

Jämställda pensioner?



SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24465-4

ISSN 0284-6012

Förord

Vårt allmänna pensionssystem är i grunden könsneutralt - pensionen beräknas och betalas ut på samma sätt helt oberoende av kön. I den meningen har vi ett jämställt pensionssystem. Ändå blir den pension som betalas ut i genomsnitt mycket olika för kvinnor och män. Så i praktiken ger det jämställda pensionssystemet inte jämställda pensioner. Att det blir så beror på att pensionssystemet är avgiftsbestämt och att pensionen beräknas utifrån hela livets inkomster. Pensionen blir därmed en avspeglning av den samlade arbetsinkomsten under livet och eftersom förvärvslivet inte är jämställt så blir inte heller pensionen jämställd. Det fanns sådana skillnader även när pensionsreformen beslutades för 20 år sedan men inte mycket har förändrats i arbetslivet sedan dess och skillnaderna kommer därför bestå under mycket lång tid.

Livsinkomstprincipen är en grundbult i pensionssystemet och dess effekter var också medvetna när pensionssystemet skapades. Att skapa ett pensionssystem som kompenserar för ett ojämnt arbetsliv har heller aldrig ansetts som en bra lösning eftersom det snarast skulle legitimera och befästa det ojämnt arbetslivet. I grunden är det arbetslivet som behöver bli jämställt och då får vi också jämställda pensioner.

Pensionssystem är mycket långsiktiga system eftersom pensionen tjänas in under hela förvärvslivet. Så även om vi skulle få ett jämställt arbetsliv i morgon, så skulle det dröja flera decennier innan den första årskullen med jämställda pensioner skulle träda in i pensionärlivet och det skulle dröja ytterligare decennier innan även de äldre pensionärerna skulle ha jämställda pensioner. Det är mot den bakgrunden som Pensionsgruppen, med företrädare för de sex partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, har tagit initiativ till en genomgripande granskning av pensionerna och pensionssystemet ur ett jämställdhetsperspektiv. I en första fas presen-

teras i denna skrivelse en bred analys utifrån nio olika områden. De två sista kapitlen är två rapporter som Pensionsmyndigheten lämnat på regeringens uppdrag. Pensionsmyndigheten svarar också för sakinnehållet i kapitel 5 om änkepensionen. De övriga rapporterna har tagits fram på Socialdepartementet och skrivits av departementssekreteraren Elisa Baroni, ämnessakkunnige Gudrun Ehnsson, departementssekreteraren Niclas Fogelström, kanslirådet Helena Kristiansson-Torp, departementsrådet Petter Odmark, departementssekreteraren Marcus Sundberg och kanslirådet Sara Örnhall Ljungh.

Pensionsgruppen kommer med utgångspunkt i analysen fortsätta arbetet med jämställda pensioner. Förhoppningen är att denna antologi med analyser ska ge inspiration till breda diskussioner och inspel om jämställdhet i allmänhet och jämställda pensioner i synnerhet. För det kommer att finnas skäl att arbeta för mer jämställda pensioner under lång tid.

Stockholm i juni 2016

Stefan Oscarson
sekreterare i Pensionsgruppen

Innehåll

Förord.....	1
1 Inledning.....	5
2 Inkomstgapet för pensionärer – inkomstskillnaden mellan kvinnor och män	11
3 Grundskyddets betydelse för jämställda pensioner	33
4 Tjänstepensionernas bidrag till pensionsgapet.....	99
5 Änkepensionens betydelse för jämställda pensioner	111
6 Deltidens betydelse för pensionen.....	121
7 Varför lämnar kvinnor arbetslivet tidigare än män?	161
8 Delad pensionsrätt mellan makar	177
9 Överföring av premiepensionsrätt mellan makar	233
10 Pensionsrätt för studier och barnår och hur de bidrar till jämställda pensioner.....	279



1 Inledning

Det bakomliggande skälet till skillnader i pension mellan kvinnor och män beror på de skillnader som finns under förvärvslivet och det är därför där förändringar främst behöver ske. Det är dock långsiktiga förändringar och vi behöver därför även se vad som kan göras för att minska pensionsgapet på kortare sikt. Det kräver i sin tur att vi börjar med en analys av hur det ser ut – vad som driver pensionsgapet och hur olika faktorer påverkar gapet. Denna antologi syftar till att ge svar på det.

