkringsavgifter, eftersom det är möjligt att vissa tror, om än irrationellt, att de inte kommer bli så pass sjuka att det lönar sig att betala denna avgift. Pensionssystemet är också intressant eftersom det reformerats dramatiskt, vilket givit politiker och ekonomer sällan skådade möjligheter att skapa ett bättre och mer koherent system. Vi menar dock att detta inte helt lyckats, eftersom utformningen av pensionssystemet till viss del är mer komplicerad än nödvändigt. Detta kan leda till att många inte förstår hur systemet fungerar, vilket i sin tur kan vara en orsak till att man inte får inblick i sambandet mellan kostnader och förmåner. För att få en uppfattning om huruvida det fanns en tillräcklig grund för att utreda om en fiskal illusion existerar i pensionssystemet, frågade vi cirka 30 personers vad de visste om pensionssystemet. De tillfrågade var mellan 23-60 år. Kunskaperna var väldigt begränsade speciellt när det gällde finansieringen av systemet. Svaren användes endast för att avgöra om vi skulle påbörja studien.

Ett klart ställningstagande, givet individens preferenser om hur samhället ska se ut, underlättas av lättillgänglig och lättförståelig information. Vi menar dessutom att förståelse för ett samhälles organisation och system bör inkluderas i ett samhälles demokratibegrepp². Dessutom är det möjligt att okunskap om ekonomiska system leder till att människor fattar fel beslut om sin privatekonomi vilket i sin tur kan skapa en ineffektiv ekonomi.

1.2. Syfte och frågeställning

I denna uppsats utreder vi om fiskal illusion existerar i det svenska allmänna pensionssystemet och i så fall i vilken form den förekommer och varför. Dagens pensionssystem är ett relativt bra system, vilket dock inte utesluter att det skulle kunna förbättras. Det som framförallt undersöks är medborgarnas förståelse för sina individuella kostnader för pensionssystemet och

² För en diskussion om begreppet demokrati se Held (1999) sid 17-20

vad politiker och myndigheter gjort för att öka den allmänna kunskapen om pensionssystemet hos det svenska folket. De frågor vi ställer är i konkret form:

Finns det fiskal illusion i det svenska pensionssystemet? Vad beror detta på? Vilken betydelse har det? Kan detta åtgärdas?

1.3. Disposition

I kapitel **två** presenteras ett orsakssamband som studien bygger på i form av en tes. De viktigaste materialkällorna redogörs för i korthet, samt de metodologiska överväganden som gjorts. Ett antal viktiga artiklar som berör fiskal illusion är föremål för kapitel **tre**. Alla har de på något sett influerat studien. Grunden för samtliga teorier om fiskal illusion är skrifter av italienaren Amilcare Puviani. Kapitel **fyra** behandlar pensionssystemet. Det inleds med en beskrivning av hur den historiska reformen som mynnade ut i vårt befintliga pensionssystem blev verklighet. Detta följs av en empirisk översikt av hur pensionssystemet ser ut. I kapitel **fem** redovisas två undersökningar vi använt oss av. Dessutom berättas hur informationssökningsprocessen fortskridit, vilka svårigheter och oklarheter vi stött på. Detta kapitel är viktigt både för att visa hur vi arbetat och för att skildra responsen vi fått från olika myndigheter och institutioner.

Kostnadsbörda och förståelse är viktiga element i studien. Dessa presenteras i kapitel **sex** i form av en diskussion om elasticitet och incidens, deras effekter på löner och den roll som detta spelar för fiskal illusion. Resonemanget utvecklas till att handla om de missförstånd som incidensen orsakar och fackföreningarnas roll i detta sammanhang. Kapitlet avslutas med en översiktlig jämförelse mellan privat och offentlig verksamhet, där några utvalda skillnader identifieras. Kapitel **sju** handlar om fiskal illusion i ett empirisk avseende. Orsaker till fiskal illusion diskuteras. Begreppet politisk ignorans introduceras och vi resonerar kring vikten av förståelse och information. Under rubriken "effektiv ekonomi" avhandlas hur fiskal illusion kan tänkas åstadkomma störningar i ekonomin och hur pensionsavgifterna innebär en begränsning. Därefter följer ett avsnitt om privat pensionssparande och hur detta förändrats de senaste åren. Avslutningsvis binds studien ihop i kapitel **åtta**. Där utvidgas och klargörs de

viktigaste resonemangen som förts i studien. Några åtgärder för att komma tillrätta med de identifierade problemen diskuteras.

2. Metodologiska aspekter

2.1. Tes

I denna studie ifrågasätts det i neoklassisk nationalekonomisk teori vanliga antagandet att alla individer nytto-maximerar och fattar rationella beslut utifrån full information. Fiskal illusion gör att individerna nytto-maximerar utifrån ofullständig och ibland missuppfattad information. Bakom denna fiskala illusion ligger informationsproblem, politisk ignorans och ett komplicerat utformande av vissa delar av pensionssystemet. Att det förhåller sig på det här sättet kan bero på en medveten ovilja från politiskt håll att låta var och en veta hur mycket de bidrar med, men lika gärna på brist på intresse, såväl från politiskt som från medborgerligt håll.

2.2. Metod och material

Det material som använts i denna studie består främst av ett antal artiklar om fiskal illusion, undersökningar om skatte- och pensionssystemet och tre intervjuer genomförda av oss. I intervjuerna har vissa av frågorna varit specifika och andra öppna. De har genomförts som en relativt öppen diskussion mellan intervjuaren och intervjuobjektet kring ett på förhand definierat ämnesområde.

Att förhålla sig helt objektiv till uppsatsämnet, utan att låta personliga åsikter och åskådningar spela in anser vi vara omöjligt (Lundquist 1993:38).³ Det är då bättre att öppet försöka redogöra för hur tankegångarna har fortskridit för att läsaren ska kunna få en bild av hur dessa sett ut under arbetes gång och på så sätt förbättra studiens intersubjektivitet. Argumentationen i uppsatsen är i viss utsträckning normativ. Vi ger olika förslag på hur vi bedömer att det skulle vara möjligt att komma till rätta med de identifierade problemen.

³ se Lundquist (1993) kapitel 2.3.1 för ytterligare diskussion.

De tre intervjuobjekten har valts ut efter vad som bedömts vara relevant kompetens. Vi sökte individer som var aktiva i reformarbetet av pensionssystemet och som representerade olika politiska åskådningar. Givetvis har personernas tillgänglighet avgjort om de kunnat delta eller ej. De som intervjuats är Bo Könberg, folkpartistisk riksdagsledamot; Margit Gennser, författare och före detta moderat riksdagsledamot och Anna Hedborg, socialdemokrat och dåvarande generaldirektör för Riksförsäkringsverket. Att de alla var med om att skapa det befintliga pensionssystemet skulle kunna ses som en svaghet eftersom de då kan förväntas ha en färgad inställning till sin egen skapelse. Material från andra källor borde dock väga upp denna möjliga bias. Intervjuerna fungerade som en inträdesport till ämnet i början av arbetet med denna studie. De gav oss en inblick i hur reformen gått till och har fungerat som en referensram för vårt arbete. De används sedan främst för att göra nedslag i diskussionen och ge smakprov på politiska förhållningar. Intervjuerna måste givetvis behandlas kritiskt och kan inte ses som en vetenskaplig materialkälla.

Vi inledde litteratursökningen med att försöka hitta teorier som behandlar fiskal illusion. De som intuitivt verkat relevanta att applicera på det svenska pensionssystemet har vi undersökt närmare för att sedan konstatera om de var användbara. Joakim Palmes bok *Hur blev den stora pensionsreformen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen* (2001) har fungerat som en språngbräda i början av arbetet med studien. I den har vi fått en del uppslag och idéer men framförallt har den givit oss en bild av hur pensionssystemet växte fram och vilka som låg bakom reformen.

I stort sätt alla artiklar vi läst som berört fiskal illusion har haft sitt ursprung i Puvianis idéer från 1897. Tyvärr finns hans bok inte i Sverige, vilket gjort att vi fått läsa om hans idéer i Buchanans bok *Fiscal Theory and Political Economy*. Överlag har litteraturen om fiskal illusion varit svårtillgänglig och mycket tid har gått åt till att försöka få fram de artiklar vi behövt. Vi har huvudsakligen använt oss av två undersökningar som handlar om medborgarnas kunskap. Den ena behandlar pensionssystemet specifikt och är gjord av Demoskop, medan den andra behandlar skattesystemet i allmänhet och är gjord av Temo⁴. Beställarens möjliga intressen och roll har tagits hänsyn till och frågornas utformning har granskats. Dessa undersökningar diskuteras närmare i kapitel fyra.

⁴ Använd ur "Fiscal Illusion and Fiscal Obfuscation: An Empirical Study of Tax Perception in Sweden" skriven av Tino Sanandaji och Björn Wallace.

3 Teoridiskussion

Redan år 1897 lades den första grundläggande teorin om fiskal illusion fram. Det var italienaren Amilcare Puviani som presenterade sina idéer i *Teoria della illusione nelle entrate pubbliche* (Perugia 1897). Sex år senare kom hans andra verk inom ämnet, *Teoria della illusione finanziaria* (Palermo 1903).⁵ Hans idéer ignorerades emellertid av hans samtid. Teorin inom fiskal illusion kan därför inte anses gå ända tillbaka till början av 1900-talet, tvärtom var det mycket senare som Puvianis idéer uppmärksammades. Det var en annan italienare vid namn Mauro Fasiani som år 1951 återupptäckte Puvianis idéer och därmed väckte intresset för dem. Puviani var en politisk realist och hade svårt att finna några tecken på ”genuin democratic participation” (Buchanan 1960:60). Han ansåg att politiker sällan eller aldrig handlade utifrån befolkningens bästa men heller inte alltid utifrån sitt eget bästa. Utifrån detta synsätt skapade Puviani sin hypotes. Han menade att en regerings handlingar bäst kunde förklaras med att regeringen alltid gör allt för att dölja bördan av en skatt och överdriva nyttan av den offentliga sektorn. Detta handlingsätt behövde dock inte nödvändigtvis komma utifrån en medveten plan från regeringens sida. När den styrande makten är framgångsrik i sin strategi uppstår fiskal illusion (Buchanan 1960: 59-60).

