

Var det bättre förr?

En utvärdering av det gamla och nya pensionssystemet ur ett
universellt perspektiv

Abstract

This essay is about universalism in the welfare state of Sweden. The essay contains an evaluation regarding one of the social insurances which is the pension system. This paper analyzes how universalism has changed in the transition from old to the new Swedish elderly pension system. During the 1990s a new pension system was introduced which is why an evaluation is of interest. Through theories about the ideal universalistic social insurance and feministic theory the essay is trying to evaluate whether the structure of the pension system has affected the degree of universalism. The evaluation is based on four value criteria and seven indicators that value different parts of the construction of the pension systems. The analysis resulted in a conclusion for each value criteria which was examined and analyzed. The result of the evaluation concluded that the old pension system contains a higher degree of universalism than the new one does.

Nyckelord: Universalism, välfärd, pension, feminism

Antal ord: 8656

Innehållsförteckning

1 INLEDNING OCH BAKGRUND	5
1.1 SYFTE & FRÅGESTÄLLNING.....	6
1.2 AVGRÄNSNING	6
1.3 TIDIGARE FORSKNING.....	7
2. METOD OCH MATERIAL	9
2.1 UTVÄRDERING	9
2.2 MATERIAL	10
3. TEORI	12
3.1 UNIVERSALISM	12
3.2 KRITIK MOT DEN UNIVERSELLA MODELLEN	14
4. EMPIRI	16
4.1 NYA OCH NUVARANDE PENSIONSSYSTEMET.....	16
4.2 GAMLA PENSIONSSYSTEMET	17
5. ANALYS	18
5.1 ANALYSVERKTYG	19
5.2 UTVÄRDERING PENSIONSSYSTEMEN.....	21
5.2.1 Att alla medborgare formellt inkluderas på lika villkor.....	21
5.2.2 Att finansieringen är offentlig.....	25
5.2.3 Att produktionen organiseras offentligt så att tjänsternas innehåll blir enhetligt	28
5.2.4 Att förmånerna är tillräckligt omfattande och att systemet blir attraktivt för större delen av befolkningen.....	30
7. DISKUSSION.....	34
8. FÖRSLAG PÅ VIDARE FORSKNING	36
9. REFERENSER	37

1 Inledning och bakgrund

Kategorisering och indelning av länder utifrån dess välfärdspolitiska karaktär har förekommit i statsvetenskaplig forskning under många år, detta för att tydliggöra skillnader mellan olika länders välfärdspolitik. Principer på vilken välfärdspolitiken vilar skiljer dessa åt. På 1990-talet lanserade Esping-Andersen sin forskning om ”de tre välfärdsregimerna” som delade in länder i en liberal, konservativ eller socialdemokratisk välfärdsregim. Den socialdemokratiska välfärdsregimen karaktäriseras av universalism och dekommodifiering samt en välfärd av hög kvalitet som kan tillgodose alla i samhället (Esping-Andersen 1990, s. 27-28). Till klustret av de socialdemokratiska välfärdsstaterna tillhör Sverige, och oberoende av vilka faktorer en forskare använt för att klassificera länder i olika välfärdsregimer tycks Sverige representera en urtyp i välfärdsmodell med en bred och omfattande välfärdspolitik (Rothstein 2010, 186). Det innebär inte nödvändigtvis att alla delar i ett lands välfärd per definition är universella. Som en del i den svenska välfärden återfinns socialförsäkringar som fungerar för att ge medborgare ekonomisk trygghet i situationer som bland annat sjukdom och ålder (regeringskansliet 2019). Av dem är pension den största av de svenska socialförsäkringarna (Bergh 2004, 759).

“One fundamental historical reason for the adoption of this principle was the aim of making services available and accessible to the whole population in such ways as would not involve users in any humiliating loss of status, dignity or self-respect. There should be no sense of inferiority, pauperism, shame of stigma in the use of a public provided service; no attribution that one was being or becoming a `public burden” – Richard Titmuss (1968 s. 129)

Citatet ovan visar på den historiska kontext i vilken principen om den universella välfärden växer fram. Principen som Titmuss beskriver handlar om universalism och den har sedan kommit att präglade även Sverige under stora delar av 1900-talet (Bergqvist, 1990). Välfärdsstaten förändras precis som resten av världen och därmed även dess innehåll. Uppsatsen kommer att utreda en liten del i en större kontext och kombinera universalismen och den svenska pensionen.

1.1 Syfte & frågeställning

Uppsatsen syftar till att utvärdera det gamla och nya pensionssystemets utformning utifrån ett universalismperspektiv med visst avseende till feministisk teori. Vidare är syftet att genom utvärderingen kunna avgöra om en skillnad i graden av universalism förekommer mellan de båda systemen. Genom att ställa de båda pensionssystemen mot varandra och sätta dem i förhållande till en idealtyp utvärderas i uppsatsen om en skillnad förekommer i graden av universalism mellan de båda.

Hur påverkas graden av universalism av det nya och det gamla pensionssystemets utformning?

1.2 Avgränsning

Uppsatsen syftar till att utvärdera universalism i det gamla och nya pensionssystemets utformning. Det gamla pensionssystemet syftar till det ATP-system som rådde för tiden innan övergången till det som idag kallas det nya pensionssystemet. Det gamla pensionssystemet togs ur bruk 1999 och samma år trädde det nya i kraft (Pensionsmyndigheten 2019c). Pensionssystemet står inför förändringar år 2020, bland annat ska garantipension och bostadstillägg höjas. Uppsatsen avgränsas dock till det system som gäller för 2019.

Pensionssystemets utformning inrymmer mycket information och regler på detaljnivå. För uppsatsen kommer den generella och övergripande utformningen av pensionssystemet att utvärderas. Därav kommer de delar av pensionssystemet som inte är relevant för uppsatsens teoretiska ramverk ej att beaktas.

Garantipensionen betraktas i vissa fall som en egen gren av socialförsäkringarna, däremot betraktar jag i uppsatsen den som en del av det nya pensionssystemets utformning, då den trots allt ingår som ett skydd för den som inte haft möjlighet att arbeta eller arbeta lite.

I avsnitt 3.1 presenteras Blomqvist & Palmes (2020) idealtyp som kommer ligga till grund för utvärderingen. I fråga om de aspekter som behandlar försäkringens kvalitet Blomqvist & Palmes (2020) idealtyp lämnas därhän i värderingskriterier, då det skulle krävas mätningar som inte är inom ramen för vad uppsatsens utrymme lämnar i tid och omfattning. Med tanke på uppsatsens begränsning i tid och utrymme kommer de aspekter som berör kvalitet

i punkt tre och fyra inte att analyseras i detta arbete. Istället kommer punkt tre och fyra utformas utan hänsyn till kvalitet.

1.3 Tidigare forskning

I tidigare forskning om universalism i välfärden återfinns forskning av Paula Blomqvist (2016) och Anders Lindbom (2011). De har problematiserat ämnet ur olika perspektiv och integrerat pensionsreformen som en del av flera socialförsäkringar i välfärden. Fokus för båda forskarna har varit en välfärd i förändring, och hur den formats över tid.

Universalism i den svenska välfärden har legat till grund för Paula Blomqvists (2016) forskning där hon utreder om new public management-reformer (NPM) påverkat graden av universalism i den svenska välfärden. De sektorer inom välfärden som hennes arbete grundats på gäller skola, sjukvård och äldreomsorg och med sin forskning påvisar hon att NPM försvagat det universella välfärdssystemet. Däremot är den grundläggande principen, att alla ska inkluderas av systemen och dess finansiering genom alla medborgares bidrag, tycks vara oförändrad (Blomqvist 2016, 59).

Anders Lindbom har i boken *Systemskifte? Den nya svenska välfärdspolitiken* (2011) undersökt vad som kan förklara den svenska välfärdens utveckling sedan 90-talet. Däribland undersöker han hur pensionsreformen under 90-talet gick i kraft och hur universalismen i systemet påverkats till följd av denna. Lindbom (2011, s. 51) drar slutsatsen att det nya pensionssystemet är universellt eftersom alla över pensionsåldern har rätt till pension. Han fördjupar sitt resonemang och menar att garantipensionen i det nya systemet kompletterar den inkomstrelaterade pensionen och att alla trots allt omfattas av pensionen.

Christina Bergqvist (1990) är en av de forskare som lyft det feministiska perspektivet i den universella välfärdsstaten, delvis i ett historiskt perspektiv. Bergqvists forskning inkluderar flera av de svenska socialförsäkringarna och kategoriserar dem utifrån olika kriterier. Hon kan konstatera att flera av de bidrag som tidigare riktats till kvinnor med tiden slopats eller gjorts könsneutrala (Bergqvist 1990, s. 232). Bergqvist har genom sin undersökning kunnat konstatera att den svenska välfärdsstaten inte endast är institutionell till sin karaktär (Ibid.).