Det allmänna pensionssystemet kan inte ses isolerat från omvärlden och systemet har också konstruerats utifrån vissa antaganden om t.ex. beteenden och andra trygghetssystem. För en heltäckande analys behöver därför mer än strikt det allmänna pensionssystemet studeras. De områden som har studerats i analysen är följande.

- *Inkomstgapet för pensionärerna – inkomstskillnaden mellan kvinnor och män.* Grunden för den analys som görs i studierna i denna antologi är att skillnaden i pension är betydande mellan kvinnor och män. En grundläggande ansats blir då att studera vari skillnaden ligger. Hur stort är egentligen gapet? Och vilka delar bidrar till att öka resp. minska gapet. Här studeras också bl.a. hur gapet skiljer sig åt beroende på ålder.
- *Grundskyddets betydelse för jämställda pensioner.* Grundskyddet för ålderspensionen omfattar i första hand garantipensionen, som är en del av ålderspensionssystemet och pensionsöverenskommelsen. Nivån på garantipensionen är lagd på en sådan nivå att det utan andra inkomster inte ger en tillräcklig levnadsnivå. Nivån på garantipensionen förutsätter därför att det även finns ett kompletterande inkomstprövat bostadstillägg som tillsammans med garantipensionen normalt ska ge en tillräcklig nivå.

Både garantipension och bostadstillägg är inkomstprövade, även om garantipensionen endast prövas mot inkomst- och premiepension, och lämnas därför till dem med de lägsta pensionerna. Eftersom kvinnor har lägre pensioner än män så är det också kvinnor som företrädesvis får dessa förmåner. Garantipensionen är prisindexerad, vilket innebär att den behåller sin köpkraft. Men givet en successiv ekonomisk tillväxt som leder till allt högre inkomstgrundad pension tappar garantipensionen relativt sett i värde. Det innebär också att de som har garantipension får en allt lägre standard relativt dem som nybeviljas en inkomstgrundad pension. Eftersom det i första hand är kvinnor som haft så låga inkomster att de får garantipension så finns i konstruktionen inbyggt en kraft som motverkar ett minskande pensionsgap. En kraft som bäst motverkas genom mer jämställda inkomster under yrkeslivet. Så länge det inte sker fullt ut så finns skäl att analysera konstruktionen på det nuvarande grundskyddet och hur det verkar för mer jämställda pensioner.

- *Tjänstepensionernas bidrag till pensionsgapet.* Avgiften till den allmänna pensionen är 17,21 procent upp till intjänandetaket (8,07 inkomstbasbelopp). Avgiften till tjänstepensionen är oftast ca 4,5 procent under taket och 30 procent över taket. Den totala avgiften över taket (30 procent) är således tydligt högre än under taket ($17,21 + 4,5 = 21,71$ procent), vilket innebär att de med högre inkomster får procentuellt mer i pension. Eftersom män i genomsnitt har högre inkomster är det i större utsträckning män som vinner på konstruktionen, vilket leder till ökade skillnader i pension. OECD har i sina jämförande studier (*Pensions at a Glance*) visat att Sverige är det enda landet inom OECD där kompensationsgraden är högre för högre inkomster än för lägre inkomster. Att den sammanlagda avsättningen till pensioner under taket är lägre än över taket slår också särskilt mot deltidsarbetande, vilket enligt dagens förvärvsmönster typiskt sett är kvinnor. Den som har en inkomst över taket och går ner på deltid så att inkomsten hamnar under taket tappar procentuellt sett betydligt mer i pension än i lön. Tjänstepensionen bestäms av arbetsmarkandens parter. När den nuvarande nivån på den allmänna pensionen bestämdes gjordes det dock med beaktande av att det finns och bör finnas en kompletterande pension som regleras på arbetsmarknaden. Indirekt är

tjänstepensionens nivå därmed en funktion av det allmänna systemet – nivån på den allmänna pensionen påverkar starkt nivån på tjänstepensionen. Det finns således en slags osynlig koppling mellan systemen.