Det var sedan Buchanan (1960) som utvecklade Puvianis idéer och applicerade dem på dagens samhälle. Han menade att Puviani visade hur den styrande makten väljer beskattningssätt utifrån möjligheten att försäkra sig om så stora skatteintäkter som möjligt. De väljer att beskatta varor och tjänster som förknippas med glädje så som till exempel gåvoskatten, hellre än det motsatta. De beskattar hellre varor och tjänster med en indirekt skatt och föredrar att kalla skatter för temporära när de introduceras för att sedan göra dem permanenta. Puviani menade att det är både tidpunkten och formen som avgör om en skatt skapar fiskal illusion. Slutligen konstaterade Puviani i sitt verk att regeringar har som mål att använda sig av skatter för vilka incidensen är okänd, för att individen skall vara så omedveten som möjligt om hur mycket hon egentligen betalar till systemet (Buchanan 1960:61). Frågan är om Puviani hade rätt om att politiker gärna väljer att utforma system som döljer kostnaderna, och om det svenska pensionssystemet i så fall har sådana drag? Buchanan menade emellertid att det viktigaste i Puvianis teori ändå inte är hur applicerbar den är på dagens samhälle, utan hur den motsäger flera av de grundläggande teorierna inom nationalekonomin. Puviani skrev till skillnad från de flesta nationalekonomer att politiker inte strävar efter samma optimalitet som

⁵ Ur Buchanan 1960

medborgarna gör och att många teorier som tar sin utgångspunkt i paretooptimalitet därför inte är applicerbara på den ekonomiska politiken som förs. Puviani motsatte sig hela grundtanken om att alla människor handlar rationellt och nyttomaximerande utifrån full information (1960:64).

Utan att direkt använda sig av termen fiskal illusion skrev Downs år 1957 om hur informationskostnader kan leda till att medborgare väljer att inte vara välinformerade om specifika delar av de offentliga kostnaderna. När kostnaden⁶ för att införskaffa information är högre än nyttan av informationen, väljer medborgare att avstå från att vara välinformerade. Downs menade att vikten av att ett land har välinformerade medborgare är stor, men att det är en kollektiv vara. Detta gör att en enskild medborgare inte har så stor personlig nytta av informationen, eftersom hon endast har en röst. Nyttan för varje enskild individ uppstår när en stor grupp människor är välinformerade och använder det till att rösta fram ”rätt” parti vid val. Det ligger då nära till hands för en enskild medborgare att tycka att hennes röst inte spelar så stor roll i samhället. Om alla förväntar sig att ”de andra” ska rösta och alla tänker likadant så blir resultatet att ingen röstar. Downs menade att alla demokratiska regimer kommer ha en kvasirepresentativ, kvasidecentraliserad struktur så länge som informationen i samhället inte är perfekt (1957:140). Den deltagande demokratiteorin förutsätter just en långtgående decentralisering men erkänner samtidigt att i en demokrati är det den som deltar mest som har mest att vinna (SOU 2000:1:22).

Wagner skrev år 1976 att många ekonomer efter hand har kommit fram till att hur det går för en marknadsekonomi till stor del beror på aktörernas kunskapsnivå om produktpriser, lönenivå och så vidare. Analogt borde det vara så att hur det går för den offentliga sektorn beror på kunskapsnivån angående skatter, bidrag och dylikt hos väljarna (1976:45). Wagner utredde hur olika institutioner som handhar statsfinansiering påverkar skattebetalarnas kunskap. Han ville komma fram till hur olika grader av komplexitet i skattestrukturen påverkar skattebetalarnas kunskap när det gäller skattenivåer (1976:46). Den centrala frågan i hans artikel är om ett val mellan att finansiera offentliga utgifter med en enda skatt eller med ett urval av flera mindre skatter kan påverka kunskapen hos skattebetalarna och då också den offentliga sektorns storlek. Wagner kom fram till att ett enkelt system antagligen är det bästa systemet. Med ett enkelt system menade han ett system med så få skatter som möjligt. Många

⁶ Downs preciserar inte vilka kostnader det handlar om. Det bör påpekas att då Downs skrev artikeln så var möjligheterna att få tag på information förmodligen betydligt sämre. Idag är det möjligtvis så att det framförallt är alternativkostnaderna för att söka information som är störst.

författare har sedan försökt att upprepa Wagners resultat med nyare data och modernare ekonometrisk teknik, med varierande resultat (Pommerehne och Schneider 1978, Baker 1983).

Pommerehne och Schneiders (1978) idéer påminner mycket om Downs när det gäller vikten av att ha välinformerade medborgare i en demokrati. Båda artiklarna tar upp representativ demokrati som ett exempel på en struktur som kanske inte alltid uppmuntrar till informationssökande. Pommerehne och Schneider menar att fiskal illusion kan bero på uppbyggnaden av skattesystemet, men också på kostnaden för individen att få tag på information. Emellertid kan det vara möjligt att individen har olika grad av incitament för att söka information, beroende på vad det finns för kollektivt beslutsarrangemang. Ju mer komplexitet i systemet desto högre blir informationskostnaderna (1978:383). I händelse av ett komplext system med osynliga skatter finns det kanske inte någon anledning för individen att anstränga sig att få tag på information eftersom den marginella nyttan av att skaffa den snabbt går mot noll (1978:385). Pommerehne och Schneider gör sedan en empirisk undersökning där 110 städer i Schweiz ingår. Den visar att fiskal illusion i egenskap av systematisk undervärdering av skattetrycket existerar. Vidare kommer de fram till att fiskal illusion beror på graden av komplexitet i skattesystemet och graden av synbarhet hos de individuella komponenterna i skattesystemet. Städerna i Schweiz har olika sorters demokrati. I en direkt demokrati finns ingen signifikant fiskal illusion men denna ökar i takt med graden av representativitet. De finner att representativ demokrati fungerar som en grogrund för fiskal illusion. (1978:404) Detta tycks vara i linje med Downs idéer om representativa demokratier.

Tio år efter Pommerehne och Schneider skrev Oates en sammanfattande artikel om fiskal illusion. I den identifierar han fem sorters fiskal illusion:

1. Complexity of the tax structure
2. Renter illusion with respect to property taxation
3. Income elasticity of the tax structure
4. Debt illusion
5. The flypaper effect

(Oates 1988:66)

Vår uppsats kommer endast att behandla punkt ett, det vill säga ”complexity of the tax structure”. Oates utgår som de flesta andra från Puvianis teori. Han menar emellertid att trots att många konstaterat att fiskal illusion existerar och att han själv funnit tecken på det, så är de empiriska bevisen fortfarande ofullständiga (1988:71). Oates kommer med ett förslag på en

möjlig lösning till problemet. Han menar att om: "each revenue source was tied closely to a particular government activity"(1998:79), så skulle "Such a system [...] provide quite accurate price signals to taxpayer voters on the cost of various public programs" (1998:79).

Applicerade på vårt problem, det vill säga fiskal illusion i pensionssystemet, innebär Puvianis idéer att de styrande politikerna inte vill att skattebetalarna ska veta hur mycket de betalar i pensionsavgifter, eftersom politikernas intressen inte skulle gynnas av detta. I så fall spelar det ingen roll för dem om experter så som till exempel nationalekonomer förklarar vad som skulle vara optimalt för invånarna i Sverige, eftersom politikerna har en helt annan agenda. Downs och Pommerehene, Schneiders idéer skulle vidare kunna innebära att det i Sverige med en representativ demokrati finns starka incitament för politikerna att skapa fiskal illusion. Kan det vara så att politikerna medvetet döljer avgifter och att medborgarna på grund av detta saknar tillräcklig information för att göra rationella val? Ett sätt att dölja avgifterna på skulle kunna vara att ha en oklar avgiftsincidens, vilket diskuteras i kapitel sex.

4. Pensionssystemet i Sverige

4.1 Framtagandet av ett nytt pensionssystem

-

År 1998 infördes ett nytt pensionssystem. I och med detta lyckades Sverige med något som många andra länder fortfarande kämpar med att genomföra: att byta ut ett föråldrat och ekonomiskt ohållbart pensionssystem. Problemet med det gamla systemet i Sverige, och med många länders nuvarande pensionssystem, var det som ibland kallas den dubbla åldringsprocessen.⁷ Denna innebär att medellivslängden ökar samtidigt som nativiteten minskar, vilket gör att allt färre får försörja allt fler. Pensionssystemet var inte utformat för att klara sådana belastningar i framtiden. Dessutom var systemet orättvist eftersom det omfördelade resurser från fattiga till rika, bland annat på grund av 15/30 regeln som innebar att endast de 15 bästa arbetade åren räknades. En person som börjat arbeta vid ung ålder och sedan arbetat hela livet utan nämnvärd löneutveckling, missgynnades av systemet (Johansson 1998:12-13). Det nya systemet har väckt uppmärksamhet världen över både för att man har lyckats att genomföra förändringar som ingen trodde var möjliga och för att man har begränsat kostnadsstegringen (Könberg 2003:7).

Under den borgliga regering som kom till makten 1991 tillsattes en utredning av pensionssystemet ledd av Bo Könberg som resulterade i ett direktiv som bland annat nämnde att det skulle vara "rakare rör mellan avgifter och förmåner" (Könberg 04-11-24). 1994 bildades sedan en grupp bestående av ordförande Bo Könberg (fp) samt Anna Hedborg (s), Margit Gennser (m), Ingela Thalén (s) och Åke Pettersson (c). Ulla Hoffman (vp) och Leif Bergdahl (nyd) lämnade gruppen efter meningsskiljaktigheter (Palme 2001:23).

När förslaget till det nya pensionssystemet godkändes i riksdagen den 8 juni 1998, var det efter ett gediget förarbete. Socialdemokraterna, moderaterna, centern, folkpartiet och kristdemokraterna stod alla enade bakom förslaget (Johansson 1998:10). Detta innebar dock inte att inga kompromisser hade varit nödvändiga. Tvärtom, socialdemokraterna fick ge upp sin stolthet ATP-systemet och gå med på att fonduppbyggnaden skulle få starka individuella inslag. Moderaterna gick med på "att cementera ett stort pensionssystem för all överskådlig

⁷ Se till exempel Berndt Raffelhüschen, <http://infoport.innocel.de/documents/documents/Vortrag.ppt>. Processen som på tyska heter 'der doppelte Alterungsprozess', brukar illustreras med den allt mer svampliknande demografiska utvecklingen som de flesta industrialiserade länder uppvisar.

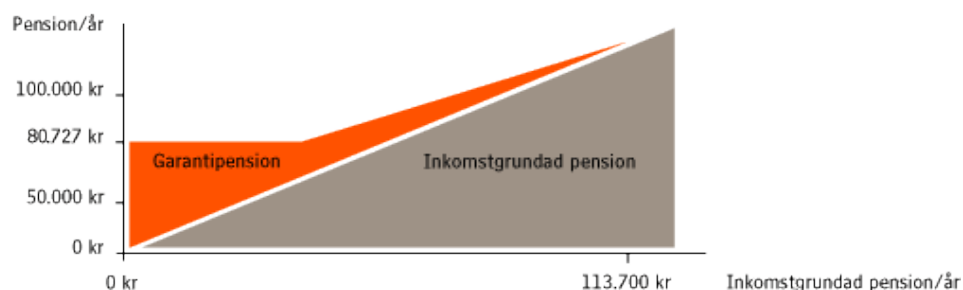
framtid", trots att de vill krympa staten (Palme 2001:4). Centerpartiet fick överge sin grundtrygghetsmodell för ett system som nästan enbart är inkomstbaserat. Folkpartiet gick med på att systemet även i fortsättningen till största del skulle vara ett pay-as-you-go-system, trots att de länge argumenterat för ett helt fonderat system (Palme 2001:4).