Det finns således gedigen forskning på ämnet om den universella välfärden och dess förändring. Genom att fokusera på en av de svenska socialförsäkringarna samt integrera feministisk teori är min förhoppning att kunna fylla en lucka i forskningen och uppfylla kravet

på inomvetenskaplig relevans (Teorell & Svensson 2006, s. 18). Vidare är ämnet relevant för alla medborgare och ett viktigt politiskt område.

2. Metod och material

För att på ett utförligt och tydligt sätt värdera de svenska pensionssystemen utifrån ett universellt perspektiv lämpar sig utvärdering som metod. Utvärderingens utformning är baserad på Evert Vedungs bok *Utvärdering i politik och förvaltning* (2009) och fungerar som guide för uppsatsen. Utvärderingen grundar sig i ett ramverk med så kallade värderingskriterier och indikatorer som sedan utvärderas mot det aktuella fallet. I uppsatsen kommer pensionssystemen att utvärderas utifrån universalism. Den första av värderingskriterierna kommer utvärderas med särskilt avseende till feministisk teori. Resultatet av utvärderingen för respektive pensionssystem jämförs sedan med varandra och en slutsats kan då presenteras huruvida det finns skillnad i universalism i de olika pensionssystemens utformning.

För utvärderingen kommer Blomqvist & Palmes (2020) teoretiska idealbild av en fullt universell försäkring att användas som värderingskriterium. Detta för att det ska framgå vad som är värdefullt eller irrelevant för bedömningen av det empiriska fallet. För att uppfylla kraven på utvärdering har indikatorer arbetats fram med stöd av teori och tidigare forskning om vad som kan känneteckna en universell försäkring eller förmån. Analysen som innefattar utvärderingen utförs på det empiriska materialet, som är utformningen på det nya och gamla pensionssystemet. För att värdera det empiriska materialet ställs resultatet i förhållande till idealtypen. Värderingskriterierna kommer att utvärderas var för sig och avslutas med en jämförelse mellan det gamla och nya pensionssystemet.

2.1 Utvärdering

Utvärdering utförs och används i många delar av samhället. Vid universitet i form av kursutvärdering, hos myndigheter i offentlig sektor eller på uppdrag av regeringen som vill ha en utvärdering på en viss reform. Syftet med en utvärdering kan således variera och behandla såväl en process som resultatet av en intervention. Det är på så vis en bedömning som sker i efterhand där man värderar en intervention (Vedung 2014, 22). Det finns två sätt på vilken en utvärdering kan ha sin utgångspunkt, antingen baseras den på externa eller interna värden. Uppsatsen är en extern utvärdering då den utförs av utomstående part (Vedung 2012, s. 177). Extern utvärdering innebär att de värden som interventionen bedöms ifrån är egna och ingår i analysen. Det som skiljer en utvärdering från löst tyckande är att man i en utvärdering utgår från värderingskriterier som fastställer interventionens värde (Vedung 2012, s. 159). I samband

med det beskrivs också interventionen och avgränsas därefter. Bedömningen i utvärderingen utgår från värderingskriterier och standarder på dessa så det framgår vad som är värdefullt, viktigt eller dåligt (Vedung 2012, 187).

I genomförandet av en utvärdering har Vedung utformat en metodologisk guide i vilken han redogör för de tillvägagångssätt en utvärdering kan ske på (2014, 187). För att skilja utvärderingen från löst tyckande framhåller Vedung tre punkter som måste ingå i det som är utvärderingen. I första steget behandlas principiella överväganden och praktiskt utförande, detta för att konkretisera vad bedömningsfrågan ska beröra och utgå ifrån. Punkt ett behandlar utifrån vilka värderingskriterier interventionen ska bedömas, i detta fall gäller det pensionssystemen. Vidare vilka standarder på värderingskriterierna som ska utgöra framgång eller misslyckande, i det här fallet handlar det snarare om i vilken utsträckning pensionssystemet är universellt. Den andra av punkterna som ska ingå för att uppnå kraven på en utvärdering enligt Vedung (2012 s. 158) är hur utvärderingens objekt, pensionssystemet, ska avgränsas och beskrivas. Vilket preciseras i avsnitt 1.2 material och 1.4 empiri. Avslutningsvis ska en utvärdering också praktiskt tillämpas och kunna bedöma materialet enligt de värderingskriterier och indikatorer som använts.

Värderingen av det empiriska materialet, det vill säga i vilken utsträckning det gamla och nya pensionssystemet är universellt, kommer utvärderas som mer eller mindre universellt i relation till idealtypen av en fullt universell försäkring.

2.2 Material

Det empiriska material som behandlas i uppsatsen är det svenska pensionssystemet då utvärderingen baseras på dess utformning. Pensionssystemet inbegriper det gamla (ATP-systemet) och det nya pensionssystemet. Material som rör pensionssystemet och dess utformning är i första hand hämtat pensionsmyndighetens och regeringens hemsida samt rapporter. Vidare har viss information om det gamla pensionssystemets utformning behövt kompletteras med andra källor, däribland från Bergqvist (1990) i statsvetenskaplig tidskrift och rapporter från regeringskansliet och pensionsmyndigheten.

I analysen förekommer statistik om mönster på arbetsmarknaden, det är framtaget och publicerat av statistiska centralbyrån, SCB.

I insamling och behandling av källmaterialet har jag förhållit mig källkritisk och informationen är hämtad från statliga myndigheter och utredningar på uppdrag av regeringen.

Däremot finns viss risk att motivering till förändringen av pensionssystemet innehåller viss tendens, det undviks genom att endast hämta information som rör pensionssystemets utformning från dessa källor.

3. Teori

I följande avsnitt kommer de teorier som används i uppsatsen att presenteras. Då universalism utgör en central del av uppsatsen kommer beskrivningar och definitioner, utifrån olika teoretiska perspektiv av universalism presenteras. Det ska ge bakgrund och förståelse för universalism, samt de värderingskriterier och indikatorer som ingår i analysverktyget i metod. Avsnittet berör också den feministiska teorin som riktar kritik mot den gängse uppfattningen av en universell försäkring.

3.1 Universalism

Beskrivningen av universalism och universell välfärd skiljer sig något åt beroende på vilken teoretiker en vänder sig till, däremot är innebörden av begreppet relativt likvärdigt. Bidrag till hur universalism kan beskrivas återfinns i texter av Titmuss (1968), Rothstein (2010), Esping-Andersen (1990), Blomqvist & Palme (2020) samt Helga Hernes (1987), vilka är de teoretiker som hänvisas till i uppsatsen. Universalism förekommer för att beskriva karaktären av en välfärdsstat, som då är universell. Dessutom för att beskriva karaktären på en viss socialförsäkring eller välfärd, som då är universellt. En vanligt förekommande beskrivning av universalism är en stat med universella välfärdsprogram (Bergh 2004, s. 745). Vad det i sin tur omfattar och innebär kräver djupare beskrivning och förståelse.

Esping-Andersen (1990, s. 25) menar att det som karaktäriserar ett universellt system är att det omfattar alla medborgare på lika villkor oberoende av klass eller ekonomisk ställning. I sitt resonemang ställer Andersen (1990) ett universellt system i motsats till ett behovsprövat. Andersen (1990, s. 26) lyfter också hur länder, däribland Sverige, kombinerar en universell transferering med inkomstbaserade förmåner i samma försäkringssystem för att anpassa systemen till en växande medelklass. Syftet med det är att undvika att privata icke-offentliga aktörers intåg på marknaden (Esping-Andersen 1990, s. 26). I en universell välfärdsstat fyller hög sysselsättning en viktig funktion en anledningarna till det är för att kunna finansiera en bred välfärd och kunna erbjuda stöd vid inkomstbortfall (Esping-Andersen 1990, s. 28).

Rothstein (2002, s. 30) beskriver universalism som en typ av ytterlighet i hur ett lands välfärdspolitik kan utformas och tar sin utgångspunkt i dess omfattning. Det vill säga hur

stor del av befolkningen som omfattas av den. En universell välfärdspolitik omfattar samtliga medborgare (Ibid.). Vidare ska hela befolkningen omfattas av samma regler. Rothstein (1998, s. 145–147) tar också upp den aspekt som krävs för att finansiera en universell välfärdsstat, som genom offentliga medel ska kunna förse sina medborgare med offentliga tjänster, vanligtvis genom ett högt skattetryck. Det för att kunna erbjuda en omfattande välfärd av hög kvalitet som attraherar alla samhällsmedborgare. Rothstein (1998, s.19) en universell välfärdsstats förmåner och service ska således täcka hela befolkningen enligt samma regler, under en hela livets olika skeden.

