

Socialdepartementet  
103 33 STOCKHOLM

## Promemorian Jämställda pensioner? (Ds 2016:19), ert dnr S2016/04302/SF

### Sammanfattning

Pensionsmyndigheten välkomnar Pensionsgruppens initiativ till granskning av pensionssystemet med avsikt att göra pensioner jämställda mellan könen.

Pensionsmyndigheten instämmer i Pensionsgruppens bedömning att skillnaderna mellan kvinnor och mäns pensioner, det så kallade pensionsgapet, bör analyseras utifrån ett helhetsperspektiv. Vi anser att det är av stor vikt att närmare analysera hur olika faktorer som ojämställdhet i arbetslivet, samspelet mellan pensionssystemets olika beståndsdelar och inte minst individens val, medvetna så väl omedvetna, var för sig men även i kombination med varandra, bidrar till ekonomisk ojämställdhet mellan kvinnor och män under livet som pensionär. Pensionsgapet mellan kvinnor och män är huvudsakligen en konsekvens av strukturer i arbetslivet så som till exempel löneskillnader, ofrivilligt deltidsarbete och ohälsa, i kombination med bland annat frivilligt deltidsarbete för att utföra det obetalda hem- och omsorgsarbetet. Där tillkommer även skillnader i livslängd som delvis i kombination med ”pensionssystemets utformning” bidrar till ett pensionsgap.

### Inledning

Enligt *Delegationen för jämställdhet i Arbetslivets slutbetänkande*<sup>1</sup> är arbetsmarknaden och lönesättningen ännu inte jämställda. Skillnaderna i total löneinkomst är en viktig förklaring till de stora skillnaderna mellan mäns och kvinnors pensioner. Ersättningen för arbete hänger samman med tiden på arbetet. Deltidsarbete innebär färre arbetade timmar som dels ger lägre inkomst och dels kan leda till en sämre löneutveckling över tid. Detta påverkar individen, inte bara i närtid i form av lägre ersättning vid sjukdom, arbetslöshet och föräldraledighet, utan även individens framtida pension som bygger på intjänandet under yrkesverksamma år. Med andra ord kan vi genom att skapa ett jämställt arbetsliv inte bara minimera lönegapet utan även pensionsgapet mellan kvinnor och män.

Med anledning av utgångspunkten för promemorian, det vill säga *jämställda* pensioner mellan kvinnor och män, anser Pensionsmyndigheten att det är viktigt att inledningsvis tydliggöra olika synsätt på vad som utgör jämställda pensioner.

Ett synsätt på vad som är jämställda pensioner är att alla har ungefär lika hög pension, åtminstone lika hög allmän pension. Mot bakgrund av delegationens beskrivning av ojämställdheten under arbetslivet skulle ett allmänt pensionssystem i viss utsträckning

<sup>1</sup> Hela lönen, hela tiden - Utmaningar för ett jämställt arbetsliv, Slutbetänkande av Delegationen för jämställdhet i Arbetslivet, JA-delegationen, SOU 2015:50

kunna kompensera berörda grupper av kvinnor ekonomiskt genom att vara ett skattefinansierat så kallat folkpensionssystem där alla får lika mycket i pensionsinkomst oavsett arbetsinkomst. För många kvinnor skulle det kunna vara bättre med ett folkpensionssystem än med ett pensionssystem där pensionen baseras på förvärvsinkomsten eftersom kvinnor i genomsnitt har lägre lön än vad män har.

Existensen och utformningen av garantipensionen, bostadstillägget och skatteregler innebär att skillnader i inkomst/avgifter netto inte leder till motsvarande skillnader i total pensionsinkomst efter skatt för många personer som haft lägre livsinkomster. För vissa grupper finns därmed en ordning där skillnader i inkomst endast har marginell påverkan på nettopensionens storlek. Vi har för vissa grupper av normal och låginkomsttagare ett pensionssystem som totalt sett har "folkpensionsliknande" egenskaper.

Ett annat synsätt är att ekonomisk jämställdhet uppnås om alla får lika hög pensionsrätt för en given avgift och lika hög pension per månad för en given pensionsbehållning. Pensionsmyndigheten menar att med detta synsätt som utgångspunkt kan de nuvarande systemen för inkomstpension och premiepension anses generera ekonomisk jämställdhet, åtminstone om man bortser från begränsningen av intjänandetaket. Inkomster över intjänandetaket får man ingen pensionsrätt för inom den allmänna pensionen.