4.2 Pensionssystemets utformning

När det nya pensionssystemet infördes var den stora skillnaden att systemet nu var avgiftsbaserat vilket innebär att det är definierat hur mycket varje löntagare ska betala. I det gamla förmånsbaserade ATP-systemet var det definierat hur många procent av den arbetsverksamma lönen som varje löntagare skulle få i pension (Johansson 1998:18). Dessutom infördes livsinkomstprincipen som innebär att all inkomst från sexton års ålder räknas och inte som tidigare endast under en period. Detta betyder att allt som tjänats och betalats skatt för ger pension. Pensionsgrundad inkomst är därmed samma sak som den skattepliktiga inkomsten med avdrag för allmän pensionsavgift, 7 procent. Den pensionsgrundande inkomsten har ett tak på 7,5 inkomstbasbelopp vilket för tillfället är 317 250 kronor per år. Detta innebär att det som löntagaren tjänar över detta tak betalar denne ingen allmän pensionsavgift för och det ger heller ingen pensionsrätt. Denna regel gäller dock ej för den delen av pensionen som bekostas med arbetsgivaravgifter. Över taket övergår istället arbetsgivaravgiften till att fungera som en ren skatt (Försäkringskassans hemsida). I det nya systemet är dessutom pensionerna värdesäkrade genom en koppling till löneutvecklingen och inte som tidigare till prisutvecklingen (Johansson 1998:14). Den sammanlagda pensionsavgiften är 18,5 procent, och delas in i en allmän pensionsavgift och en ålderspensionsavgift. Den allmänna pensionsavgiften är en egenavgift på 7 procent och ålderspensionsavgiften är en arbetsgivaravgift på 10,21 procent, båda betalas dock in av arbetsgivaren. Att summan av de två avgifterna blir 17,21 procent och inte 18,5 har sin förklaring i att den allmänna pensionsavgiften dras från inkomsten när pensionsunderlaget beräknas. Detta leder till att maximalt pensionsunderlag blir 93 procent av 8,07 inkomstbasbelopp, vilket ger 7,5 inkomstbasbelopp (Riksförsäkringsverket/Socialdepartementet, 2003:4-5).

Dagens pensionssystem består av tre delar: inkomstpensionen, premiepensionen och garantipensionen. Utöver detta har 90 procent av alla arbetstagare en tjänstepension som bygger på ett avtal mellan fackförbund och arbetsgivare. Tjänstepensionen är därmed ett komplement till den allmänna pensionen. Till skillnad från resten av pensionssystemet kan tjänstepensionen vara antingen förmånsbaserad eller avgiftsbaserad beroende på avtalet (Försäkringskassans hemsida).

Inkomstpensionen (16 procent) fungerar som ett pay-as-you-go-system, vilket innebär att de avgifter som betalas in går direkt till att betala pensioner för dem som är pensionärer idag. För pengarna får inbetalaren pensionsrätter som visar hur mycket systemet är skyldigt att betala ut i pension till inbetalaren i framtiden. Premiepensionen (2.5 procent) bygger istället på ett fonderat system. De pengar som betalas in i detta system hamnar i fonder och betalas ut till inbetalaren när denna går i pension. Hur pengarna placeras kan inbetalaren välja själv från ett stort antal fonder. Garantipensionen är till för dem med låga inkomster eller inga alls. Den finansieras med skatter. Garantipensionen ligger på cirka 6000 kronor beroende på om du är gift eller ogift (Försäkringskassans hemsida).



Figur 1. Från Försäkringskassans hemsida. Visar garantipensionen i förhållande till inkomstpensionen.

5 Information

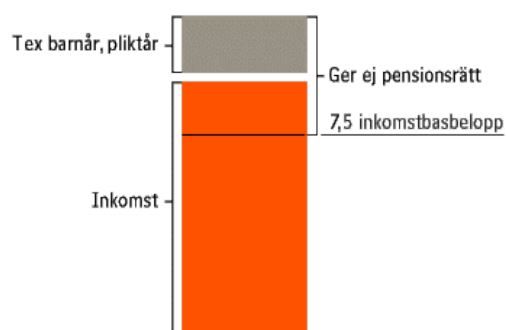
5.1 Resultat av informationssökning

Under informationssökningsprocessen har intressant information framkommit, inte bara i form av det material som funnits utan även i hur olika institutioner reagerat på våra förfrågningar. Detta har varit intressant för oss att studera eftersom det kan ge en inblick i hur en medborgare kan söka information och vilka hinder som finns. De flesta har besvarat våra e-postfrågor, även om det ibland har dröjt i längsta laget. Med vissa har det krävts påtryckningar i form av upprepade e-postmeddelanden. Svaren har dock varit av varierande kvalitet. De som snabbast svarat på förfrågningar är folkpartiet som dröjde ett par dagar. Långsamast var moderaterna och socialdemokraterna som tog ungefär tre veckor på sig att svara. När vi frågade om varför vi har arbetsgivaravgifter var det inget parti av de som försvarar dem som kunde förklara varför arbetsgivaravgifter är bättre än egenavgifter. Ett generellt svar i stil med att de ska finansiera socialförsäkringarna var standard.

Alla riksdagsledamöter har inom en vecka svarat på e-post skickade direkt till deras riksdagsadresser. Vi blev också positivt överraskade av att Anna Hedborg, Bo Könberg och Margit Gennser snabbt och välvilligt ställde upp på intervjuer.

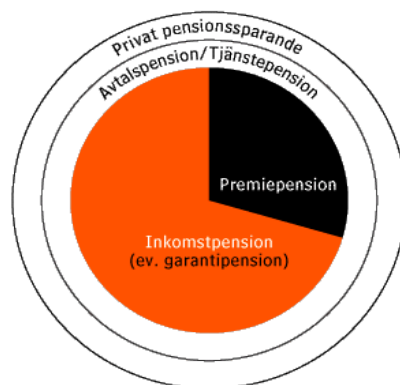
Då vi skrev till Försäkringskassan för att få en förklaring till de diagram som de presenterar på sin hemsida, som vi ansåg oklara, så fick vi beskedet att vår fråga gått vidare till Försäkringskassan Skåne. De har vid skrivandets stund flera veckor efter att frågan skickades ännu inte svarat. Både figur 2 och 3 är från Försäkringskassans hemsida. Figur 2 kan anses oklar eftersom det lätt skulle kunna tolkas som att barnår och pliktår inte ger pensionsrätt, vilket de gör. Oklarheten med figur 3 ligger i premiepensionens proportion i förhållande till inkomstpensionen. Premiepensionens andel av pensionsavgiften är som tidigare nämnts 2,5 procent av 18,5 procent, vilket motsvarar knappt 14 procent av avgiften. I cirkeln ges premiepensionen en andel på uppåt 30 procent. Det får antas att bilden ska föreställa hur pensionsförmånerna skulle kunna te sig och inte hur avgiftsfördelningen ser ut, något som dock är aningen otydligt eftersom bilden står okommenterad. Försäkringskassan ger ingen förklaring till tillväxtkalkylen som fått premiepensionen att bli så stor och hur den ska tolkas. Eftersom vi behövde få svar på våra frågor, ringde vi till slut upp försäkringskassan. Först fick

vi beskedet att figur 2 var felaktig men att vi dock skulle bli vidarebefordrade till någon som visste mer. Då förklarade Hans Hultgren på Försäkringskassan att det som figur 2 avser illustrera är att barnår och pliktår ej ger pensionsrätt för den som har en inkomst på över 7,5 inkomstbasbelopp (2005-01-10). Bilden ansågs inte vara missvisande eller oklar.



Figur 2. Från försäkringskassans hemsida. Figuren skulle lätt kunna tolkas som att barnår och pliktår inte ger pensionsrätt, vilket de gör. Däremot ger de inte pensionsrätt för den som har en inkomst på över 7,5 inkomstbasbelopp vilket det är tänkt att illustrationen ska visa.

Om figur 3 fick vi veta att den hade varit med sedan pensionssystemets ikraftträdande utan att redigeras. Den skulle illustrera en pension efter 40 års betalande. Dock skulle den på inget sätt tas allvarligt. Hans Hultgren menade att det var dumt att premiepensionen fick så stort utrymme eftersom detta kunde ge en missvisande bild med tanke på att premiepensionens utveckling på intet sätt var säker. Han förklarade att det var många som hade klagat på figur 3. Vi fick dock ingen uppgift om att den skulle tas bort eller förtydligas.



Figur 3. I Försäkringskassans illustration av uppdelningen av pensionen så får premiepensionen ett stort utrymme utan förklaring till varför.

Är det då så viktigt om ett par figurer är oklara eller missvisande? För många som inte har tid att läsa långa texter så är figurer och diagram en viktig källa till information. I en undersökning genomförd av Demoskop, som presenteras nedan, var en vanlig åsikt om vilken typ av information som önskas till exempel att man ville ha ”Enkel information som är lätt att ta till sig. Inte så mycket text.” (Kvinna, 40 år, sid 69 Demoskop). En annan sade ”Jag saknar mer lättförståelig text, mindre byråkratiskt skrivet.” (Kvinna 36år, sid 71). En 29-årig man ville ha ”Lättförstålig information. Inga sidor med kanslisvenska som ingen begriper.” (sid. 73). En fjärde önskade sig ”Förenklingar, till exempel grafer. Mindre text och mer bilder.” (Man 30år, sid. 77). Bilder är viktiga, men de måste givetvis vara rätt. Om omständigheterna är sådana att det inte går att säga säkert, som till exempel hur premiepensionen kommer utvecklas i framtiden, så måste detta skrivas ut tydligt i ord. Kanske är det i just det fallet bättre att inte ha någon illustration alls.

5.2 Demoskopundersökningen

Under intervjun med Anna Hedborg, nämnde hon att en undersökning hade gjorts om svenska folkets kunskaper om pensionssystemet. Hon menade att denna undersökning visade på att kunskapen om systemet hade förbättrats (04-11-26). Efter att ha läst undersökningen som är gjord 2004 av demoskop så framstår detta inte som självklart för oss. Undersökningen har en hel del brister både gällande frågematerialet och sammanställningen av undersökningen.

Undersökningen är beställd av Riksförsäkringsverket och Premiépensionsmyndigheten. Enligt sammanfattningen skall undersökningen behandla:

- * Kunskap om den allmänna pensionen
- * Förhållningssättet till pensionssystemet
- * Informationsvägar för den allmänna pensionen
- * Mottagandet och läsandet av det årliga pensionsbeskedet

(Demoskop 2004:i)

Mätningen är den sjunde i raden som genomförts mellan åren 1998-2004 och har gjorts i samband med att det orange kuvertet har skickats ut. Undersökningen utfördes via telefon och sammanlagt intervjuades 1012 personer i åldrarna 18-62 år.