Anders Lindbom (2011) har undersökt universalism i den svenska välfärden och använt indikatorn för universalism bygger på hur stor andel av den relevanta delen av befolkningen som är försäkrad. Lindbom drar utifrån det slutsatsen att pensionssystemet är en universell försäkring då alla över pensionsåldern inkluderas och har rätt till denna.

Richard Titmuss (1968, s. 129–130) tar upp bakgrunden till universalism där syftet med principen var att inte diskriminera utsatta grupper i samhället och få de att känna sig som en börda. Istället ska systemen i välfärden inkludera hela befolkningen i ett land, utan att föregås av någon form av prövning för att vara universella.

För att på ett tydligt sätt definiera vad universalism innebär har Blomqvist och Palme (2020, s. 1) utformat en idealtyp innehållande fyra dimensioner för att en offentlig försäkring eller tjänst ska klassificeras som fullt universell. Försäkringen eller tjänsten ska innehålla samtliga av de dimensioner som presenteras nedan, för att klassas som fullt universell (Blomqvist & Palme 2020, s. 5).

1. Att alla medborgare inkluderas på samma villkor.
2. Att finansieringen är offentlig.
3. Att produktionen organiseras offentligt så att tjänsternas innehåll och kvalitet blir enhetlig.
4. Att förmånerna är tillräckligt omfattande och av så pass god kvalitet att systemet blir attraktivt för större delen av befolkningen.

Som avsnittet visar på finns vissa skillnader i hur en universell försäkring eller tjänst kan beskrivas och vad som kännetecknar den. En del mer ingående än andra. Beroende på utgångspunkt i vad en universell försäkring eller tjänst bör omfatta, kommer också resultatet att påverkas. Därav kommer utvärderingens indikatorer baseras på samtliga av de forskare som presenterats i avsnittet, med Blomqvist och Palmes (2020) idealtyp som utgångspunkt.

3.2 Kritik mot den universella modellen

Som presenterats i avsnittet ovan om universalism och en universell välfärd innebär begreppet kort att alla medborgare i ett land omfattas av en välfärd på lika villkor, oberoende ställning i samhället. Universalismen så som beskrivs ovan har fått kritik från feministisk teori och forskning.

Helga Hernes (1987, s. 115) riktar kritik mot den skandinaviska modellen, som kategoriseras som universell. Hon menar att rätten till förmånerna i de olika socialförsäkringssystemen grundar sig i deltagande på arbetsmarknaden snarare än medborgarskap. Universalismen är enligt henne således begränsad till att förmåner gynnas av arbetsmarknadsdeltagande, vidare menar Hernes att det är till förmån för den som har möjlighet att investera sin tid i heltidsarbete (Ibid.). Hernes framhåller att det drabbar kvinnor som grupp negativt (Ibid.), då kvinnor i högre utsträckning arbetar deltid. Hon menar att utgångspunkten i systemen dessutom är heltidsarbete vilket utgår från en manlig norm där arbete har en överordnad status till icke-arbetande (Ibid.) Förhållandet mellan förmåner och arbete är sammanflätat för avgörande vad en person har rätt till i förmåner (Hernes 1987, s. 101). Hernes menar att utformningen av policys istället bör utformas med hänsyn till pluralism och skillnader mellan könen men samtidigt garantera jämlikhet (Hernes 1987, s. 163).

Christina Bergqvist lyfter i sin artikel *Myten om den universella välfärdsstaten* (1990 s. 233) hur utformningen på sociala reformer inte bör frikopplas från de ojämlikheter som råder i verkligheten. Hon beskriver en historisk utveckling där kvinnor gjort sig oberoende från en manlig familjeförsörjare och istället hamnat i beroendeställning till staten (källa), argumentet finner även stöd i Helga Hernes forskning. Bergqvist (1990, s. 232) menar att det sker på bekostnad av kvinnor som förlorat förmåner som tidigare fanns. Idag utgår man istället från en jämlikhet på arbetsmarknaden som inte existerar och som resulterar i lägre ekonomisk säkerhet för kvinnor som grupp. Då kvinnor i högre utsträckning än män arbetar deltid och utför obetalt arbete i hemmet. Bergqvist (1990) formulerar det så att man i utformandet av sociala reformer inte tar hänsyn till både produktion och reproduktion, utan endast produktion - då i form av arbete, och att vi inte tar hänsyn till sociala skillnader mellan män och kvinnor som grupp.

Diane Sainsbury (1994) lyfter i likhet med Hernes (1987) rätten till förmåner genom medborgarskap. Sainsbury sätter in perspektivet i en historisk utveckling och menar att genom att basera förmåner på medborgarskap har inflytandet av normen om den manliga familjeförsörjaren minskat, något som är till förmån för kvinnor som grupp (Sainsbury 1994, s. 162).

4. Empiri

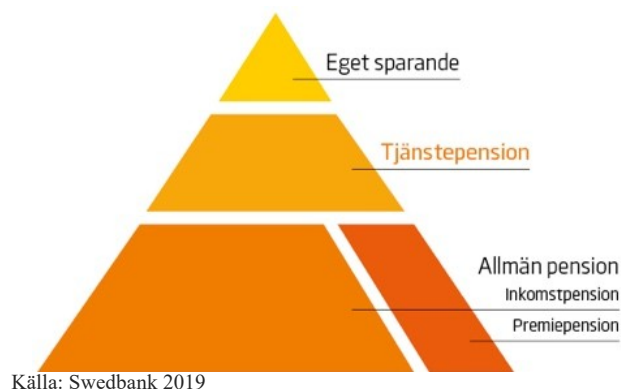
Utformningen och uppbyggnaden av det svenska pensionssystemet har under åren sett olika ut sedan den allmänna folkpensionen infördes 1948 (Berqvist 1990 s. 233). Under 80-talet påbörjades arbetet för en förändring av det då rådande pensionssystemet och en kommitté tillsattes för att analysera hur förändringen skulle ske. Det dröjde fram till 1990-talet innan förslagen röstades igenom i riksdagen 1994. År 1999 trädde sedan det nya pensionssystemet i kraft och 2003 var alla delar i pensionssystemet på plats (pensionsmyndigheten 2019c). Det innebär en förändring i pensionssystemets utformning. En redogörelse för det nuvarande och tidigare pensionssystemet kommer i detta avsnitt att presenteras. Utformningen på dessa system kommer sedan att vara grunden för den utvärdering som utförs i analysdelen.

Pensionssystemet förändrades till följd av ändrat ekonomiskt och demografiskt läge i Sverige. Pensionssystemet skulle bekosta en ökande befolkning som levde längre och riskerade att drabbas av underskott. Vidare var syftet med reformen att förstärka kopplingen mellan arbete och pension och göra det finansiellt stabilt genom att i högre grad göra individers pensioner självfinansierande. Det skulle öka incitamenten till att få ut människor i arbete och få dem att arbeta längre. Dessutom ville man öka incitamenten till eget sparande hos befolkningen och integrera det som en del i det nya pensionssystemet. (Ds 2009:53 s. 20-25).

4.1 Nya och nuvarande pensionssystemet

Beståndsdelarna i det nuvarande pensionssystemet består av allmän pension, tjänstepension och eget sparande. I den allmänna pensionen ingår inkomstpension och premiepension som är inkomstgrundad och kopplad till arbete (Pensionsmyndigheten 2019a). Premiepensionen är ett fullfonderat system där individen kan välja i vilka fonder man vill placera sina pengar, gör man inte ett aktivt val placeras pengarna i automatiskt i en statlig fond, Såfa 7 (Pensionsmyndigheten 2019e). Ansvaret för den allmänna pensionen administreras av pensionsmyndigheten, premiepensionen från arbetsgivare och det egna sparandet på individen själv. Storleken på de olika delarna av pensionen varierar därför mellan individer och ser olika ut beroende på hur mycket en person arbetat och sparat privat. Det nuvarande pensionssystemet är avgiftsbaserat vilket innebär att pensionen bestäms utifrån hur mycket man betalat in i avgift för pension. Pensionsavgiften är 18,5% på lönen och allmän pensionsavgift på 7% av inkomsten (Ibid.).