Ett tredje synsätt är att det är jämställt om alla får lika hög pensionsrätt för en given avgift och lika hög förväntad pensionsutbetalning under hela pensionstiden för en given pensionsbehållning. Detta kan sägas vara en försäkringsrättvisa. Eftersom kvinnor förväntas leva längre än män innebär denna försäkringsrättvisa att kvinnor kan få lägre pension per månad än vad män får för att pensionen ska räcka under en längre tid. Detta synsätt har funnits inom privata pensionsförsäkringar men numera gäller samma villkor för kvinnor och män avseende förväntad livslängd. Lagstiftaren har ansett att det tredje synsättet, dvs. att ge kvinnor lägre månatliga pensionsinkomster eftersom kvinnor överlag förväntas leva längre, inte ska tillämpas inom det allmänna pensionssystemet och inte heller inom tjänstepensionen.

När det i olika sammanhang påpekas att pensionerna inte är jämställda är det ofta det förstnämnda synsättet som avses utan att det uttryckligen sägs.

Pensionssystemets inkomstgrundade delar är emellertid baserat på livsinkomstprincipen. Det har aldrig varit avsikten att pensionssystemet skulle kompensera för - och därmed riskera att konservera - ett ojämnt arbetsliv.

Om det allmänna pensionssystemet ska kompensera för att arbetslivet inte är jämställt så bör lagstiftaren rimligen även ta ställning till om kompensationen endast ska utjämna pensionerna mellan män och kvinnor, eller bör det också finnas pensionsutjämnings mellan olika andra grupper, till exempel mellan olika län eller arbetare och tjänstemän? Det finns självklart en relation mellan utjämningsarna och livsinkomstprincipen. Det vill säga ju större utjämningsarna är, desto mer närmar vi oss ett folkpensionssystem och fjärrar oss från ett system där pensionen baseras på förvärvsinkomsten under yrkeslivet.

En annan aspekt är att om den allmänna pensionen blir låg (som en folkpension förmodligen skulle anses vara för många) skulle kanske många spara extra till sin

2016-09-15

pension. Eftersom skatteavdraget för privat pensionssparande tagits bort för de flesta kan man anta att detta sparande oftast skulle ske utan försäkringsinslag. Ett sparande utan försäkringsinslag missgynnar dock kvinnor normalt jämfört med ett sparande med försäkringsinslag. Ett pensionssystem medför överföringar av pengar från de som får ett kort liv till de som lever länge. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än vad män gör är det kvinnor som vinner mest på att vi har ett pensionssystem med försäkringsinslag. För flertalet kvinnor är det bättre med ett pensionssystem med försäkringsinslag än ett sparande utan försäkringsinslag. På individnivå kan det naturligtvis vara annorlunda. Män som får ett långt liv gynnas naturligtvis också av försäkringsinslaget i pensionssystemet jämfört med vad ett vanligt sparande skulle ge.

Som det framgår av promemorian *Jämställda pensioner? (Ds 2016:19)*, kan även tjänstepensionerna uppfattas som ojämslällda eftersom ett ojämslälldt arbetsliv och ojämslälld lönesättning också påverkar tjänstepensionerna. Försäkringsinslaget finns dock också i tjänstepensionssystemen. Genom att en större andel av lönen avsätts till pension över intjänandetaket kan man dessutom säga att tjänstepensionernas utformning ökar pensionsgapet. De flesta pensionärer oavsett kön har tjänstepension. Däremot skiljer det sig stort mellan vad kvinnor och män får ut i månaden. Enligt en rapport<sup>2</sup> från Kommunal får kvinnor i riksgenomsnittet 2 900 kronor i månaden och män dubbelt så mycket, 5 800 kronor i tjänstepension.

De analyser som redovisats i promemorian *Jämställda pensioner? (Ds 2016:19)*, har föranlett Pensionsmyndigheten att beskriva ett antal regelförändringar som skulle höja kvinnors pensioner. Dessa återges i bilaga 1.

I de följande sidorna lämnas några övergripande kommentarer på analyser som presenteras i skrivelsen, Ds 2016:19.