Per Hörnsten, projektledare på Demoskop, som sammanfattat rapporten konstaterar att sedan 2001 har andelen personer som anser sig känna till systemet mycket eller ganska bra minskat från 41 procent till 34 procent. Många av frågorna i intervjun är emellertid enligt oss väldigt vaga. För att komma fram till vilken kännedom som de tillfrågade hade om pensionssystemet började man med frågan: Känner du till att vi i Sverige för 6 år sedan fick ett nytt pensionssystem, den allmänna pensionen? 90 procent känner idag till att vi fått ett nytt pensionssystem. De som uppgav att de känner till att vi fått ett nytt pensionssystem fick sedan följande fråga: Hur väl anser du att du känner till vad den allmänna pensionen innebär? Känner du till det mycket väl, ganska väl, ganska dåligt eller inte alls? (Demoskop 2004:1). I sammanfattningen av intervjun menar man att denna fråga mäter hur den allmänna kännedomen om pensionssystemet ser ut i Sverige idag. Vi menar dock att dessa siffror är ganska vilseledande eftersom det senare i undersökningen visar sig att av de 34 procent som menar att de känner till pensionssystemet mycket eller ganska bra är det bara 43 procent som överhuvudtaget kan nämna namnet på en eller flera delar av det (Demoskop 2004:7). Att folk anser sig ha kunskap om ett system är inte samma sak som att de verkligen har det. Vi menar att en del av frågorna troligtvis inte undersöker det de hade som mål att undersöka. Detta skulle kunna innebära att undersökningen har låg validitet (Lundqvist 1993:99). När resultaten dessutom sammanfattas på det sätt som görs i undersökningen, det vill säga att de bland annat skriver att många känner till systemet bra när i de i själva verket har väldigt knappa kunskaper, får det oss att undra över hur trovärdig undersökningen är.

I rapporten konstateras att män antagligen är mer vårdslösa med att säga att de har kunskap om något medan kvinnor är mer försiktiga med att uttala sig (Demoskop 2004:3). Detta skulle kunna innebära att den fiskala illusionen är större hos män än hos kvinnor, om det nu är så att män bygger sitt vetande på falska föreställningar. Detta får dock bli föremål för en annan uppsats.

Vidare står det i rapporten att: ”Det positiva förtroendet för den allmänna pensionen är i princip lika stort som vid de fyra senaste mätningarna.” (Demoskop 2004:6). Ett ökat förtroende hade varit bättre, idag är det endast två procent som säger sig ha ett mycket stort förtroende för det svenska pensionssystemet och en tredjedel som har ganska stort förtroende. Andelen som har ett litet förtroende eller inget förtroende alls är över hälften (53 procent), vilket är samma nivå som förra året.

När det gäller behovet hos allmänheten av att få mer information om pensionssystemet så säger 59 procent att de i mycket eller ganska stor utsträckning har ytterligare behov av information. År 2001 var denna andel 48 procent. Även detta resultat är något svårtolkat, eftersom så pass många inte intresserar sig för den information som tillhandahålls dem. Känslan av att de behöver mer information kan dock inte ifrågasättas eftersom den är subjektiv. Emellertid är det möjligt att vissa inte skulle ta till sig av informationen oavsett hur mycket som tillhandahålls.

Tyvärr handlar ingen fråga i undersökningen om vad allmänheten vet om hur pensionssystemet finansieras och om hur mycket de själva bidrar med. Anna Hedborg säger: ”En av idéerna med systemet är att folk inte skulle bli överrumplade över vad de fick i pension” (2004-11-26). Det viktiga verkar vara att en medborgare skall veta vad hon får ut i pension. Vi hade dock gärna sett frågor som även berör kunskapen om vad pensionssystemet kostar den enskilda medborgaren. Finns frågor inte med inom detta område på grund av ointresse, ovilja eller okunskap från beställarna? Är deras åsikt att vi inte behöver veta eller vill de inte att vi skall veta?

5.3 Temo-undersökningen

För att kunna utreda huruvida det finns en felaktig bild av sambandet mellan kostnader och förmåner bland svenska medborgare gällande pensionssystemet, har vi använt oss av en Temo-undersökning från 2003. Undersökningen gjordes våren 2003 och beställdes i samband med att två studenter från Stockholms Handelshögskola, Tino Sanandaji och Björn Wallace, skulle skriva en uppsats om fiskal illusion i det svenska skattesystemet. Undersökningen var en del av Temos vecko-telefon-undersökningar. Frågorna ställdes vid tre separata undersökningstillfällen. Antalet tillfrågade varierade mellan tillfällena. I huvudstudien som bestod av åtta frågor tillfrågades 1009 personer och i de två andra studierna som bara innehöll en fråga tillfrågades 592 personer⁸ respektive 1021 personer (Sanandaji, Wallace 2003:13).

Frågorna i undersökningen syftar till att få fram hur stor kunskapen om skattesystemet i Sverige är, och hur mycket missuppfattningar det finns. Den första frågan som ställs går ut på att ta reda på hur mycket den tillfrågade tror att en genomsnittlig arbetare betalar i sammanlagd skatt. I genomsnitt underskattades skatten med 23 procent.⁹ Endast 8 procent av de tillfrågade beräknar skatten till rätt nivå (Sanandaji, Wallace 2003:14). En annan fråga som är specifikt intressant för denna studie handlar om arbetsgivaravgiften och vem den skatten ligger på. Av de tillfrågade anser 56 procent att arbetsgivaravgiften i första hand ligger på arbetsgivaren (Sanandaji, Wallace 2003:19). I nästa fråga svarar intervjuobjekten på vad de anser om storleken på skatterna; 62 procent tycker att skatterna är för höga. Hälften av de tillfrågade menar dessutom att det svenska skattesystemet är ganska svårt att förstå (Sanandaji, Wallace 2003:23).

⁸ Den lägre siffran beror på att endast löntagare tillfrågades vid detta tillfälle

⁹ Den genomsnittliga sammanlagda inkomstskattesatsen är i undersökningen uppskattad till 63 procent.

6. Förståelse för kostnadsbörda

There are two important reasons why social security leads voters to underestimate the costs they bear. The first is the splitting of the tax into employer and employee portions. On the basis of casual evidence, I would argue that many voters are entirely unaware of the employer portion of the tax, although that is as much a burden for them as the employee portion. Furthermore, many of those who are aware of the employer tax probably believe that it constitutes no burden for them: calling it the “employer contribution” would seem to reinforce this view. Voters who are subject to this illusion would underestimate their actual tax burden by 50 percent. (Browning s. 385)

Citatet ovan fick oss att fundera på om de svenska arbetsgivaravgifterna har en liknande effekt på löntagare i Sverige. Detta har efter efterforskningar om hur det svenska pensionssystemet är utformat mynnat ut i följande hypotes:

Ett bakomliggande skäl till att en fiskal illusion uppstår om vem som betalar och hur mycket som betalas till pensionssystemet, är uppdelningen i en arbetsgivaravgift och en egenavgift och att dessa avgifter inte redovisas på lönebeskedet.

6.1 Elasticitet och avgiftsincidens

Skatter och avgifter har inte alltid de effekter som de vid första anblick ser ut att ha eller utges för att ha. Den formella betalaren är inte nödvändigtvis densamma som den faktiska. Det som bestämmer en skatts eller avgifts incidens är elasticiteten på utbud och efterfrågan. När incidensen av pensionsavgifterna ska bestämmas är det framförallt utbuds- och efterfrågeelasticiteten av arbete som avgör vem som faktiskt står för bördan av dem. (Borjas 2002:45-51).

$$\text{Arbetsutbudselasticitet} = \frac{\text{Procentuell förändring i utbudet av arbete}}{\text{Procentuell förändring i nettolönen}}$$

(Hansson, Norrman 1996:124)

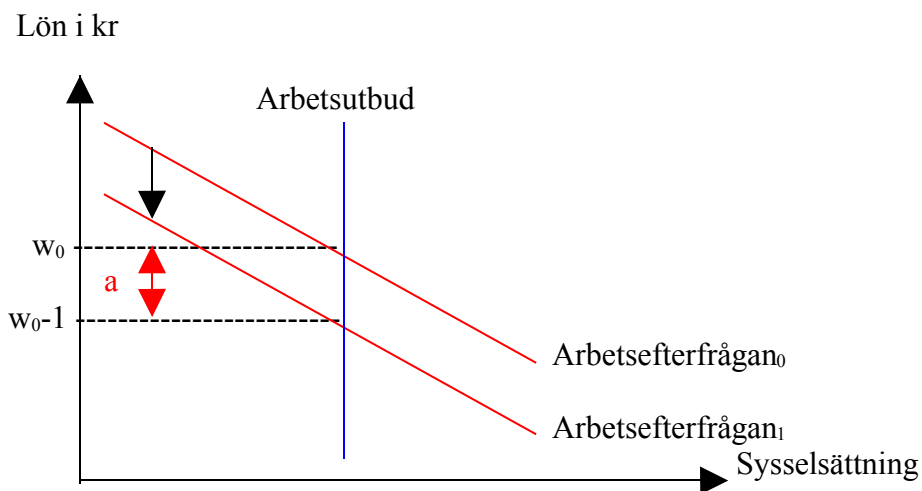
Det har visats att arbetsutbudselasticiteten för män generellt sett är oelastisk och ligger runt -0,1 (Borjas 2002:47). Giftna kvinnors arbetsutbud har däremot en negativ koppling till deras mäns lön (Borjas 2002:55). I många länder gör sambeskattningen av giftna att incitamenten att

arbета för den med lägst inkomst i paret, vilket ofta är kvinnan, blir låga. I Sverige togs dock sambeskattningen bort 1971 för att stimulera människor till att arbeta och för att den ansågs vara ett problem ur jämställdhetssynpunkt (*Skatter i Sverige* 2004:26). Bland annat därför är det rimligt att kopplingen mellan kvinnors arbetsutbud och deras äkta mäns lön är svagare i Sverige än i de länder med sambeskattning, till exempel Tyskland¹⁰.

Som namnet antyder är arbetsgivaravgiften en avgift som formellt sett ligger på arbetsgivaren. Många ekonomer anser dock att det reellt sett inte förhåller sig så. Milton Friedman skriver exempelvis om arbetsgivaravgiften att "...it isn't paid by the employer; it is in effect, paid by the wage earner."(ur Brittain 1971:110). Det spelar ingen roll om man lägger avgiften på arbetsgivaren eller på löntagaren eller hälften på vardera. Incidensen är densamma för båda två (Stiglitz 2000:493). I det svenska pensionssystemet innebär detta, ur ett incidensperspektiv, att arbetsgivaravgiften och egenavgiften lika väl kunde ha varit en enda avgift.