För den som haft liten eller ingen inkomst finns garantipension som finansieras av statsbudgeten (Ibid). Den beräknas på de antal år en person bott i Sverige och för full garantipension krävs att personen bott i Sverige i 40 år och för att ha rätt till någon garantipension ska personen bott i Sverige minst tre år (Pensionsmyndigheten 2019b). När en person ansöker om sin allmänna pension testas rätten till garantipension automatiskt. Det innebär att om personen har rätt till garantipension kommer dennes pension bestå av både inkomstpension och garantipension (Pensionsmyndigheten 2019d). Det på grund av att garantipensionen täcker upp för en låg inkomstpension. Vid sidan om den allmänna ålderspensionen (inkomst-, premie- och garantipension) finns ytterligare två förmåner som är delar av grundskyddet för dem som fyllt 65 år: bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Bostadstillägget är en tilläggsförmån som vid behov kompletterar garantipensionen och äldreförsörjningsstödet är i likhet med garantipensionen en utfyllnad respektive en egen förmån till den som varken har tjänat in inkomstgrundad pension eller har rätt till garantipension (Pensionsmyndigheten 2019h).



4.2 Gamla pensionssystemet

Det gamla pensionssystemet kallades ATP-systemet bestod folkpension och tilläggspension (ATP). Folkpension som för alla medborgare var lika och utöver det ingick en inkomstgrundad tilläggspension (Pensionsmyndigheten 2019c). Folkpensionen var oberoende av inkomst. Den del av pensionen som var inkomstgrundad ATP- pensionen, byggde på att personen bott i Sverige i 30 år för att ha rätt till full ersättning (Granbom 2017). ATP-pensionen baserades på genomsnittet av de 15 år då en person haft som högst inkomst, med reservation för ett tak, för full tilläggspension krävdes som ovannämnt minst 30 års arbete. För den som hade en för låg

eller ingen tilläggspension fanns därtill ett pensionstillskott (Granbom 2017). Med ATP-systemet lönade det sig inte att heller att arbeta mer än 30 år, vilket ändrats i och med det nya systemet som baseras på hela livsinkomsten (Lindbom 2011 s.108). Det gamla pensionssystemet fungerade genom generationsväxling, och de i arbete finansierade de äldres pensioner under samma period (Ds 2009:53, s.22) och var ett förmånsbestämt system. Folkpensionen finansierades genom stadsbudgeten. Det gamla pensionssystemet administrerades av Försäkringskassan (Försäkringskassan, 2020).

Gamla pensionssystemet, ATP	Nya pensionssystemet
Förmånsbaserat	Avgiftsbaserat
Full pensionsrätt 30 år	Full pensionsrätt 40 år
Beräknas på genomsnittet av 15 år av arbetslivet med högst inkomst	Beräknas på hela livets inkomster

Tabell 1. Gamla och nya pensionssystemets huvudsakliga skillnader

5. Analys

Analysen i uppsatsen baseras på tabellen nedan och utgör ramverket för utvärderingen i avsnitt 5.2. Tabellen visar de värderingskriterier och indikatorer som operationaliserar värderingskriterierna. Det är utifrån dessa kriterier som utvärderingen utförs mot pensionssystemet. Värderingskriterierna är baserade på Blomqvist & Palmes (2020) idealtyp för en fullt universell försäkring eller tjänst.

5.1 Analysverktyg

Värderingskriterier	Indikatorer
I. Att alla medborgare formellt inkluderas på lika villkor	1. Behovsprövning 2. De villkor på vilken rätten till förmånen baseras
II. Att finansieringen är offentlig	3. Offentliga medel 4. Privat finansiering
III. Att produktionen organiseras offentligt så att tjänsternas innehåll blir enhetligt	5. Offentlig förvaltare 6. Inslag av icke-offentlig organisering
IV. Att förmånerna är tillräckligt omfattande och att systemet blir attraktivt för större delen av befolkningen	7. Kompletterande system

Tabell 2. Idealtyp för en fullt universell försäkring eller tjänst. Värderingskriterier (Blomqvist & Palme 2020), indikatorer är framtagna genom analys av teori

En överskådlig förklaring till indikatorerna presenteras nedan. I utvärderingen kommer varje värderingskriterium inledas med en beskrivning av indikatorerna vilket leder till viss upprepning men underlättar för läsaren.

1. Förekommande är att en universell socialförsäkring eller program kännetecknas av frånvaro av behovsprövning (Esping-Andersen 1990). Det innebär att förekomsten av behovsprövning i sådant fall skulle kunna tyda på en mindre universell

socialförsäkring. En behovsprövad försäkring eller innebär att en bedömning föregår beslutet om en person har rätt till ekonomisk ersättning eller transferering. Det innebär att alla medborgare inte innefattas av just den försäkringen eller ekonomiska stödet. Detta är varför behovsprövning är med i utvärderingen som en indikator.

2. Rothstein (2002, s. 30) har som nämnt i avsnitt 3.1 karaktäriserat en universell välfärd för en som omfattar alla medborgare. Även Lindbom (2011) menar att en universell försäkring eller system kännetecknas av att det inkluderar alla medborgare. Det är således ett mått på universalism och en indikator för värdering i utvärderingen. Inkluderas samtliga medborgare i dess utformning innebär det en universell del av välfärden. Kritiken mot detta har riktats mot bilden av det universella, från bland andra Helga Hernes (1987), som menar att rätten till en viss förmån baseras på arbete och inte medborgarskap. Vilket lyfter diskussionen på vilka villkor förmånen baseras

3. Offentlig finansiering innebär att systemet bekostas genom offentliga och inte privata medel. Ofta genom skattemedel. I många program inklusive pensionssystemet kombineras offentlig finansiering med inkomstbaserad inkomst. Ett fullt universalistiskt program skulle uteslutande finansieras med skattemedel (Blomqvist & Palme 2019, s. 4). För att behoven från alla delar av samhället ska kunna tillgodoses inom välfärden krävs också hög skatt (Rothstein 1998, s. 146)

4. Privat finansiering, är pensionssystemet utformat så att finansieringen bygger på privat finansiering eller sparande har en roll i att finansiera pensionen. Eftersom en fullt universell försäkring innebär att finansieringen bekostas av offentliga medel, tyder det på en lägre grad av universalism om en del av utformningen inkluderar privat finansiering som en del av modellen.

5. För en fullt universell försäkring bör tjänsten eller försäkringen produceras av offentlig förvaltare för att systemet ska vara så enhetligt som möjligt, alternativet är att produktionen sköts av olika intressenter. Idén med en universell tjänst eller försäkring är att den ska produceras offentligt (Rothstein 1998, 196)

6. Inslag av icke-offentlig förvaltning. Denna indikator knyter an till den ovan och syftar till i vilken utsträckning inslag av icke-offentlig förvaltare är en del av utformningen på de svenska pensionssystemens utformning. Då en fullt universell försäkring eller förmån produceras av offentliga aktörer innebär det att icke-offentliga aktörer gör att den universella karaktären på försäkringen minskar.

7. Kompletterande system. För att utvärdera om förmånerna är tillräckligt omfattande är det möjligt att se till kompletterande system än det som staten erbjuder. (Blomqvist & Palme 2020, s. 5) Användningen på alternativa försäkringar eller system kan i

detta fall tyda på att förmånerna i pensionssystemens utformning inte är tillräckliga för majoriteten av statens medborgare.

5.2 Utvärdering pensionssystemen

5.2.1 Att alla medborgare formellt inkluderas på lika villkor

Förekommande är att en universell socialförsäkring eller program kännetecknas av frånvaro av behovsprövning (Esping-Andersen 1990). Det innebär att förekomsten av behovsprövning i sådant fall skulle tyda på en mindre universell socialförsäkring. En behovsprövad försäkring eller förmån innebär att en bedömning föregår beslutet om en person har rätt till ekonomisk ersättning eller transferering. Det leder också till att alla medborgare inte innefattas av just den försäkringen eller ekonomiska stödet. Det motiverar varför behovsprövning är med i utvärderingen som en indikator. Rothstein (2002, s. 30) har som nämnt i avsnitt 3.1 karakteriserat en universell välfärd för en som omfattar alla medborgare. Även Lindbom (2011) menar att en universell försäkring eller system kännetecknas av att det inkluderar alla medborgare. Det är således ett mått på universalism och en indikator för värdering i utvärderingen. Inkluderas samtliga medborgare i dess utformning innebär det att försäkringen är universell.