## **Kapitel 2, Inkomstgapet för pensionärer - inkomstskillnaden mellan kvinnor och män**

I detta kapitel analyseras inkomstgapet mellan män och kvinnor för personer som är äldre än 65 år. Detta innebär att en del av den studerade gruppen består av personer som fortfarande förvärvsarbetar och som inte har tagit ut pension. Då män har en något högre utträdesålder från arbetslivet än kvinnor<sup>3</sup> och lönen för de allra flesta är högre än pensionen blir inkomstgapet mellan könen något större om man tittar på alla personer som är äldre än 65 år, jämfört med om analysen endast hade utgått från personer som har gått i pension och slutat arbeta. Detta gäller i synnerhet skillnaden mellan män och kvinnor i den nedre delen av det studerade åldersspannet.

Eftersom det i det nuvarande pensionssystemet är möjligt att fortsätta arbeta samtidigt som pensionen tas ut finns det emellertid ingen självklar definition för vem som ska anses vara pensionär. Vid analyser av pensionärer brukar Pensionsmyndigheten i en del sammanhang utgå från individer som har tagit ut minst 25 procent inkomstpension

<sup>2</sup> *Pensionen - en kvinnofälla*, En rapport om kommunalares pensioner

<sup>3</sup> *Registerbaserad in- och utträdesålder från arbetsmarknaden*, Pensionsmyndigheten 2016-06-21, dok. bet.: PID151675, dnr: VER 2016-217.

(en del av dessa individer kommer alltså fortfarande vara förvärvsaktiva). Den studerade populationen i kapitel 2 i departementspromemorian, dvs. samtliga personer över 65 år, är förvisso inte helt träffsäker om man endast vill studera pensionärer som grupp, men kan dock i sig vara lämplig att studera vad gäller *inkomstgapet mellan könen*.

För att visa skillnaderna mellan kvinnor och män används i promemorian individens egna inkomster och inte hushållets inkomster. Motivet är att ”om hushållets inkomster skulle användas kommer det framstå som om det inte är någon skillnad mellan sammanboende kvinnor och män”. Vill man visa skillnaden rakt av mellan kvinnors och mäns inkomster är vald definition rimlig. Att studera individuella inkomster ger då en indikation på individernas ekonomiska utsatthet om de måste försörja sig utan sin partner.

Men eftersom man kan anta att individerna i hushållen delar på inkomsten ser man dock endast i begränsad omfattning den faktiska ekonomiska situationen för äldre kvinnor och män. Eftersom ensamstående generellt har sämre ekonomi än sammanboende, och en större andel av de äldre kvinnorna är ensamstående än de äldre männen (som även beskrivs i kapitel 3 i departementspromemorian)<sup>4</sup> hade det varit intressant att även studera hushållets inkomster, alternativt dela upp analysen på ensamstående och sammanboende. Det senare skulle t.ex. synliggöra hur bostadstillägget jämnar ut gapet för ensamstående (snarare än att verka utjämnande för kvinnor generellt) och vara ett relevant komplement till kapitel 3. Pensionsmyndigheten kommer att överväga att utveckla sin statistik/rapporter för att tillgodose detta informationsbehov.

### **Kapitel 3, Grundskyddets betydelse för jämställda pensioner**

Grundskyddet i det allmänna pensionssystemet, det vill säga garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, kan till en viss del utjämna pensionsgapet som är ett resultat av det ojämställda arbetslivet. Om huvudproblemet är att de pensionärer som har lägst pension (där kvinnor är överrepresenterade), har för låg pension så är det grundskyddet som bör förbättras. Ett förbättrat grundskydd gör också att skillnaden mellan mäns och kvinnors disponibla inkomster minskar. Att förbättra det skattefinansierade grundskyddet medför dock kostnader för skattebetalarna och även ökade så kallade marginaleffekter, dvs. att högre inkomst i mindre utsträckning än vad som nu är fallet leder till högre pension.

Då frågan om grundtrygghet och änkepensioner är tätt sammanflätade är det i en fortsatt analys viktigt att diskutera, i de fall änkor får låg pension, om det är lämpligt med just efterlevandepension för denna grupp. I förarbetena till nuvarande lagstiftning anges att efterlevandepensionsförmånerna bör ge ekonomisk kompensation för de direkta följderna av dödsfallet. Vidare anges att förmånerna bör ha till syfte att utgöra komplement till de generellt verkande insatser som görs på andra områden. Man har även uttryckt att änkor/änklings bör behandlas som övriga ensamstående.