"The true incidence of the payroll tax (that is, who pays what) has little to do with the way the tax law is written or the way the tax is collected officially." (Borjas 2002:169). Det som avgör vem som bär incidensen av en avgift eller en skatt är som tidigare nämnts utbuds- och efterfrågeelasticiteten av arbete (Stiglitz 2000:495). Om arbetsgivaren har makt att skjuta över bördan på löntagaren i form av lägre löner så kommer detta med största sannolikhet att ske. Ju mer oelastiskt arbetsutbudet är, desto större är andelen av arbetsgivaravgiften som betalas av löntagaren. Om utbudet är helt oelastiskt så kommer avgiften helt att skjutas över på löntagaren (Borjas 2002:169). Detta skulle för svensk del innebära att löntagarna i Sverige ceteris paribus bär i stort sett hela pensionsavgiften själva. Figur två illustrerar hur det skulle kunna se ut då hela avgiftsbördan ligger på löntagarna. Det tycks väl vågat att hävda att arbetsutbudet i verkligheten är helt oelastiskt. Att löntagarna trots detta står för arbetsgivaravgiften är dock ingen hemlighet för de som är delaktiga i kollektivavtalsförhandlingar. Detta beror inte enbart på att incidensen ser ut som den gör utan också delvis på de svenska löneförhandlingarnas kollektiva natur, vilket diskuteras utförligare längre fram.

¹⁰ Det pågår emellertid en reform av det tyska skattesystemet.



Figur 4. Om arbetsutbudet är helt oelastiskt så bär arbetarna avgifterna fullt ut i form av lägre löner. a = avgift

Arbetsgivaravgiften skulle istället för att direkt inverka negativt på löner också kunna leda till att arbetsgivarna skjuter över avgiften på konsumenterna i form av höjda priser, eller till en högre arbetslöshet än med en lägre eller ingen avgift alls. Om generellt högre priser är konsekvensen kan detta dock också leda till en reellt lägre lön. Effekten på löner och sysselsättning är densamma oavsett om avgiften formellt betalas in av arbetsgivaren eller löntagaren. Anna Hedborg uttrycker sig om egenavgifter och arbetsgivaravgifter på följande sätt:

Ja det är lite intressant för jag är också ekonom, så för mig har det aldrig varit någon upphetsande fråga, det är ju samma sak. Men politiskt så är det ju inte alls så, utan där har vi ju å ena sidan folkpartisterna och Bo Könberg i spetsen, han är helt övertygad om att det är någon fantastisk skillnad mellan arbetsgivaravgifter och egenavgifter medan socialdemokraterna då är övertygade om att det är åt helvete med egenavgifter och att det otroligt mycket bättre med arbetsgivaravgifter och att det är fördelningspolitiskt mycket bättre och så. Båda är ganska pippi, för det är klart att om man räknar ut det rent matematiskt så är det samma sak det är till och med samma avdragsrätt. (04-11-26)

6.2 Elasticitetens betydelse

Som redan nämnts så är dagens svenska pensionssystem på många sätt långt mer begripligt än dess föregångare eller pensionssystemen i många andra länder. ”Det var definitivt så att kanske alla av oss runt bordet hade som önskemål att få ett så begripligt system som möjligt” (Könberg 2004-11-24). Med bakgrund av sådana önskemål torde detta också ha varit vad man kunde förvänta sig. Det finns dock ännu inslag som tycks tveksamma ur logiskt och praktiskt avseende. Elasticitet och dess incidensverkan kan inte anses vara allmänt känd kunskap. Det är heller ingenting som det upplyses om i den information om den allmänna pensionen som presenteras i det orange kuvertet eller på försäkringskassans hemsida. I den information som finns på försäkringskassans hemsida, samt i det orange kuvertet som skickas ut en gång per år så framgår det dock att 18,5 procent av löntagarens lön betalas till pensionssystemet varje månad (www.forsakringskassan.se, orange kuvertet), vilket ju ändå är det viktigaste att veta om. Detta måste emellertid förefalla aningen förvirrande för många, eftersom det inte framgår av lönebeskedet. Där kan man, om man är riktigt klurig och uppfinningsrik beräkna egenavgifterna, medan arbetsgivaravgifterna överhuvudtaget inte syns. Vad ska då löntagaren tro? Förmodligen är det ingen som tror att informationen i det orange kuvertet är falsk, och det är den inte heller, men eftersom lönebeskedet kommer varje månad och pensionsinformationen bara en gång per år, så är det högst sannolikt att den enligt oss ofullständiga information som finns i lönebeskedet är den som etsar sig fast i minnet.

För många av de som har arbetat med pensionssystemet, är insatta i hur skatter och avgifter fungerar eller är involverade i kollektiva löneförhandlingar är elasticitetssamband och möjligheten till incidensförskjutning någonting självklart. ”...så fort man rör en förmån så vet ju facken om att det är på det här sättet. Då kan de mobilisera den kunskapen, att det här har vi betalt för” (Hedborg 2004-11-26). Ju mer det diskuteras desto självklarare kan det tyckas att en arbetsgivare låter en del, eller hela kostnaden av att ha en anställd vila på denna. Få områden inom tillämpad ekonomi har undersökts lika grundligt som förhållandet mellan antalet arbetstimmar och lön (Borjas 2002: 46). De resultat som framkommit, som dock varierar på grund av mätproblem etc., visar att arbetsutbudet generellt sett är oelastiskt samt att arbetsefterfrågan är elastisk (Borjas 2002:47). Trots det oelastiska arbetsutbudet och att båda avgifterna betalas in av arbetsgivaren så har en distinktion gjorts mellan arbetsgivar- och

egenavgifter. De olika namnen antyder en distinktion i effekten mellan dem, en distinktion som skulle kunna uppfattas som solidarisk i bemärkelsen att man delar på kostnaderna. De tre intervjuade verkar ha ungefär samma uppfattning om att detta missförstånd är av mindre ekonomisk betydelse eftersom den ekonomiska effekten av de båda avgifterna är densamma. Däremot är de inte överens om de psykologiska effekterna olika avgifter har och tydligheten av olika avgifter (Gennser 04-11-23, Hedborg 04-11-26, Könberg 04-11-24). Om man som Downs är av åsikten att det är viktigt att ha välinformerade medborgare borde det vara angeläget att dessa känner till sambanden mellan skyldigheter och förmåner. För att få en förståelse för vad den offentliga sektorn egentligen sysslar med, hur vi påverkar den och hur den påverkar oss, så bör det också vara tydligt vem som betalar och för vad. Arbetsgivar- respektive egenavgifterna och deras incidens är ett exempel på hur ett omotiverat komplicerande av systemet underbygger en fiskal illusion.

6.3. Missförstånd och fackliga organisationer

En stor del av socialdemokratin och ännu mer vänsterpartiet och kanske miljöpartiet tror inte att det är så utan tror att egenavgifter är fördelningspolitiskt sämre. Och det har försvårat den här diskussionen, för att om Anna eller Ingela Thalén på arbetarkommunen säger det här så är det nästan ingen som tror dem. (Könberg 04-11-24)

Fackföreningsrörelsen har en stark röst när det gäller att påverka hur skatter och avgifter på arbete ska se ut. 85 procent av de svenska löntagarna är organiserade i något fackförbund (Södersten 2000:201). Vad fackförbunden förmedlar till löntagarna torde ha ett starkt inflytande på dessas uppfattningar av och förståelse för löner, skatter och avgifter. Detta ger fackförbunden en nyckelroll i förmedlingen av information. Fackförbunden i Sverige skulle kunna hjälpa till att förklara för löntagare hur pensionssystemet ser ut, hur mycket som betalas och vad effekten av pensionsavgifterna blir. Det är de som är med och förhandlar fram olika löneavtal och de vet mycket väl vem som förlorar eller vinner vad i förhandlingarna. LO:s ordförande Wanja Lundby-Wedin konstaterar bestämt att det är löntagarna som står för arbetsgivaravgifterna och att det är ett missförstånd att det skulle vara på något annat sätt (2004-12-29). Gustaf Olsson från Vänsterpartiets riksdagsgrupp och ansvarig för arbetsmarknadsfrågor förklarar det som att man har "... valt att i avtalsrörelser avstå löneutrymme för att istället finansiera olika försäkringar via arbetsgivaravgifter" (2004-17-12). Om det nu är

så att egentligen alla förutom löntagarna vet att arbetsgivaravgifter och egenavgifter har i princip samma incidenseffekter, borde det då inte vara relativt lätt att göra någonting åt detta?

Antingen hade de som är delaktiga i löneförhandlingar, det vill säga fackförbund och arbetsgivare, samt de som ansvarar för pensionsförsäkringen, försäkringskassan och riksförsäkringsverket ännu tydligare kunnat förklara detta, eller så hade de helt enkelt kunnat ersätta pensionsdelen av arbetsgivaravgifterna helt med egenavgifter. Oklarheten hade dock delvis kvarstått eftersom både egenavgifter och arbetsgivaravgifter idag betalas in av arbetsgivaren.

6.4. Privat / offentligt

I den privata sektorn är det oftast relativt klart hur mycket man betalar, även om det kanske inte är helt klart vad man får för pengarna, till exempel reklamkostnader etc. Privata transaktioner görs oftast på en quid pro quo basis, det vill säga när en medborgare åtnjuter en privat förmån så betalas denna direkt och individuellt (Downs 1960:547). I den offentliga sektorn finns ofta bara en svag eller ingen koppling alls mellan vad medborgaren betalar och vad denna får. Med pensionsavgifterna är dock kopplingen starkare eftersom det till största delen handlar om ett avgiftsbaserat och inte ett skattebaserat system. Detta innebär att avgiften upp till inkomsttaket ger löntagaren ett personligt pensionsanspråk. Om man jämför privat pensionssparande med pay-as-you-go delen av det offentliga pensionssparandet finns dock ändå stora skillnader i just kostnads- och förmånssambanden.

Upp till en viss ålder så kan pensionsförmåner anses vara s.k. ”remote benefits” (Downs 1960:551) eftersom de ter sig avlägsna. Det kan vara svårt att se nyttan i att betala till någonting som inte känns aktuellt inom en nära framtid (Downs 1960:551). De flesta privata varor genererar direkta förmåner som poängteras tydligt med hjälp av marknadsföring (Downs 1960:552). Just privat pensionssparande har dock inte denna direkta karaktär av åtnjutande. ”But even private goods with benefits of a remote nature, such as cemetery lots, are advertised in such a way as to make awareness of these benefits immediate.”(Downs 1960:552). Detta menar vi gäller även privat pensionssparande. Reklam pumpas ut i olika medier på ett sätt som ska åskådliggöra vikten av att börja pensionsspara redan som ung. Ett exempel är de

reklamer där unga människor får träffa sig själva som gamla. Från offentligt håll görs sällan liknande marknadsföringsansträngningar för att folk ska uppmärksamma att de avgifter som nu betalas i framtiden kommer ge pensionsförmåner (Downs 1960:552).

Utöver att medborgarna informeras om privata varor med hjälp av marknadsföring på ett sätt som skiljer sig avsevärt från offentliga varor så gör också själva kontraktsformen att det är tydligare vad de betalar och vad de får då de köper en privat vara. I ett inledande skede så måste köparen acceptera villkoren för köpet. Denne måste ta ställning till om villkoren är acceptabla. Detta går med automatik i det offentliga. Margit Gennser menar dock att ett kontrakt i det privata mycket väl kan jämföras med ett kontrakt i det offentliga (2004-11-23). I avtalet specificeras villkoren. Om kontraktet inte läses så är det heller inte så konstigt att köparen, eller medborgaren inte är informerad om villkoren. Men möjligheten att refusera köpet, att inte acceptera kontraktsslutandet finns åtminstone i det privata, vilket torde göra att fler sätter sig in i åtminstone en del av villkoren, något som kanske inte uppfattas som lika meningsfullt i det offentliga där valmöjligheten att inte sluta kontrakt inte finns. Litar man på staten, alternativt tror att det inte går att göra någonting åt om staten lurar en, finns det till synes svaga incitament att undersöka detaljerna i systemet.