- *Änkepensionens betydelse för jämställda pensioner.* Före 1990 bestod efterlevandepensionen för vuxna enbart av änkepension för kvinnor som dessutom var livsvarig. Reformeringen utgick från de förändrade förvärvsmönster som följde av den påtagligt ökade förvärvsfrekvensen för kvinnor och den individualiserade synen på en egen försörjning. En ensidig änkepension till kvinnor var i det perspektivet otidsenlig och behovet av en livslång efterlevandepension ansågs inte finnas eftersom var och en förväntades tjäna in sin egen ålderspension. Reformeringen innebar att änkepensionen ersattes av en könsneutral och tidsbegränsad omställningspension. Man gjorde dock bedömningen att det till följd av tidigare förvärvsmönster fanns ett fortsatt skyddsbehov för många kvinnor och reformeringen innehöll därför mycket långsiktiga övergångsregler. De skillnader i förvärvsmönster som fanns 1990 har inte i någon väsentlig grad förändrats och den genomsnittliga ålderspensionen för kvinnor är också tydligt lägre än männens ålderspension. En skillnad som kommer att bestå under lång tid. Samtidigt har utfasningen av änkepensionen nu börjat ta fart och änkepensionen förlorar successivt i betydelse. Mot bakgrund av detta finns det skäl att analysera det nuvarande efterlevandeskyddet och om konstruktionen med hänsyn till nuvarande arbetsliv, förvärvsmönster och krav på ekonomisk jämställdhet har en rimlig utformning samt vilken effekt utfasningen får för pensionsgapet. Kapitlet bygger på ett underlag som tagits fram av Pensionsmyndigheten.
- *Deltidens betydelse för pensionen.* Barnårsrätten kompenserar i viss utsträckning för deltidsarbete när man har små barn. Är deltiden mer betydande eller om den sträcker sig under många år får deltiden dock konsekvenser i form av lägre pension. Det är i större utsträckning kvinnor än män som arbetar deltid. Ibland är deltidsarbetet frivilligt, t.ex. på grund av barn men det kan också vara fråga om ofrivilligt deltidsarbete, vilket också i större utsträckning drabbar kvinnor än män. Deltidsarbete leder alltså ofta till lägre pension. Eftersom deltidsarbetet inte är

jämnt fördelat mellan könen så bidrar deltidsarbetet till ojämsställda pensioner. Det kan lätt visas med typfall men vi behöver också studera omfattningen och därmed hur mycket det bidrar till ojämsställda pensioner.

- *Varför lämnar kvinnorna arbetslivet tidigare än män?* Pensionens storlek beror mycket på livsinkomsten, dvs. på de samlade pensionsavgifterna under livet. Pensionens storlek beror också på när man tar ut sin pension, dvs. hur lång tid den samlade pensionsbehållningen ska räcka. Ett tidigare uttag gör att man hinner tjäna in mindre pensionsrätt men dessutom att pengarna måste räcka till fler år. Vi vet att kvinnor i genomsnitt lämnar arbetslivet tidigare än män, men varför är det så och hur ser det ut? I detta avsnitt tittar vi också på hur det skiljer mellan olika yrkesgrupper.
- *Delad pensionsrätt mellan makar.* Enligt den ursprungliga pensionsöverenskommelsen från 1994 skulle makar på frivillig väg löpande kunna dela pensionsrätt under intjänandetiden och enligt en särskild överenskommelse vid sidan av pensionsöverenskommelsen skulle tjänstepensioner och privata pensioner i större utsträckning kunna delas vid bodelning. Efter utredning och remittering fann man så stora nackdelar att delning av allmän pension och tjänstepension inte genomfördes. Eftersom en delning i en hel del fall skulle kunna få betydande effekt för utjämnade pensioner har en rättsanalys gjorts om något förändrats som ger skäl för en ändrad bedömning eller större möjlighet att vidga delningen.
- *Överföring av premiepensionsrätt mellan makar.* Eftersom en delning av pensionsrätter ansågs ge för stora nackdelar infördes i stället en möjlighet att föra över premiepensionsrätt löpande och årsvis från den ena maken till den andra. Premiepensionsrätten skrivs vid överföringen ned till 94 procent av det överförda beloppet. Skälet till nedskrivningen är att försäkringen i alla delar ska bära sina egna kostnader. Eftersom överföringen i allmänhet sker från män till kvinnor och eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män innebär det en längre utbetalningstid som måste finansieras. Antalet överföringar av premiepensionsrätt har procentuellt ökat under senare år men det är fortfarande en mycket begränsad grupp som nyttjar möjlig-