<sup>4</sup> Se även s.23-27 rapport *Från fattigvård till ekonomisk trygghet vid ålderdom – beskrivning av grundskyddet i det svenska pensionssystemet*, Pensionsmyndigheten 2014-11-02, dok.bet: PID131524.

2016-09-15

## Kapitel 5, Änkepensionens betydelse för jämställda pensioner

I kapitlet visas att gifta kvinnor i de studerade årskullarna födda 1938-1949 har de lägsta pensionerna jämfört med kvinnor inom övriga civilstånd. Skillnaderna minskar visserligen ju yngre årskull som studeras, men utfasningen av änkepensionen tycks ha gått snabbare än ökningen av gifta kvinnors arbetskraftsutbud och inkomstutveckling.

Det bör dock noteras att Pensionsmyndigheten, som är källa till uppgifterna, inte har undersökt i vilken utsträckning de gifta kvinnorna skulle erhålla änkepension om maken avlider och vilken nivå som änkepensionen och den totala pensionen i så fall skulle hamna på. I en fortsatt analys vore det intressant att särskilt studera de nyblivna änkornas pensioner och änkepensioner inom respektive årskull.

I kapitlet anges även att växlingen mellan garantipension och änkepension behöver analyseras ytterligare. En inledande analys av påverkan på garantipensionen har emellertid gjorts av Pensionsmyndigheten<sup>5</sup>. Analysen visar att en större andel av änkorna födda 1945 har garantipension jämfört med änkorna födda 1944. Ett ökat mottagande av garantipension tycks dock inte ha kompenserat för den utfasade änkepensionen då den totala pensionen i snitt är ca 1 000 kr lägre per månad för änkorna födda 1945 jämfört med änkorna födda 1944 (exklusive tjänstepension). Samspelet mellan änkepensionen och garantipensionen bör emellertid analyseras närmare innan några säkra slutsatser kan dras.

## Kapitel 6, Deltidens betydelse för pensionen

När det gäller avsnittet om typfallsanalyser anser Pensionsmyndigheten att det kan förtydligas att skillnaderna i pensionsutfall beror dels på olika inkomster i löneprofilerna för olika sektorer, dels på olika villkor i tjänstepensionsavtalen. När det gäller typfall för föräldraledighet med påföljande deltidsarbete ser vi relativt liten påverkan för kommunalt anställda (figur 14). Detta kan bland annat förklaras av att tjänstepensionsavtalet för kommun- och landstingsanställda har de förmånligaste reglerna jämfört med andra tjänstepensionsavtal när det gäller inbetalningar av pensionspremier vid föräldraledighet. En förälder som förkortar sin arbetstid med upp till en fjärdedel får inbetalningar till sin tjänstepension som vid heltidsarbete fram till dess att barnet fyllt 8 år.

## Kapitel 7, Varför lämnar kvinnor arbetslivet tidigare än män

Pensionsmyndigheten har några invändningar gällande redovisningen i detta kapitel. Pensionsmyndighetens statistik visar att det inte finns några större skillnader när det gäller mäns och kvinnors genomsnittsålder vid uttag av inkomstpension. Skillnaderna i ohälsan mellan kvinnor och män kan delvis förklara varför kvinnors sysselsättningsgrad faller snabbare än mäns efter 60 års ålder. Beroende på vilken beräkningsmetod som används vid analysen kan olika slutsatser om kvinnors och mäns utträde ur arbetslivet dras.

<sup>5</sup> Förstudie: vad innebär utfasningen av änkepensionen för kvinnliga pensionärers ekonomi? 2016-06-29, dok. bet.: PID150274, dnr: VER 2016-202. Se sidorna. 29, 17 och 18.

<sup>8</sup> Se t.ex. *Skäl att gå i pension eller inte*, Pensionsmyndigheten analyserar 2012:1.

Pensionsmyndigheten har gjort en kort analys med anledning av informationen i kapitel 7, *Pensionering och utträdet ur arbetslivet – skillnader mellan kvinnor och män?* Analysen lämnas som en bilaga till remissvaret.

### **Kapitel 8, Delad pensionsrätt mellan makar**

Vid diskussionen kring delad pensionsrätt mellan makar anges att den utjämnande effekt som delad pensionsrätt skulle innebära ”bör vägas mot att sådana förändringar i förlängningen kan riskera bakslag på jämställdhetsområdet då det minskar arbetsincitamenten för maken (oftast kvinnan) med lägst förvärvsinkomst att trygga den egna pensionen genom förvärvsarbete.”