7. Fiskal Illusion

”Fiscal illusion occurs when individuals misjudge their tax-expenditure ”package” provided by the government.” (Baker 1983:95)

7.1. Politisk ignorans

För att politikerna i ett land skall kunna utforma sin politik måste de veta vad medborgarna har för preferenser och för att kunna lägga sin röst på det parti som står närmast deras egna önskemål så måste medborgarna veta vilken politik de olika partierna förespråkar. Men som vi tidigare nämnt kan informationssökande vara kostsamt. Därutöver är det svårt för människor att i förväg veta hur mycket det kommer att kosta eller vilken nytta det kommer att ge dem att söka informationen. Detta kan innebära att vissa gör felbedömningar och avstår fast det faktiskt skulle löna sig. På grund av det stora antalet politiska frågor kan ingen hålla sig fullständigt informerad om allt som händer och alla förändringar som görs (Downs 1960:544). Många medborgare känner uppgivenhet eftersom de inte anser sig vara tillräckligt insatta i politiken för att veta vilket partis politik som överensstämmer med deras preferenser. Dessutom är de medvetna om att det är många andra som röstar vid val och att deras röst antagligen inte kommer ha en avgörande betydelse. Många röstar trots dessa tvivel eftersom de anser det vara deras demokratiska skyldighet (SOU 2000:1:179). Anthony Downs skriver i sin artikel att detta dock leder till att människor inte anstränger sig för att få tag på information. De blir politiskt ignoranta medborgare. En politiskt ignorant medborgare får endast den fria information som hon automatiskt serveras med bara genom att leva i vårt mediala samhälle (Downs 1960:544-545). Downs menar emellertid att: ”Ignorance of politics is not a result of unpatriotic apathy; rather it is a highly rational response to the facts of political life in a large democracy” (1957:147). Vikten av att förstå pensionssystemet och andra strukturer i samhället är dock av stor betydelse, vilket även politiker bör ha intresse av att ta hänsyn till. Men hur skall politikerna agera för att inte bara engagera medborgarna att söka information utan också för att minska kostnaden för informationssökande?

Anna Hedborg menar att politikerna har gjort, om inte tillräckligt så i alla fall mycket för att informera allmänheten om hur pensionssystemet är uppbyggt (04-11-26). Men om man applicerar Downs idéer om att medborgare generellt anser det för kostsamt att aktivt söka information på hur politikerna gått tillväga i Sverige så har de i det här fallet kanske ansträngt

sig förgäves. Fram till nu har man satsat på att ge ut information genom exempelvis det orange kuvertet och den nya pensionsportalen. Men om en individ läser kuvertet och uppfattar innehållet som svårförståeligt eller för omfattande kan detta innebära att man inte läser klart informationen eller att man inte söker ytterligare upplysningar. De slutar helt enkelt att anstränga sig. Idag är det enligt demoskopundersökningen från 2004 endast 21 procent av de som får ett orange kuvert som läser hela eller merparten av innehållet i det. Fyra av tio läste några valda delar av det och ytterligare en dryg tredjedel tittade endast på det (Demoskop 2004:20).

Frågan är då vems fel det är när medborgarna slutar att söka information. Har politikerna endast ansvaret att tillhandahålla informationen eller har de också ansvaret för att den tas upp och förstås? Kan det vara medborgarnas eget ansvar att sätta sig in i politiken som förs i ett land?

7.2. Medborgarnas kunskap

Wagner skriver att det är systemets utformning och beskattningsmetoden som till största del påverkar människors förståelse för ekonomiska system (Wagner1976:47). Denna idé tillsammans med Downs teori om att information till medborgare inte alltid fungerar, styrker antagandet att det skulle kunna finnas fiskal illusion i det svenska pensionssystemet. Både Temos undersökning från 2003 och demoskops undersökning från 2004 visar att det finns en hel del missuppfattningar om hur systemet fungerar. Temo-undersökningen visar som vi tidigare nämnt att 50 procent anser att arbetsgivaravgifter till största delen är en skatt som drabbar arbetsgivaren och inte arbetstagaren. Detta trots att LO, Riksförsäkringsverket, Försäkringskassan samt de politiker vi varit i kontakt med menar att arbetsgivaravgiften inte är en avgift som belastar arbetsgivarna utan att den bärs av arbetstagaren, och att detta tas in i beräkningarna under löneförhandlingarna (Gennser 04-11-23, Hedborg 04-11-26). Demoskops undersökning visar att det finns ett stort kunskapsglapp, där till exempel väldigt få vet hur pensionssystemet fungerar. Varför har Sveriges invånare då så låg kunskap om ett system som i allra högsta grad påverkar eller kommer att påverka dem, ett system som politiker och tjänstemän dessutom lagt stora resurser på att informera om.

Margit Gennser (m) drar paralleller till den tid då medborgarna i Sverige betalade in sin skatt själva. ”På den tiden när man fick betala skatt själv så hade vanligt folk oerhört mycket mer känsla för vad som var bruttolön och skatt” (Gennser 04-11-23). Detta skulle kunna innebära att om medborgarna på ett enkelt sätt kunde se på sitt lönebesked hur mycket de betalar i pensionsavgifter, i kombination med att de även fortsättningsvis får ett orange kuvert som informerar om pensionsläget, så skulle de plötsligt vara mer insatta. Inte bara därför att de då hade vetat att pensionsavgiften är 18,5 procent, på samma sätt som de idag vet hur mycket de betalar i direkt inkomstskatt varje månad, utan för att kunskapen om hur mycket de bidrar med till sin pension dessutom skulle kunna ge incitament till att uppsöka mer information. Att sedan dessutom lägga avgifter och skatter i största mån på de som bär dem, så att vi inte längre skulle ha något som heter arbetsgivaravgifter som sedan bärs av arbetstagare, skulle göra det ännu enklare för varje enskild medborgare att förstå systemet. När vi frågade Bo Könberg om hur han ville att systemet skulle se ut, så visade det sig att Folkpartiet hade lagt fram ett förslag om att egenavgifter och sociala avgifter skulle synas på lönebeskedet (se bilaga). Om hans parti hade fått bestämma hade dock de 18,5 procenten dragits från löntagarens lön på samma sätt som inkomstskatten görs idag och en löneväxling hade då skett. Bo Könberg säger att ”det är klart att om det varje månad står 18,5 procent på lönekuvertet så som jag skulle vilja ha haft det och man deklarerar varje år, så är väl det något tydligare ur informationssynpunkt än om det aldrig syns i ens egna papper utan bara talas om i serieinformation.” (04-11-24)

7.3. En ineffektiv ekonomi

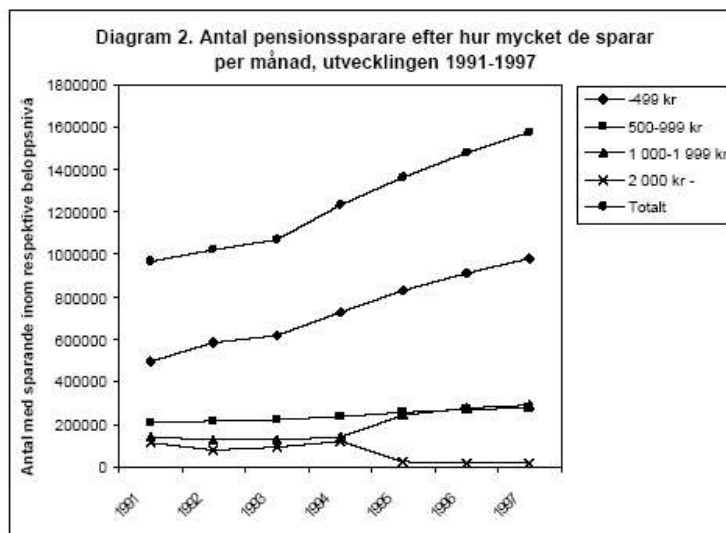
Wagner skriver att medborgarnas aggregerade kunskaper om det ekonomiska systemet mycket väl kan ha stor betydelse för hur det går för den offentliga ekonomin (1976:45). Detta skulle i sin tur innebära att effektiviteten blir högre i en ekonomi där medborgarna har stor kunskap om det ekonomiska systemet. Appliceras detta på pensionssystemet så ser vi att om inte individen vet vad denna betalar kan hon inte veta vad som är optimalt sparande och därmed inte maximera sin nytta. Om utgångspunkten är att inkomsten antingen skall användas till konsumtion eller sparande så får vi följande villkor: $Y = C + S$, där Y är inkomsten, C är konsumtionen och S står för sparande. Hur inkomsten fördelas mellan konsumtion och sparande beror till stor del på i vilken del av livet man befinner sig. Många ungdomar har inte

råd att spara något alls eftersom de utbildar sig eller har en låg arbetsinkomst. Efterhand som inkomsten ökar förändras individens preferenser. Eftersom pensionsavgiften är en bindande restriktion som är lika hög genom hela livet, är det möjligt att den begränsar unga individer. Om individen själv hade fått välja hade det optimala kanske varit en lägre avgift i början som sedan successivt höjts med åldern. Ett sådant system har till vår kännedom dock aldrig prövats. Om det nu dessutom är så att många skattebetalare i Sverige inte är införstådda med att de varje månad bidrar med 18.5 procent av sin lön till framtida pensioner, så kanske de utöver detta sparar för mycket i till exempel privata pensionsfonder. Om $S \uparrow$ så innebär det att $C \downarrow$, vilket skulle kunna innebära att till exempel unga människor inte konsumerar så mycket som de i själva verket skulle vilja om de hade vetat hur mycket de redan sparar. Visserligen kan detta ge dem mer pengar i framtiden men det återgäldar inte den nyttoförlust som inträffar under deras unga år eftersom de kan tvingas göra avkall på viktig konsumtion eller viktiga investeringar. På grund av detta får vi en ineffektiv ekonomi med snedvridningar av nyttor, vilket leder till onödiga välfärd förluster, som vidare skulle kunna leda till en lägre ekonomisk tillväxt. Bankerna tjänar emellertid på privat pensionssparande och försöker kanske därför få oss att satsa på mer sparande än nödvändigt. Dessutom är denna sparandeform skattegynnad vilket får det att låta som ett attraktivt alternativ. Om man trots detta vill spara vid unga år är kanske inte ett privat pensionssparande som är låst upp till 55 års ålder det bästa alternativet.