Indikator 1. Behovsprövning

Gamla pensionssystemet

I det gamla pensionssystemet gällde folkpension vilket var en fast summa som var lika för alla och betalades ut när en person gick i pension (Ds 2009:53 s. 22), således helt fri från behovsprövning. Den fungerade som ett basbelopp i den allmänna pensionen och var oberoende i vilken utsträckning en person arbetat. Däremot var utformningen sådan att rätten till full folkpension baserades på att personen befunnit sig i Sverige i 30 år. ATP-pensionen var baserad på inkomst och inte kopplad till någon behovsprövning. Eftersom ingen behovsprövning förekommer i det gamla pensionssystemet är det att betrakta som universellt i indikator 1.

Nya pensionssystemet

Det nya pensionssystemet är obligatoriskt vilket innebär att alla medborgare omfattas av det (Ds 2009:53, s. 7). Förmånerna är kopplade till inkomst och föregås inte av någon typ av behovsprövning. Däremot testas automatiskt rätten till garantipension när man ansöker om sin pension. Garantipensionen i det nya pensionssystemet gäller för den som har för liten eller ingen inkomstgrundad pension och går därmed till den som är i behovet av den. Har en person en tillräcklig inkomstpension har alltså denne inte rätt till garantipension men omfattas ändå av den. Det skulle kunna betraktas som en typ av behovsprövning, då rätten till garantipension baseras på en låg eller ingen inkomst- och tjänstepension.

Sammanställning

I de båda pensionssystemen förekommer ingen explicit behovsprövning i rätten till pension. Med enkla mätverktyg testas rätten till garantipension genom inkomst- och tjänstepensions nivåerna. Vidare omfattas alla medborgare av pensionssystemen och indikatorn för behovsprövning visar på en universell försäkring.

Indikator 2. De villkor på vilka rätten till förmånen baseras på

Indikator 2 har tagits fram att utvärdera vad som styr rätten till pension och utgår från den feministiska kritiken i avsnitt 3.2. De forskare som lyfter perspektivet är Helga Hernes (1987), Diane Sainsbury (1994) och Christina Berqvist (1990). Kritiken mot universalism är att rätten till förmåner snarare grundar sig i arbete än medborgarskap, vilket i synnerhet drabbar kvinnor som grupp (Hernes 1987, s. 101). Genom att utvärdera i vilken grad medborgarskap respektive arbete ger till tillgång till de förmåner som pensionssystemen erbjuder, kan den feministiska teorin bidra med ett annat perspektiv. Att förmåner i den universella välfärdsstaten begränsas till att baseras på arbete och inte medborgarskap skulle enligt Hernes begränsa den universella karaktären.

Den del i utvärderingen som behandlar indikator 2 delas in i två underrubriker, varav den ena gäller medborgarskap och den andra arbete.

Medborgarskap

Gamla pensionssystemet

I det gamla pensionssystemet hade man i egenskap av medborgare rätt till full folkpension (Rothstein 1998, s. 18), förutsatt att personen bott i Sverige i 30 år. Det gamla pensionssystemets folkpension var således kopplad till medborgarskap, och i den meningen universell ur det feministiska perspektiv som lyfts av Hernes (1987). ATP-pensionen var

däremot kopplad till arbete. Avgörande för vad pensionen baserades på i det gamla pensionssystemet var således en kombination av medborgarskap och arbete.

Nya pensionssystemet

I det nya pensionssystemet är samtliga delar inkomstbaserade med undantag för garantipensionen som är kopplad till medborgarskap. Mer ingående om de andra delarna under rubrik arbete. Rätten till garantipension är som tidigare nämnt, kopplad till hur många år en person bott i Sverige och således även till medborgarskap. Storleken på garantipensionen är däremot kopplad till hur många år en person bott i Sverige. För full garantipension krävs att personen bott i Sverige minst 40 år, för att ha rätt till någon garantipension krävs att man bott i Sverige minst 3 år. Därefter räknar man ut nivån på garantipensionen med 1/40-del för varje år en person bott i Sverige räknas ytterligare ett år som pensionsgrundande för garantipension (Pensionsmyndigheten 2019d).

Arbete

Gamla pensionssystemet

I det gamla pensionssystemet, innehöll utformningen på systemet folkpensionen och ATP-pension. Folkpensionen var oberoende insats på arbetsmarknaden (Ds 2009:53, 22) och ATP-pensionen direkt kopplad till inkomst och därmed deltagande på arbetsmarknaden. Däremot var förmånerna generellt svagt kopplade till inkomst i det gamla pensionssystemet (Ds 2009:53) och således även till arbete.

Vidare var utformningen sådan att pensionen baserades på genomsnittet av de 15 år en person haft som högst inkomst. Förmånen bestämdes således av inkomst under ett visst antal år. Det innebär att uppehåll som mammaledighet och studier kunde räknas bort. Trots det var de pensionsgrundande enligt inkomstbortfallsprincipen (Ibid.). Det innebär att den del som faktiskt grundades på arbete var fördelaktig för kvinnor som statistiskt sett har mer uppehåll än män, även om skillnaden med tiden kommit att minska (Granbom 2017).

Nya pensionssystemet

Det nya pensionssystemet är utformat så allmän pension, tjänstepension och privat sparande utgör dess beståndsdelar. Den allmänna pensionen baseras på inkomst enligt livsinkomstprincipen och därigenom även på arbete. Vidare är även premiepensionen direkt kopplad till arbete då arbetsgivare står för denna del av pensionen. I det nya pensionssystemet baseras således samtliga delar på arbetsdeltagande, med undantag för garantipensionen.

Den feministiska teorin menar också att försäkringar är utformade utifrån möjligheten att arbeta heltid, ett perspektiv som utgår från en historiskt manlig norm (Bergqvist 1990). Statistik från SCB (2018) visar på att kvinnor i högre utsträckning än män arbetar deltid vilket aktualiserar den feministiska kritiken mot synen på det universella. Bergqvist som skrev sin text 1990 påpekar de skillnader som råder på arbetsmarknaden mellan män och kvinnor som grupp.

Sysselsatta 20–64 år efter ålder och hel- respektive deltid 2018

Antal i 1 000-tal och procentuell fördelning

Ålder	Antal				Procent			
	Kvinnor		Män		Kvinnor		Män	
	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid
20–24	93,8	87,0	143,0	56,0	51,9	48,1	71,8	28,2
25–34	403,2	142,9	543,4	75,0	73,8	26,2	87,9	12,1
35–44	396,8	136,4	544,7	47,7	74,4	25,6	91,9	8,1
45–54	458,9	117,5	579,2	38,6	79,6	20,4	93,8	6,2
55–64	307,4	128,4	406,7	57,8	70,5	29,5	87,5	12,5
Totalt	1 660,2	612,2	2 217,0	275,2	73,1	26,9	89,0	11,0

Bild 1. Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB, publicerad i SCB Jämställdhet

Statistiken ovan visar på att dessa skillnader fortfarande speglas på arbetsmarknaden och att det feministiska perspektivet är aktuellt att uppmärksamma även idag. Då det nya pensionssystemet är i hög grad kopplat till arbete, med fördel heltid då det över tid höjer pensionsförmånen.

Sammanställning

Förmånen i de svenska pensionssystemen baseras på både arbete och medborgarskap, vilket påvisas i avsnittet ovan. I båda systemen omfattas alla medborgare men nivån på pensionen skiljer sig åt i utformningen av det gamla och nya pensionssystemet.

I det gamla pensionssystemet var rätten till folkpension direkt kopplad till medborgarskap och inte arbete, medan ATP-pensionen baserades på inkomst och således även arbete. I det nya pensionssystemet omfattas alla medborgare men ersättningsnivån är direkt kopplad till arbete. Däremot är garantipensionen i det nya systemet kopplad till medborgarskap

då den som inte haft möjlighet att arbeta eller arbetat lite har rätt till den. I och med att utformningen av det nya pensionssystemet både i hur det finansieras och är utformat är avhängig av deltagande på arbetsmarknaden kan det ur denna aspekt betraktas som mindre universellt utifrån den feministiska teorin. Det tyder på att det gamla pensionssystemet var mer universellt i den aspekten att alla som medborgare hade rätt till en grundnivå, i förhållande till det nya systemet där alla delar är baserade på inkomst.

5.2.2 Att finansieringen är offentlig

Att finansieringen är offentlig syftar till om systemet finansieras genom offentliga eller privata medel. En fullt universell försäkring skulle uteslutande finansieras med offentliga medel (Blomqvist & Palme 2019 s. 4), vanligen genom skattemedel (Rothstein 1998, s. 23). Alternativet skulle då vara att finansieringen är uppdelad mellan stat och andra intressenter vilket också skulle tyda på att det är mindre universellt. Därav är indikatorerna i denna dimension offentliga medel och privat finansiering.