Pensionsmyndigheten instämmer i bedömningen att delad pensionsrätt *kan* minska incitamenten till arbete för maken med lägst förvärvsinkomst. Det bör dock noteras att detta inte nödvändigtvis skulle innebära att kvinnors arbetsutbud minskar. Det är svårt att förutspå effekterna av delad pensionsrätt eftersom det saknas kunskap<sup>6</sup> om hur en sådan reform påverkar kvinnors arbetsutbud i Sverige.

Gällande diskussionen om överföring av premiepension till sambo, anser Pensionsmyndigheten att överföring av premiepensionsrätt bör vara något som paren aktivt väljer att göra. Myndigheten tycker därför att det ska vara möjligt att även ge sambor möjlighet att föra över premiepension, med motivet att man i dagens samhälle lever i många olika konstellationer och att vara gift är inte längre lika självklart som tidigare. Möjligheten att kunna välja att på detta sätt jämna ut den intjänade pensionen under den tid man lever tillsammans bör enligt Pensionsmyndigheten omfatta alla som lever i ett parförhållande, oberoende av kön. De administrativa kostnaderna bedöms visserligen öka genom denna alternativa åtgärd, dels beroende på att fler personer kan antas utnyttja möjligheten till överföring och dels på grund av att myndighetens utredning kommer att bli något svårare än vad den är idag i de ärenden som överföringen sker mellan sambor. Med den administrativa merkostnaden för utredningen av samboärenden bedöms dock bli relativt liten.<sup>7</sup>

Analysen som redovisas under rubriken *Överföring av premiepensionsrätt mellan makar* avser uppgifter för intjänandeåret 2013 då uppgifterna för intjänandet 2014 inte fanns tillgängliga vid tidpunkten för utredningsarbetet. Pensionsmyndigheten avser dock att årligen uppdatera analysen och undersöka hur överföring av premiepension bidrar till mer jämställda pensioner.

<sup>6</sup> Det saknas empiriska studier över hur kvinnors arbetsutbud påverkas av barnårsträtter eller delad pensionsrätt. Över änkepensionen finns en empirisk studie där man bland annat studerar kvinnors arbetsutbud av en avskaffad änkepension. Arbetsutbudet mättes som deltagande i arbetskraften och resultaten blev inte signifikanta, se *Social insurance and the marriage market, IFAU, Working Paper 2015:6*.