7.4. Privat pensionssparande

Den största delen av dagens pensionssparande består av ett icke-fonderat pay-as-you-go-system. Trots detta har den fonderade delen fått en väldigt stor betydelse i medier. Dessutom har det faktum att den fonderade delen är öppen för konkurrens gjort att företagen konkurrerar om sina kunder på den öppna reklammarknaden. Det plötsliga utbudet av pensionsreklam skulle kunna ge en felaktig bild, både av vikten av premiepensionsdelen i dagens pensionssystem och av nödvändigheten av att ha ett privat pensionssparande. Flera undersökningar visar som tidigare nämnts att pensionssparandet inte har ökat markant under de senaste sex åren. Om vi emellertid tittar tillbaka på åren innan det nya pensionssystemet infördes så finner vi en ökning mellan åren 1994 och 1997 (Konsumentverket rapport 2000:17:17). Denna ökning skulle kunna bero på att folk redan innan pensionsreformen genomfördes blev påverkade av diskussionen som fördes i media. I den konstaterades det att

det dåvarande systemet var ohållbart, vilket kan ha tolkats som att en kollaps var att vänta. Konsekvensen blev att människor fick intrycket av att det gällde att rå om sin egen framtid, eller åtminstone att framtidens pensionssystem skulle bli mindre förmånligt. Detta ledde möjligtvis till en tidig reaktion på vad som förväntades bli sämre tider.



Figur 5: Bilden är från konsumentverkets utredning 2000:17 och visar på hur pensionssparandet utvecklades mellan 1991 och 1997.

Skatteverket skriver dessutom i sin årsbok från 2004 att antalet personer som pensionssparar har mer än fördubblats sedan 1991. Enligt skatteverket pensionssparar idag 40 procent av personerna i aktiv ålder¹¹. Emellertid har det genomsnittliga pensionssparandet, som visar hur mycket varje person sparar, gått ner sedan år 1991 (2004: 68).

Konsumentverket fann 1998 att informationen i marknadsföringen i många fall var bristfällig eller obefintlig och att det i en del fall fanns utfästelser om avkastning som inte kunde garanteras, samt att fondbolagen inte följde branschorganisationens regler (Konsumentverket rapport 2000:17:40). En del reklam har sedan dess fällt för otillåten marknadsföring i marknadsdomstolen. Bland annat fälldes Länsförsäkringar Wasa Liv år 2001 för att de distribuerat en reklam där personer blir förfärade och antingen gråter, dricker sprit eller ligger och vänder sig i sängen efter att de öppnat sitt orange kuvert (Konsumentverket 2001-06-15).

¹¹ Uttrycket definieras inte i texten, men vi tolkar det som att det betyder *yrkesverksam ålder*.

8. Slutsats

I inledningen till denna studie förklarades att vi för det första ville undersöka huruvida det finns en fiskal illusion i det svenska pensionssystemet och för det andra utreda vad en eventuell fiskal illusion kunde tänkas bero på. Den tredje frågan var sedan om en sådan fiskal illusion hade någon betydelse. Avslutningsvis önskade vi presentera några möjliga åtgärder för att komma tillrätta med illusionen.

8.1 Fiskal illusion existerar

Undersökningarna gjorda av Demoskop och Temo pekar på att det finns klara missuppfattningar om hur pensionssystemet fungerar och vad det innebär. Eftersom Demoskopundersökningen inte innehåller några frågor som direkt berör kostnaderna av systemet är det svårt att dra några slutsatser angående fiskal illusion enbart utefter denna. Undersökningen visar emellertid tydligt att de intervjuade saknar grundläggande kunskaper om hur pensionssystemet är uppbyggt och vad det innebär för dem som individer. Kompletteras denna information med Temo-undersökningen som visar att över 50 procent av de tillfrågade trodde att arbetsgivaren står för arbetsgivaravgiften, samt det faktum att det faktiskt är löntagaren som bär incidensen av denna, framträder en bild av en markant missuppfattning inte bara av de förväntade förmånerna utan även av hur stora de individuella kostnaderna är. En fiskal illusion tycks med andra ord existera.

8.2. Vad fiskal illusion beror på

Hypotesen att en fiskal illusion skulle bero på att avgiften till pensionssystemet är uppdelad i en egenavgift och en arbetsgivaravgift tycks trolig med tanke på den felaktiga incidensuppfattningen. Att utformningen av lönebeskedet skulle underbygga denna fiskala illusion kan kanske inte uttryckligt bevisas men är högst sannolikt eftersom lönebeskedet är en månatlig förekomst och därför borde sätta djupare spår i människors medvetande än det orange kuvert som kommer en gång om året, och som dessutom få läsare noggrant. Det handlar alltså om att strukturen på och presentationen av avgifterna gör dem svårförståeliga.

En annan orsak till fiskal illusion är att information om pensionssystemet inte går fram till medborgarna. Detta beror i vissa fall på att informationen presenteras på ett oklart sätt så att den missförstås, och i andra fall på att den inte finns tillgänglig där den skulle behövas. Det kan också bero på att medborgarna inte intresserar sig för den fakta som finns tillgänglig.

8.2.1. Information

Överallt omkring oss övervältras vi av information. Den som söker information om hur pensionssystemet fungerar, eller om någonting annat för den delen, kan hitta en överväldigande mängd fakta på Internet, i biblioteket, på tv, eller över telefon. Det är inte alltid lätt att veta var relevant information bör sökas och om den är heltäckande och tillförlitlig. I många fall är det dock så att människor med bristfälliga kunskaper om någonting som faktiskt i högsta grad berör dem, inte ens försöker ta till sig den information som serveras dem på silverfat. Detta visar tydligt svaren från demoskops undersökning om kunskapen gällande pensionssystemet. De tillfrågade svarade bland annat att de inte visste så mycket, gärna ville veta mer men inte hade läst den information som skickats ut till dem.

Vem har då ansvaret för att medborgarna är välinformerade? I slutändan när politikerna tillhandahållit all information och gjort alla system och strukturer i samhället transparenta och lättförståeliga, så måste det vara varje individs eget ansvar att ta till sig vad som för individen är optimal kunskap för att maximera sin egen nytta. Det är emellertid viktigt att politikerna aldrig glömmer att välinformerade medborgare i ett land är en kollektiv vara. Om vi skulle överlåta till varje individ att helt avgöra själv hur mycket tid som ska läggas ner på att söka information så skulle som vi tidigare nämnt antagligen alla anta att de andra tar detta ansvar. Detta ger politikerna ett stort ansvar att försöka se till att maximera den kollektiva nyttan som uppkommer av att alla medborgarna i Sverige är välinformerade.

8.2.2. Medvetet eller omedvetet?

Puviani formulerade, som tidigare nämnts, en hypotes om att politiker väljer att utforma system som döljer kostnaderna och att detta då kan vara en orsak till att fiskal illusion uppstår. Kan detta vara fallet i Sverige? Vi tror inte att politikerna medvetet konspirerar mot medborgarna genom att göra invecklade skatte- och avgiftssystem. Problemet ligger snarare i att politikerna kan ha flera målsättningar som delvis eller helt konkurrerar med varandra. De politiker som är för en stor offentlig sektor och är helt övertygade om att detta är det bästa för Sverige, kanske samtidigt har på sin agenda att strukturer och system i samhället skall vara transparenta och lättförståeliga. Emellertid är kanske samma politiker medvetna om att allt för höga skatter mottas negativt av väljarna. Detta skulle kunna leda till att man vid reformer utformar system så som till exempel pensionssystemet 1998, som är mycket enklare och rakare än tidigare system och dessutom satsar enormt mycket på information till väljarna. Men att man väljer att inte trycka lika hårt på all information som finns och inte ser det som så viktigt att systemet utformas så att alla direkt förstår vad de bidrar med. Ett bra exempel är Demoskopundersökningen som undersöker vad medborgarna vet om pensionssystemet men som inte har en enda fråga som berör kostnaderna för systemet.

När vi inledde arbetet med denna uppsats väntade vi oss att möta mycket motstånd till vår åsikt om att incidensen är oberoende av vem som betalar in skatten, och att arbetsgivaravgiften därför inte automatiskt bärs av arbetsgivaren. Men tvärtom möttes vi från de flesta håll av medhållande. Tyvärr verkar denna kännedom inte ha spridit sig ut till allmänheten. Denna insikt ledde till att vi frågade oss om det fanns ett ointresse bland politiker, fackföreningar med flera att sprida denna kunskap. Kanske var det till och med så att medborgarnas allmänna okunskap om skatte- och avgiftsincidens gynnade vissa politiska mål.

8.3. Konsekvenserna av fiskal illusion

8.3.1. Ineffektiv ekonomi

Under denna uppsats framväxande har vi successivt förstått vidden av att ha fiskal illusion i ett system som till exempel pensionssystemet. Framförallt två konsekvenser har presenterats i denna studie. Den ena är att fiskal illusion kan leda till en ineffektiv ekonomi. Om medborgarna missförstår hur mycket de betalar i obligatoriska pensionsavgifter och inte har någon klar uppfattning om vad dessa avgifter kommer ge dem i framtida pension, så riskerar de att fatta felaktiga beslut om hur mycket de bör spara respektive konsumera. En ineffektiv allokering av individernas resurser gör att varje individs nytta riskerar att bli lägre än nödvändigt. Människor kanske binder upp pengar i privat pensionssparande allt för tidigt, istället för att satsa dem på hus eller tillväxtstimulerande konsumtion. Vi menar inte att förringa vikten av att ha ett privat pensionssparande emellertid anser vi att det finns perioder i livet då pensionssparande inte är det bästa sparalternativet. Vi tycker det är beklagligt att det inte erbjuds mer objektiv rådgivning när beslut om ett sparande som kanske skall vara i 40 år ska tas.

8.3.2. Ineffektiv demokrati

Den andra konsekvensen av fiskal illusion är att den leder till en ineffektivare demokrati än behövt. Medborgarnas möjlighet att rösta fram det parti som bäst representerar deras preferenser försämras när de inte ens vet hur deras preferenser bäst skulle kunna tillgodoses. Dessutom så försämras deras möjligheter att påverka partierna i den riktning som de helst skulle vilja se att politiken gick i. Det skulle också bli svårare för politiker att föra medborgare bakom ljuset om dessa visste mer om troliga följder av olika policyförslag. Vi menar att demokrati och ekonomi har starka band. För att demokratin skall fungera tillfredställande krävs det att medborgarna är engagerade i landets ekonomi och att de är kapabla att ta individuella konsumtions- och sparbeslut efterhand som politikerna ändrar sin policy. Dessutom är det viktigt att inkompetenta politiker byts ut och att ny kompetens väljs in, så att ekonomin inte tar skada. Ett lands ekonomi är extremt känslig. Framförallt är den beroende av medborgarnas förtroende och stöd.