Indikator 3. Offentliga medel

Gamla pensionssystemet

I det gamla pensionssystemet var pensionen förmånsbestämd och fungerade som ett kontrakt mellan generationer, dagens arbetsföra betalade för de äldres pensioner under samma period (Ds 2008:53, 22). Finansieringen till pensioner fungerade därför likt en skatt. I det gamla pensionssystemet finansierades folkpensionen genom anslag från regeringen (Ds 2009:53, s.42). Anslagen betalar regeringen ut till de olika myndigheterna och det regleras genom statsbudgeten. ATP-förmånerna finansierades med en avgift på lönesumman och var således inkomstbaserat, ATP ingick heller inte i statsbudgeten (Ibid) men finansierades med skattemedel (Ds 2009:26). En stor del av pensionen i det gamla systemet finansierades därmed med offentliga medel (Ds 2009:53), med bakgrund att folkpensionen finansierades genom statskassan och ATP-pensionen genom avgifter.

Nya pensionssystemet

Utformningen av det nya pensionssystemet, är som framgår i avsnitt 4.1 uppdelat i tre olika delar; allmän pension, tjänstepension och privat sparande. Finansieringen för de olika delarna skiljer sig åt och mer ingående om detta kommer i avsnittet värderas. Pensionssystemet i sin helhet finansieras med avgifter på alla medborgares inkomster och den enskildes pensionsrätt ska motsvara inbetalda avgifter (Ds 2009:53, s. 11). Den allmänna pensionen är statlig och

uppdelad i inkomst- och premiepension (Pensionsmyndigheten, 2019b). Den avgift som betalas in för inkomstpension hamnar i AP-fonden, som är inkomstpensionens buffertfond (Pensionsmyndigheten 2019d). Avgiften kan därmed betraktas som en fordran i pensionssystemet (Ibid.). I och med utformningen av det nya pensionssystemets avgiftsbaserade system sker inte finansieringen endast med offentliga medel i form av skatt, utan som en avgift.

Den post i det nya pensionssystemets utformning som finansieras och administreras genom statsbudgeten är garantipensionen (Ds 2009:53, s. 16). Således finansieras den med offentliga medel och fungerar inte, likt den allmänna pensionen, som en avgift.

Det nya pensionssystemet består i sin utformning av en kombination av offentlig och privat finansiering. Finansieringen i det nya pensionssystemet sker inte fullt med offentliga medel och kan därför inte karaktäriseras som fullt universell.

Sammanställning

Skillnaden i utformningen mellan de båda pensionssystemen gäller grundnivån, i det gamla pensionssystemet fick alla en basnivå finansierad av offentliga medel. I det nya systemet finansieras pensionen genom en avgift på inkomsten hos en löntagare, trots det sker finansieringen av garantipensionen genom offentliga medel. Utbetalningen är också inkomstrelaterad enligt livsinkomstprincipen. En större del av pensionen är i det gamla pensionssystemet finansierat genom offentliga medel, genom folkpensionen. Det har på så vis skett en förskjutning vad gäller finansiering, från en högre till lägre grad statlig finansiering. I denna indikator innebär alltså det att det gamla pensionssystemet var mer universellt i förhållande till idealtypen än vad det nya är.

Indikator 4. Privat finansiering

Privat finansiering syftar till om pensionssystemet är utformat så att finansieringen av förmåner bygger på privat finansiering eller sparande. Privat finansiering syftar till all den finansiering som inte är kopplad till offentliga medel, det inkluderar finansiering genom arbetsgivare och privat sparande. En fullt universell försäkring innebär att finansieringen bekostas av offentliga medel (Blomqvist & Palme 2020 s. 4) vilket tyder på en lägre grad av universalism om en del av utformningen inkluderar privat finansiering.

Gamla pensionssystemet

I det gamla pensionssystemets utformning var folkpension i kombination med ATP-pension de huvudsakliga delarna i dess utformning. Privat sparande utgjorde inte explicit en del i det gamla

pensionssystemets utformning. Av de är ATP-pensionen den som i någon mån bygger på privat finansiering då den finansieras med avgifter på lönesumman och betalades in till AP-fonden (NE, 2019).

Nya pensionssystemet

Tjänstepensionen kommer från arbetsgivare och betalas vanligtvis in en gång per månad och sparas i en försäkring (Pensionsmyndigheten 2019f). Utformningen på det nya pensionssystemet innebär att delar av pensionen finansieras genom arbetsgivare och privat sparande. Hur stor del av den individuella pensionen som finansieras genom offentliga medel, arbetsgivare och privat varierar från person till person. Bland annat finns tak för hur hög den allmänna pensionen får vara (Ds 2009:53, s. 8). Det nya pensionssystemet är avgiftsbaserat vilket innebär att man betalar en avgift på 18% på lönen (Ds 2009:53).

90% av befolkningen som är anställda har tjänstepension (Pensionsmyndigheten 2019f). Det innebär att en stor del av befolkningen på arbetsmarknaden är berörda av den utformning på pensionssystemet som består av privat finansiering, i den mening att pensionen inte endast sker genom offentliga medel. Vidare är utformningen på det nya pensionssystemet sådan att privat sparande förväntas utgöra en del av den individuella pensionen.

Sammanställning

I det nya pensionssystemet utgör privat finansiering en betydligt större del än vad det gör i det gamla. De inkomstrelaterade förmånerna betalas i båda fallen in i fonder men direkt privat sparande utgör en del av det nya pensionssystemets utformning. Utifrån det kan man konstatera att det skett en viss förskjutning till högre grad privat finansiering i det nya pensionssystemets utformning. I förhållande till idealtypen (Blomqvist & Palme, 2020) för en fullt universell försäkring bör inte privat finansiering ingå vilket tyder på att det gamla pensionssystemet i högre grad är universellt än det nya.

5.2.3 Att produktionen organiseras offentligt så att tjänsternas innehåll blir enhetligt

En fullt universell försäkring eller tjänst ska enligt Blomqvist & Palme (2020) idealtyp organiseras offentligt. Staten ska då vara den aktör som kan tillförse sina medborgare med den specifika försäkringen eller tjänsten. En fullt universell försäkring skulle då organiseras offentligt och innehållet skulle bli enhetligt bland alla medborgare (Blomqvist & Palme 2020, s. 4). Genom en offentlig förvaltare är sannolikheten att innehållet i försäkringen blir mer

enhetligt ifall samma aktör organiserar och förvaltar försäkringen. Det är bakgrunden till varför en offentlig förvaltare och inslag av icke-offentlig förvaltare är de indikatorer som används för att utvärdera denna dimension.

Indikator 5. Offentlig förvaltare

Gamla pensionssystemet

Med det gamla pensionssystemets utformning förvaltades hela pensionen av staten (Ds 2009:41) och administrerades genom försäkringskassan (Försäkringskassan, 2019). Folkpensionen var en del av stadsbudgeten och ATP-pensionen placerades i AP-fonder (Ibid.).

Nya pensionssystemet

I det nya pensionssystemets utformning ansvarar pensionsmyndigheten för och administrerar de försäkringar och bidrag som inom socialförsäkringen betalas ut till pensionärer (Pensionsmyndigheten 2019c). Däremot svarar oftast inte den allmänna pensionen för hela pensionsskyddet utan omkring 90 procent av de förvärvsarbetande har även en tjänstepensionsförsäkring (Pensionsmyndigheten, 2019f). Tjänstepensionen kompletterar den allmänna pensionen och har särskilt stor betydelse för höginkomsttagare, men den förvaltas inte av pensionsmyndigheten (Regeringskansliet 2016).

Premiepensionen i det nya pensionssystemet förvaltas genom pensionsmyndighetens fondtorg, där individen själv kan välja var premiepensionen ska placeras, gör man inget aktivt val placeras pengarna i AP7 Såfa som är statens alternativ till fond (pensionsmyndigheten 2019g). Det innebär att delar av pensionen, den som gäller inkomst- och premiepension, förvaltas genom pensionsmyndigheten som är en statlig myndighet och offentlig förvaltare. Däremot gäller inte det för tjänstepensionen, se indikator 6 nedan. Den huvudsakliga delen av pensionen har således en offentlig förvaltare, även om andelen varierar mellan individer.

Sammanställning

Förvaltningen av det gamla pensionssystemet var statens uppdrag tillskillnad från det nya pensionssystemet där förvaltningen delas upp mellan olika aktörer, såväl pensionsmyndigheten, arbetsgivaren och privatpersonen själv. I förhållande till idealtypen är det gamla pensionssystemet i den meningen mer universellt. Värt att nämna är att nämna att även ifall pensionsmyndigheten organiserar tjänstepensionen kan man ändå ta reda på dess nivå genom pensionsmyndigheten.