heten. Av de cirka 2 miljoner parförhållanden som har möjlighet att föra över premiepensionsrätt så är det bara drygt 9 000 som gör det. I mycket dominerande grad sker överföringen från män till kvinnor. I de fall överföring sker bidrar den kraftigt till att minska - eller t.o.m. eliminera gapet om överföringen sker under en stor del av förvärvslivet. En ökad användning av möjligheten att föra över premiepensionsrätt från män till kvinnor skulle på sikt minska pensionsgapet mellan kvinnor och män och det finns därför skäl att utreda om det finns möjlighet att justera reglerna. Pensionsmyndigheten har på regeringens uppdrag lämnat in en rapport om detta. Det är den rapporten som i sin helhet redovisas i detta kapitel.

- *Pensionsrätt för studier och barnår och hur de bidrar till jämställda pensioner.* Grundprincipen i fråga om pensionsrätt är att det är arbetsinkomsten som genererar en pensionsavgift och en pensionsrätt. Från denna princip finns några undantag i form av fördelningsinslag. Två av dessa är mer tydliga fördelningsinslag utan direkt koppling till arbete och där det därför finns ett särskilt intresse av hur de fördelas mellan könen. Det gäller dels pensionsrätt för barnår som ges till en förälder som har barn under fyra år, dels pensionsrätt för studier där det ges pensionsrätt motsvarande 138 procent av studiebidraget. Pensionsrätt för barnår syftar till att göra det möjligt att avstå förvärvsarbete eller minska arbetstiden under de första barnåren utan att det mer än marginellt ska påverka den framtida pensionen. Pensionsrätt för studier fanns inte med i den ursprungliga pensionsöverenskommelsen. Detta eftersom studier normalt är ett redskap för att nå en högre inkomst och man på så sätt får kompensation i form av en högre pension till följd av den högre inkomsten. Efter remissbehandling infördes dock senare pensionsrätt för studier. Sett till kön är det något fler kvinnor än män som drar nytta av pensionsrätt för studier men framför allt går detta fördelningsinslag främst till personer med lite högre framtida inkomst. Kostnaden för dessa fördelningsinslag uppgår årligen till 2,5 miljarder kronor för pensionsrätt för studier och drygt 7 miljarder kronor för barnår. Sammanlagt finns alltså fördelningsinslag utan koppling till arbete som uppgår till närmare 10 miljarder kronor per år. I dominerande grad går dessa pensionsrätter till kvinnor och bidrar därmed till att begränsa

pensionsgapet. Syftet är här att studera om dessa pengar används på ett optimalt sätt ur ett jämställdhetsperspektiv. Pensionsmyndigheten har på regeringens uppdrag lämnat in en rapport om detta. Det är den rapporten som i sin helhet redovisas i detta kapitel. I den rapporten har Pensionsmyndigheten lämnat ett förslag, vilket alltså är just Pensionsmyndighetens förslag.

2 Inkomstgapet för pensionärer – inkomstskillnaden mellan kvinnor och män

Sammanfattning

Skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomst kallas inkomstgapet. Det mäter hur mycket mindre kvinnors genomsnittliga disponibla inkomst är i förhållande till mäns. För att gå vidare och göra de olika analyserna inom projektet Jämställda pensioner är det därför viktigt att inledningsvis analysera hur inkomstgapet ser ut, vad som driver det och hur det har utvecklats över tid. I detta kapitel analyseras därför inkomstgapet för personer äldre än 65 år och hur de olika inkomstslagen, pensionssystemen och skattesystemet bidrar till att öka eller minska inkomstgapet.