8.4 Politiska motiv

Varför dela upp avgifter som kunde ha varit en och samma i flera och sedan ge dem vilseledande namn och låta avgifterna betalas in av samma aktör? Efter en del grävande började vi förstå att det fanns två sidor av problemet. Båda avgifterna bärs visserligen av löntagaren medan arbetsgivaren betalar in dem. Men någonstans där slutar likheterna. Arbetsgivaravgiften fungerar som en skatt av den delen av lönen som är över taket. Egenavgiften däremot betalas endast in upp till taket, sedan blir den lika med noll. Dessutom ger egenavgifterna rätt till skattemässiga avdrag vilket inte arbetsgivaravgiften gör. Efter noggrant övervägande kom vi emellertid fram till att dessa olikheter inte avsevärt förändrar något gällande den fiskala illusionen. Komplexiteten i systemet leder till att medborgarna inte vet hur mycket de bidrar med och en av anledningarna till detta är visserligen att avgiften är uppdelad i två delar, men det största skälet är ändå att inbetalningarna görs av arbetsgivaren, och det är inte denna som belastas av skatten.

Det kan vara så att både de som vill att arbetsgivaren även fortsättningsvis ska stå för inbetalningen av pensionsavgifterna och att det inte skall redovisas på lönebeskedet och de som vill ändra skatte- och avgiftssystemet kan ha dolda motiv. De sistnämnda skulle till exempel kunna ha som mål att få skattebetalarna att se hur mycket de egentligen betalar i skatt för att skapa en opinion för sänkta skatter och minskad offentlig sektor. De som vill bevara avgiftsinbetalningen som den är idag vill möjligtvis att det ska framstå som om kostnaderna för den offentliga sektorn är lägre än vad de är. Det kan vara så att vissa politiker inte tycker att medborgarna behöver veta vad allting kostar, det vill säga att de anser att de vet bättre vad som är bra för medborgarna än vad medborgarna själva vet. Som vi tidigare skrivit vill vi inte ta ställning i frågan om storleken på det offentliga systemet. Däremot menar vi att kunskap hos medborgarna alltid är viktigt och att om man anser att man måste dölja sanningen för att nå sina mål, så tycker vi inte att man ansträngt sig tillräckligt för att finna andra lösningar. En bra politiker är inte bara bra på att finna lösningar på problem utan också på att med ren fakta övertyga väljarna om fördelarna.

8.5. Åtgärder

I denna studie har ett antal viktiga diskussioner förts. Ytterligare forskning behövs för att gå vidare efter dessa inledande steg. Det som konstaterats pekar dock i en riktning; utformningen av pensionssystemet måste bli mer pedagogiskt och informationen likaså. Individernas kunskap om pensionssystemets måste förbättras för att åstadkomma en effektivare koppling mellan individernas preferenser och de beslut som fattas av de folkvalda politikerna. En sådan koppling mellan preferenser och beslut skulle innebära en effektivare demokrati. En grundläggande förståelse för pensionssystemet skulle också potentiellt möjliggöra en effektivare allokering av individernas och således samhällets resurser. Pensionssystemet är på många sätt utformat för att ge incitament för människor att ta effektiva ekonomiska beslut. Till exempel att det är möjligt att välja själv när man vill gå i pension men att pensionens storlek påverkas av pensioneringstidpunkten. Men de inbyggda incitamentsmekanismerna fungerar inte som de ska om medborgarna inte har förstått hur systemet fungerar.

Det ska tydligt stå på lönebeskedet hur mycket som betalas i pensionsavgifter. Idealiskt ska alla arbetsinkomstskatter och avgifter redovisas där. Vi har under arbetet med denna studie inte kunnat finna några hållbara argument för varför det inte skulle vara möjligt att genomföra denna förändring. Det viktigaste är att alla avgifter och skatter syns på lönebeskedet och att beteckningarna inte är missvisande ur incidensavseende. Det kan sedan diskuteras hur långt man ska gå när det gäller att genomföra en löneväxling. I frågan om det är nödvändigt att alla skatter och avgifter betalas in av löntagaren har vi inte kunnat komma fram till en gemensam slutsats. Vi är dock ense om att det ur ett fiskal illusionsperspektiv även är viktigt att tydligt skilja på avgifter och skatter. Endast de inbetalningar som har individuellt knutna förmåner till sig, bör få kallas för avgifter.

När de ovanstående förändringarna genomförts så tror vi att informationsbehovet kommer vara annorlunda. Å ena sidan kan ett transparent system leda till att informationsbehovet minskar eftersom det uppstår färre oklarheter och missförstånd. Å andra sidan skulle behovet av information kunna öka eftersom då medborgarna förstår att de själva finansierar sin pension så skulle de intressera sig mer för hur det fungerar. När det gäller att informera på ett effektivare sätt så får man kanske acceptera att en viss andel av befolkningen är svår att nå ut till. De yngre som studerar eller är i början av sin yrkeskarriär har inte alltid samma intresse. Systemet är utformat så att dessa individer som kanske precis har fått sitt första riktiga jobb

och tänker på allt annat än pension ändå börjar spara automatiskt i och med det obligatoriska systemet. Pensionssystemet innebär visserligen en begränsning för dessa som inte enbart är av godo men med tanke på hur kostsamt det är att finansiera ett allmänt pensionssystem är det förståeligt att de som utformat systemet lagt upp det så. Vad som dock inte kan accepteras är att individer som har felaktig kunskap om hur deras pension bekostas och vad de kan förvänta sig att få, vilseleds till att börja pensionsspara privat. Speciellt gäller detta för unga individer som med största sannolikhet kommer att behöva sina inkomster på annat håll långt innan det är dags att gå i pension.

Med det nya pensionssystemet har politiker och ekonomer lyckats genomföra många av de förändringar som man utsatte sig för att göra. Pensionssystemet nämns redan som en förebild, inte bara som pensionssystem utan som ett exempel på en lyckad politisk kompromiss och som system i allmänhet (Könberg 04-11-22). Som har uttryckts i denna uppsats finns det dock utrymme för förbättringar. Det tycks dock finnas potential att göra pensionssystemet till någonting av ett idealsystem för hur viss offentlig verksamhet kan motsvara högt ställda krav på tydlighet i kostnad och förmånsstruktur, incitamentsstruktur, hållbarhet och inte minst lättbegriplighet. Det betyder givetvis inte att medborgarna måste förstå varje liten detalj av systemet, utan snarare att de ska ha en klar överblick och viss genuin kännedom om de olika komponenterna och deras interagerande. För att detta ska lyckas så krävs det att arbetsgivaravgiften och egenavgiften blir en avgift och att denna redovisas på ett väl synligt ställe, helst på lönebeskedet. Det är mycket viktigt att kostnaderna blir tydligare. Om medborgarna är medvetna ungefär hur mycket deras välfärd kostar så kommer de också att värdesätta den på ett helt annat sätt. De kommer att inse att pensionen inte är en gåva utan en förmån som man själv måste tjäna ihop till.¹² Om förståelsen för sambandet mellan vårt agerande och den offentliga sektorns utformning och funktion ökar så kan det leda till en större förtroende för den offentliga sektorn. Detta borde i allra högsta grad ligga i de styrandes intresse.

¹² Detta gäller inte garantipensionen.

Referenser

Intervjuer

Gennser, Margit, Stockholm, 2004-11-23.

Hedborg, Anna, Stockholm, 2004-11-26.

Könberg, Bo, Stockholm, 2004-11-24.

Tryckta referenser

Borjas, George J., 2002. *Labour Economics*. Andra upplagan. Boston: McGraw-Hill Education.

Brittain, John A., 1971. ”[The Incidence of Social Security Payroll Taxes](#)”, *The American Economic Review*, vol. 61, nr.1, s. 110-125

Browning, E.K. 1975. ”Why the social insurance budget is too large in a democracy”, *Economic Inquiry*, vol 13, s. 373-388

Buchanan, James M., 1960. *Fiscal Theory and Political Economy*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press

Downs, Anthony., 1957. ”An Economic Theory of Political Action in a Democracy”, *Journal of Political Economy*, vol 65, nr 2, s. 135-155.

Downs, Anthony., 1961. ”Why the Government Budget is Too Small in a Democracy”, *World Politics*, vol 12, nr 4, s. 541-563.

Hansson, Ingemar och Norrman, Erik. 1996. *Skatter -teori och praktik*. Stockholm: SNS Förlag

Held, David, 1999. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Andra upplagan. Göteborg: Bokförlaget Daidalos

Johansson, Berit, 1998. *Det nya pensionsystemet*. Stockholm: SNS Förlag

Könberg, Bo, 03-09-29. ”The spoken word counts!”, Inledningstal om 1994 års svenska pensionsreform, NDC-konferensen: Sandhamn.

Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur

Oates, Wallace E., 1988. "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", från Brennan G. et. al., eds., *Taxation and Fiscal federalism*, s. 65-82.

Palme, Joakim (red), 2001. *Hur blev den stora pensionsreformen möjlig? Politiken bakom den svenska pensionsreformen*. Västerås: Svensk Information

Pommererhene, Werner W. och Schneider, Friedrich, (1978), „Fiscal Illusion, Political Institutions, and Local Public Spending“. *Kyklos*, vol 31, nr 3, 381-408.

Sanandaji, Tino och Wallace, Björn, 2003, "Fiscal Illusion and Fiscal Obfuscation: An Empirical Study of Tax Perception in Sweden", Stockholm's Handelshögskola.

Stiglitz, Joseph E., 2000. *Economics of the Public Sector*. Tredje upplagan. New York: W.W. Norton & Company.

Södersten, Bo (red.), 2000. *Marknad och Politik*. Stockholm: SNS Förlag

Wagner, Richard E., 1976. "Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice". *Public Choice* vol.25, 45-61.

Övriga referenser

Berndt Raffelhüschen: infoport.innocel.de/documents/documents/Vortrag.ppt. Processen

Demoskopundersökning, 2004-04-13. "Den allmänna pensionen och det orange kuvertet 1998-2004". Dokument:RFV1012rp01, Per Hörnsten

Försäkringskassans hemsida:

<http://www.forsakringskassan.se/privatpers/pensionar/pensionssys> 2005-01-11

Hultgren, Hans, 2005-01-10, telefonintervju

Lundby-Wedin, Wanja, LO:s ordförande. 2004-12-29

Konsumentverket rapport 2000:17

Konsumentverket, Pressmeddelande, 2001-06-15:

www.konsumentverket.se/mallar/sv/pressmeddelande.asp?lngArticleID=453&lngCategoryID=509.

Olsson, Gustaf, 2004-17-12. Vänsterpartiets riksdagsgrupp. E-postkorrespondens.

Riksförsäkringsverket/ Socialdepartementet, 2003. "Den svenska ålderspensionen"

Skatter I Sverige- Skattestatistisk årsbok, 2004

SOU 2000:1. *En uthållig demokrati*

Bilaga. Förslag från Folkpartiet

Lönebesked efter reformen för den som idag tjänar 22.500 kronor i månaden:

Andersson och söner

Lönebesked

2006-12-18

Skattekat. 30	Tjänsteman
Återstående antal semesterdagar: 9	Lisa Svensson
Lön	28.125
Pensionsförsäkringspremie	-4.368
Sjukförsäkringspremie	-2.125
Arbetslöshetsförsäkringspremie	-708
Beskattningsbar inkomst	20.924
Kommun- och landstingsskatt	-6.277
Insatt på konto 5678 00 333 11	14.647

Eivor Hellqvist

Lönekontoret tel. 056 - 336 57