Indikator 6. Inslag av icke-offentlig förvaltare

Denna indikator knyter an till den ovan och syftar till i vilken utsträckning inslag av icke-offentlig förvaltare är en del av utformningen i det nya och gamla pensionssystemet. Då det enligt principen för en fullt universell försäkring eller förmån produceras och förvaltas av offentliga aktörer innebär det att icke-offentliga aktörer gör att den universella karaktären på försäkringen minskar.

Gamla pensionssystemet

Som presenterats i indikator 5 förvaltades hela pensionen av statliga aktörer, därmed fanns det inte någon icke-offentlig förvaltare att välja för majoriteten. För de få som sparade privat administrerades det på egen hand men det var heller inte en del i utformningen av systemet.

Nya pensionssystemet

Som framgick i analysen av indikator 5, förvaltas inte tjänstepension och privat sparande genom staten eller annan offentlig förvaltare. Beroende på vilket kollektivavtal en person är knuten till genom sitt arbete finns olika försäkringsförvaltare. Tjänstepensionen förvaltas genom arbetsgivare, vanligtvis i traditionell försäkring eller fondförsäkring (Pensionsmyndigheten 2019f). Det är således ett inslag av icke-offentlig förvaltare i den nya pensionens utformning. Vidare är den del i nya pensionssystemet som baseras på privat sparande kopplad till inslag av icke-offentlig förvaltare. Troligt genom en bank, hur och var privat sparande ska ske är upp till individen själv att avgöra.

Sammanställning

För en fullt universell försäkring bör tjänsten eller försäkringen produceras av offentlig förvaltare för att systemet ska vara så enhetligt som möjligt, alternativet är att produktionen förvaltas av privata aktörer. Som påvisas i sammanställningen för indikator 5 är det gamla pensionssystemet i högre grad universellt då har färre inslag av icke-offentlig förvaltare än det nya pensionssystemet har.

5.2.4 Att förmånerna är tillräckligt omfattande och att systemet blir attraktivt för större delen av befolkningen

För att utvärdera om förmånerna är tillräckligt omfattande är det möjligt att se till användningen av alternativa system utöver de som staten erbjuder (Blomqvist & Palme, 2020, s. 7).

Användningen av alternativa försäkringar kan i det här fallet tyda på att förmånerna i pensionssystemens utformning inte är tillräckligt attraktiva för statens medborgare. Om inte staten kan erbjuda tjänster som räcker till för att tillgodose medborgarnas behov av försäkringar kan det leda till att medborgarna börjar använda alternativa lösningar. Ifall de statliga alternativen inte är tillräckligt omfattande finns det risk att man istället vänder sig till andra aktörer. Vad som kan kännetecknas som tillräckligt omfattande i ekonomiska termer är individuellt. Det som bedöms i uppsatsen är däremot hur man valt att utforma systemen för att det ska vara tillräckligt för en majoritet.

Indikator 7. Kompletterande system

Gamla pensionssystemet

Det gamla pensionssystemet utgjordes av, som tidigare nämnt, folkpension och ATP-pension. De båda i kombination förväntades utgöra en tillräckligt omfattande ålderspension. Med tanke på att ATP-pensionen baserades på genomsnittet av de 15 år en person haft som högst inkomst var det gynnsamt för de flesta pensionstagare. Det i kombination med att andelen privata pensioner under 1980-talet uppskattas vara 5,5 procent (Lindbom, 2011, s. 49), vilket kan tyda på att det gamla pensionssystemet var tillräckligt omfattande för majoriteten av medborgarna.

Nya pensionssystemet

För att få en pension som är tillräckligt omfattande är det nya pensionssystemet utformat i tre olika delar. Regeringen som arbetat fram det nya pensionssystemets utformning anser att allmän- och tjänstepension samt privat sparande ska vara tillräckligt för att utgöra ålderspensionen (Pensionsmyndigheten 2019a). Ur det perspektivet har man i det nya pensionssystemet inkluderat kompletterande system i utformningen. Pensionssystemet innehåller en dimension av förväntan att medborgare själva tar ansvar för en tillräcklig pension utöver det som den allmänna pensionen erbjuder (Pensionsmyndigheten 2019f). Har man inte genom sitt arbete tjänstepension rekommenderas att själv spara 4,5 procent av månadslönen (Ibid), vilket då sker i kompletterande system. Lindbom (2011, s. 49 - 50) visar på att andelen privata pensioner under 2003 beräknas vara 12,9 procent.

Vidare är det nya pensionssystemets delar baserat på inkomst över hela livet. Det innebär att för att uppnå en tillräckligt omfattande pension krävs att en haft ett arbete, med fördel heltid, och även haft möjlighet att spara privat. Arbete i form av deltid påverkar den slutliga pensionen negativt, däremot är ex studier och barnpenning pensionsgrundande (regeringskansliet 2016, 12). För att öka möjligheten att få en högre pension har man i utformningen av det nya pensionssystemet gjort det möjligt att

ha pensionsgrundande inkomster efter 65 år, vilket kan bidra till en mer omfattande pension i ekonomiska termer. Det grundskydd i nya pensionssystemet består av garantipensionen. Garantipensionen ensam ger inte en tillräcklig levnadsnivå utan utöver den finns ett inkomstprövat bostadstillägg som tillsammans ska ge en tillräcklig pension (Ds 2016:19, s. 6).

Sammanställning

Det är alltför komplext att värdera kompletterande system som ett tecken på att pensionen inte är tillräckligt attraktiv eller omfattande. Då alternativa system i form av privat sparande och tjänstepension är integrerat i det nya pensionssystemets utformning. Däremot visar Lindbom (2011, s. 49 - 50) på att andelen privata pensioner har ökat i Sverige under perioden 1980–2003 men det skulle också kunna vara en naturlig följd av att det egna sparandet integrerats in i det nya pensionssystemet. Således blir det svårt att värdera vilket av de två pensionssystemen som är mest universellt utifrån indikatorn.

6. Slutsats

I följande avsnitt kommer de slutsatser som utvärderingen resulterat i att presenteras. Resultatet är baserat på den utvärdering som gjorts på de svenska pensionssystemen i förhållande till idealtypen av en fullt universell försäkring. Genom att utgå från de teoretiskt underbyggda indikatorerna som applicerats på det nya och gamla pensionssystemet har jag kunnat dra mina slutsatser. Syftet med utvärderingen har varit att utvärdera det gamla och det nya pensionssystemet utifrån ett universellt perspektiv med inslag av feministisk teori. Analysen har utmynnat i att en skillnad i graden av universalism kan påvisas. Det gamla pensionssystemets utformning är totalt sett i högre grad universellt än det nya.

Båda systemen omfattar alla medborgare och innehåller inte behovsprövning vilket har visats genom indikator ett. Ur det perspektivet kan de båda pensionssystemen betraktas som universella i förhållande till idealtypen. Som påvisats genom indikator två är det nya pensionssystemet i hög grad kopplat till arbete vilket det gamla pensionssystemet men folkpensionen inte var. Då hela det nya pensionssystemet är inkomstbaserat bidrar den feministiska kritiken med ett viktigt perspektiv då det nya pensionssystemet enligt teorierna inte är universellt. Därmed är det gamla pensionssystemet mer universellt på den här punkten.

Indikator tre och fyra behandlar sättet som systemet finansieras. Offentlig och privat finansiering ställs här i motsats till varandra och den slutsats som kan dras är att det gamla pensionssystemets utformning i högre grad än det nya baserades på offentliga medel. Det innebär att det gamla pensionssystemet är mer universellt än det nya. I förhållande till idealtypen är också det gamla pensionssystemet fullt universellt.

Indikator fem och sex ger information om huruvida pensionssystemen förvaltas genom offentliga eller privata aktörer. Även i det här avseendet var det gamla pensionssystemet mer universellt än det nya i båda indikatorerna. Det nya pensionssystemet inkluderar i sin utformning pensionssparande genom tjänstepension och privat sparande. Det är således en naturlig följd att det nya pensionssystemet inte är fullt universellt. I förhållande till idealtypen är däremot det gamla pensionssystemet det av de två mer universella.

I den sista indikatorn är det svårt att dra en slutsats då kompletterande system i någon mening är en del av det nya pensionssystemets utformning i och med det privata sparandet. Statistiken som presenterats kan därmed inte ge oss något svar. Vidare kan inte det vara orsaken att man inte finner systemet tillräckligt omfattande eller attraktivt.