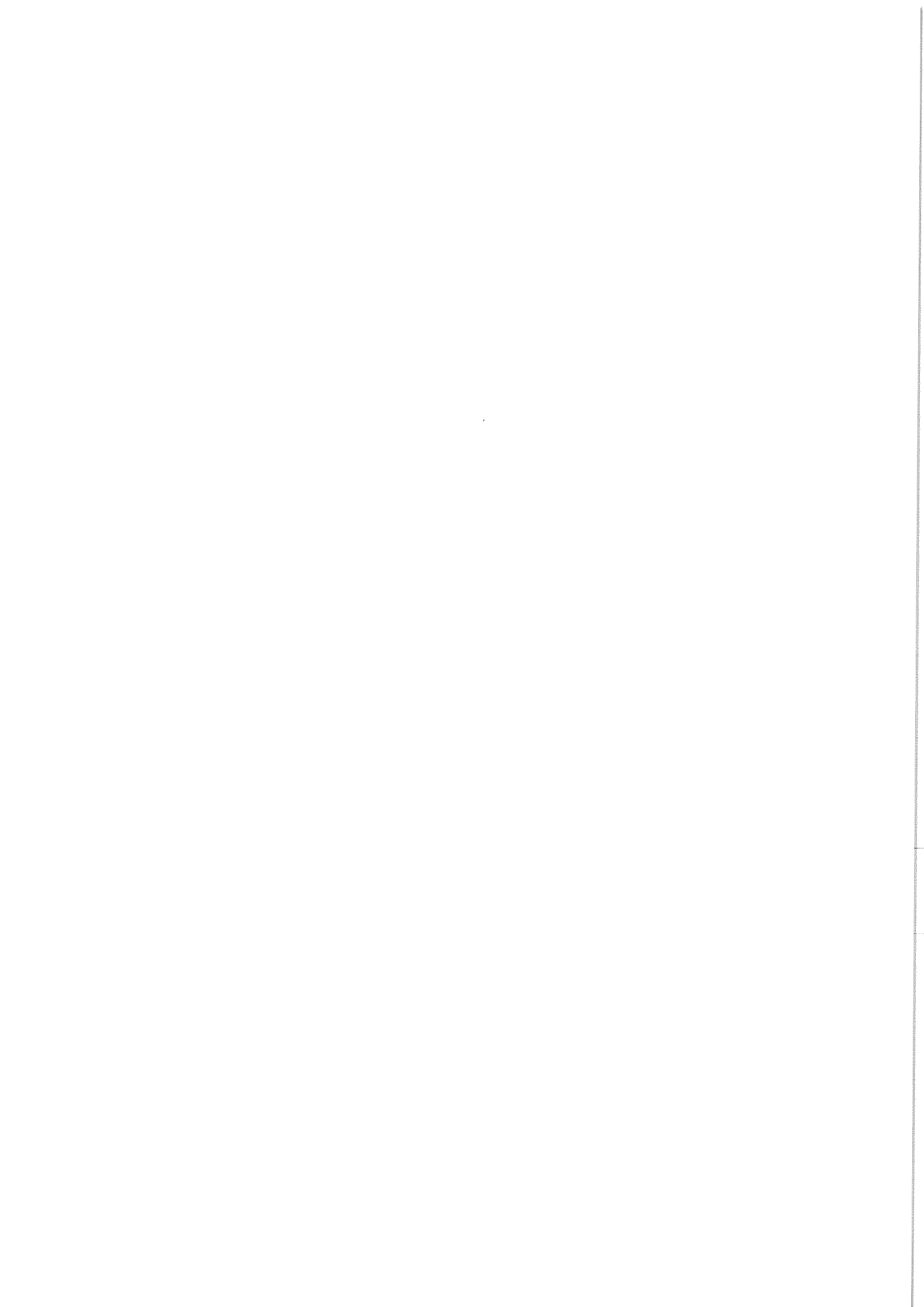
<sup>7</sup> Se *Framställan om ändringar i socialförsäkringsbalken*, Pensionsmyndigheten 2016-03-11, dok.bet. PID148943, dnr: VER 2016-45.

2016-09-15

## **Kapitel 10, pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv**

Efter att Pensionsmyndigheten har gjort de kompletterande beräkningarna avseende rapporten pensionsrätt för barnår respektive studier, uppskattas omfördelningen från män till kvinnor bli 300 miljoner kronor per år, dvs. en mindre omfördelning än den grova uppskattning som angavs i den första återrapporteringen i ärendet. I de kompletterande beräkningarna har hänsyn tagits till att vissa personer har både studierätt och barnår rätt samma år. För att få en säkrare skattning av kostnaden för ett ytterligare barnår har vi även skattat fördelningen över vilket beräkningsalternativ som individerna kommer att få det sista barnåret, baserat på övergångssannolikheter mellan olika beräkningsalternativ. Eftersom det faktiska utfallet av en regeländring dock beror på en mängd förhållanden om framtiden som inte kan prognosticeras exakt anger Pensionsmyndigheten i det kompletterande underlaget ett behov av uppföljning. Syftet med uppföljningen skulle vara att utvärdera nivån på den generella jämförelseinkomsten och effekten på kvinnors och mäns pensioner.

Förutom de principiella argument mot en studierätt som anges i det kompletterande underlaget vill myndigheten understryka att studierätten inte heller är ett träffsäkert verktyg för att höja kvinnors pensioner; 40 procent av studierätterna, dvs. 1 miljard kronor per år, går till män. Dessa studierätter går per definition till män med eftergymnasial utbildningsnivå. Män med eftergymnasial utbildningsnivå är en grupp som i genomsnitt har högst pension relativt med såväl övriga män som kvinnor.



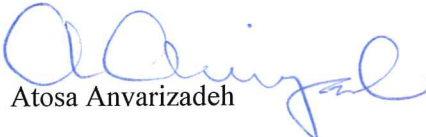


2016-09-15

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Katrin Westling Palm efter föredragning av verksamhetsutvecklare Atosa Anvarizadeh. I den slutliga handläggningen har även jurist Anders Högstedt och chefen för analysavdelningen Ole Settergren deltagit.

  
Katrin Westling Palm

  
Atosa Anvarizadeh