7. Diskussion

Det analytiska ramverk som analysen baserats på är en idealbild och behöver inte avspegla verkligheten. Däremot har min förhoppning varit att på ett tydligt och transparent sätt genom utvärdering som metod kunna tydliggöra utformningen på pensionssystemen i förhållande till universalism. Genom att belysa universalism ur ett delvis feministiskt perspektiv lyfts inte bara hur pensionssystemets utformning drabbar kvinnor som grupp negativt, utan hur arbete har en roll i vad en person är berättigad till i dagens samhälle. Perspektivet kan appliceras på andra av de svenska socialförsäkringarna. Ett syfte med utvärdering är att kunna vara fallöverskridande och bidra med kunskap (Vedung 2009 s. 174), i detta fall om den universella försäkringens karaktär.

Den fullt universella försäkringen finansieras helt genom offentliga medel, vilket synnerligen få länder kan vara en spegling av. Som framgått av utvärderingen och empirin har i det gamla pensionssystemet en kombination av grundbelopp och inkomstbaserat belopp kombinerats. Genom att använda sig av ett system som delvis är inkomstbaserat kan systemet attrahera fler höginkomsttagare och undviker privata bolag att göra inträde på marknaden, något som skulle minska den universella karaktären på försäkringen (Blomqvist & Palme 2020 s. 3). Det finns med andra ord goda skäl att ha inkomstrelaterade förmåner i ett offentligt system.

Som nämns i avsnitt 5.2.4 har det nya pensionssystemets utformning en grad av individuell valfrihet och ansvar integrerat, delvis relaterat till premiepensionens placering i olika fonder där individen själv får välja vart pengarna ska placeras (Pensionsmyndigheten 2019c). Vidare är det upp till var och en att försäkra sig om tjänstepension och att spara privat. Det är en väsentlig skillnad i förhållande till det gamla pensionssystemet. Däremot var en av anledningarna till förändringen att systemet skulle tömmas på tillgångar, bland annat till följd av en ökad befolkning som lever längre (Ds 2009:53 s. 20).

Sverige har under många år präglats av den socialdemokratiska karaktären på välfärden. Däremot har jag genom annat forskningsmaterial tagit del av en välfärd i förändring. Blomqvist (2016) beskriver hur NPM, vilket snarare har en liberal karaktär, utgör en allt större del i den svenska välfärden. Det perspektivet kan tyda på att den socialdemokratiska modellen inte längre gäller för de svenska välfärdssystemen som helhet utan de har blivit mer skiftande.

Utvärderingens resultat är skulle då gå i linje med en sådan utveckling, då allt mer privata aktörer och individuellt ansvar utgör byggstenar i pensionens utformning.

Den feministiska teorin har bidragit med ett perspektiv som tyder på att det nuvarande pensionssystemet inte kan betraktas som universellt då förmånen faktiskt baseras på inkomst och arbete. Trots det omfattar pensionssystemet alla medborgare och är utformat könsneutralt. Den feministiska forskningen menar att systemen är baserade på en manlig norm av heltidsarbete (Berqvist 1990 s. 225). Det kan kopplas till det nya pensionssystemet där pensionen i hög grad baseras på inkomst och gynnas av heltidsarbete och ett långt arbetsliv. Däremot vill jag poängtera att i takt med att förmånen i högre grad är kopplad till arbete drabbar det alla människor som inte är i sysselsättning, inte endast kvinnor. Däremot syftar Hernes (1987) till kvinnor som grupp vilket speglas i praktiken. Hernes (1987) ger inga förslag på hur alternativa lösningar kan se ut däremot behöver perspektivet i första hand lyftas och beskrivas. Det har också varit mitt mål med uppsatsen.

8. Förslag på vidare forskning

Uppsatsen har resulterat i att en förändring av den universella karaktären på pensionssystemet kan konstateras. Det hade varit intressant att undersöka fler delar av den svenska välfärden och undersöka om det finns ett mönster mot en lägre grad universalism även i andra delar. För att se om utvecklingen gäller även för andra svenska socialförsäkringar. Vidare vore det intressant att undersöka orsaker till en sådan utveckling om en sådan kan påvisas.

I uppsatsen utelämnade jag de aspekter som rör kvalitet i en fullt universell försäkring, till följd av uppsatsens begränsning i tid. Det utgör istället förslag på vidare forskning och hur man i sådant fall skulle angripa en mätning av kvalitet på pensionssystemen i förhållande till universalism.

9. Referenser

Böcker

- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press
- Hernes, Maria Helga. 1987. *Welfare state and women power*. Oxford: Oxford university press
- Lindbom, Anders. 2011. *Systemskifte? Den nya svenska välfärdspolitiken*. Lund: Studentlitteratur
- Rothstein, Bo. 1998. *Just institutions matter*. Cambridge: Cambridge UP.
- Rothstein, Bo. 2010. *Vad bör staten göra?* Stockholm: SNS Förlag
- Sainsbury, Diane. 1994. *Gendering welfare states*. London: SAGE Publications
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten, 2007. *Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod*. Malmö: Liber.
- Titmuss, M, Richard. 1968. *Commitment to welfare*. London: George Allen & Unwin LTD
- Vedung, Evert 2009. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur

Elektroniska resurser

- Bergh, Andreas. 2004. The universal welfare state: Theory and the case of Sweden. *Political Studies*, vol 52, 745-766.
- Bergqvist, Christina. 1990. Myten om den universella svenska välfärdsstaten. *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol 93 Nr 3, 223-233. [Elektronisk] <http://libris.kb.se/bib/9255232>
- Blomqvist, Paula. 2016. NPM i välfärdsstaten – hotas universalismen? *Statsvetenskaplig tidskrift*, Vol 93 Nr 3, 223-233. [Elektronisk] <https://statsvetenskapligtidskrift.files.wordpress.com/2016/03/2016-nr-01-03-blomqvist.pdf>
- Blomqvist, Paula & Joakim Palme, to be published 2020. Universalism in welfare policy: The Swedish case beyond 1990. *Social inclusion*.
Ds 2016:19 [Elektronisk]
https://www.regeringen.se/49e105/contentassets/606495c8c331429a8b812eb24e93e25b/jamstallda-pensioner-ds-2016_19.pdf
- Ds 2009:53 [Elektronisk]
<https://www.regeringen.se/49bbbf/contentassets/ecad37e66e7942aba96bdbfad4b0c8e6/detta-ar-pensionsoverenskommelsen-ds-200953>
- Försäkringskassan 2020, socialförsäkringens historia. [Elektronisk]
https://www.forsakringskassan.se/omfk/vart_uppdrag/socialforsakringens_historia.
Hämtad 2020-01-02
- Granbom, Stefan. 2017. *Pension i det gamla och nya pensionssystemet – en studie*. Pensionsmyndigheten.

Pensionsmyndigheten 2019a. [Elektronisk]
<https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/pensionens-alla-delar> Hämtad 2019-11-24

Pensionsmyndigheten 2019b. [Elektronisk]
<https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/allman-pension> Hämtad 2019-11-24

Pensionsmyndigheten 2019c. [Elektronisk]
<https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/mer-om-pensionssystemet>

Pensionsmyndigheten 2019d [Elektronisk]
<https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/om-pensionssystemet/finansiering-av-pensionssystemet> Hämtad 2019-11-24

Pensionsmyndigheten 2019e [Elektronisk]
<https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/sa-fungerar-pensionen/garantipension-om-du-har-lag-pension> Hämtad 2019-12-02

Pensionsmyndigheten 2019f [Elektronisk]
<https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/tjanstepension/det-har-ar-tjanstepension> Hämtad 2019-12-03

Pensionsmyndigheten 2019g [Elektronisk]
<https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/valj-och-byt-fonder/ditt-premiepensionsval> Hämtad 2019-12-19

Pensionsmyndigheten 2019h [Elektronisk]
<https://www.pensionsmyndigheten.se/for-pensionarer/ekonomiskt-stod/ansok-om-bostadstillagg> Hämtad 2019-12-16

Regeringskansliet 2019a. [Elektronisk]
<https://www.regeringen.se/regeringens-politik/socialforsakringar/> Hämtad 2019-12-27

Regeringskansliet 2019b. [Elektronisk]
https://www.regeringen.se/4af474/contentassets/d2b6cdf01125441c9658c345607b92d7/det-svenska-alderspensionssystemet_webb_dec2016.pdf Hämtad 2019-12-30

Regeringskansliet, socialdepartementet 2016.
https://www.regeringen.se/4af474/contentassets/d2b6cdf01125441c9658c345607b92d7/det-svenska-alderspensionssystemet_webb_dec2016.pdf Hämtad 2019-12-10