Vid en jämförelse visar det sig att inkomstgapet för pensionärer är 26 procent medan det är 17 procent för förvärvsaktiva. Inkomstgapet är alltså större för pensionärer än för förvärvsaktiva. Inkomstgapet för de äldre än 65 år har också i stort sett varit oförändrat jämfört med 1995.

När olika inkomsters bidrag till gapet studeras, framkommer det att det är de inkomstrelaterade delarna som ökar gapet, medan grundskyddet inom pensionssystemet, änkepensionen och skatten minskar det. Hela den allmänna pensionen och dess tillhörande förmåner genererar ett inkomstgap på 17 procent. När tjänstepensionen adderas så ökar gapet till 27 procent.

Om man studerar gapet bland pensionärerna för olika åldrar framkommer det att trots att de äldsta kvinnliga pensionärerna har haft ett mycket lägre arbetskräftsdeltagande än yngre kvinnliga pensionärer så är det i slutändan bland de äldsta pensionärerna som skillnaden mellan kvinnor och män är minst och inte helt väntat är

den som störst bland de yngsta pensionärerna. Anledningen till detta är att andra inkomster än allmän pension har fått en allt större vikt samtidigt som skattesystemet i dag är något mindre omfördelande än det tidigare var. Tjänstepensionerna spelar här en viktig roll och deras utformning, med en hög avsättning över intjänandetaket, har en stor påverkan och de har därför studerats närmare i avslutningen av kapitlet.

Inledning – Större skillnader i inkomst bland pensionärer

Inkomsterna under arbetslivet skiljer sig åt mellan olika personer bland annat beroende på yrkesval och arbetets omfattning. Inkomsterna skiljer sig också åt mellan kvinnor och män på så sätt att kvinnor i genomsnitt har en lägre inkomst än män i genomsnitt har. Hur många procent lägre kvinnors inkomst är i jämförelse med mäns kallas inkomstgapet.

Det finns många olika förklaringar till att situationen under förvärvslivet ser ut som den gör, men de kommer inte att diskuteras här. I denna promemoriaanalyseras istället hur inkomstgapet ser ut för personer äldre än 65 år och hur de olika inkomstslagen och pensionssystemen (inkomstrelaterad pension, grundskydd, tjänstepensioner och arbetsinkomst, skatt m.m.) bidrar till att öka eller minska gapet.

Definitioner

Pensionär: befolkningen äldre än 65 år definieras som pensionärer oavsett om individen i fråga har tagit ut sin pension eller inte. Det beror på att grundskyddet inom det allmänna pensionssystemet kan beviljas från 65 års ålder.

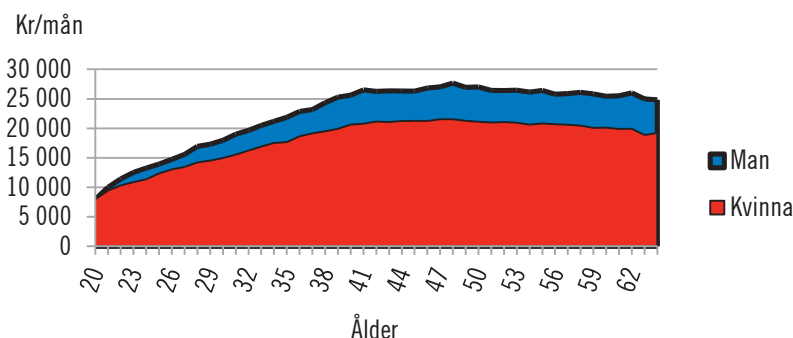
Bruttoinkomst: Arbetsinkomster, transfereringar och kapitalinkomster.

Individuell disponibel inkomst: Individens bruttoinkomst efter beskattning. För att visa skillnaderna mellan kvinnor och män används individens egna inkomster och inte hushållets inkomster. Om hushållets inkomster skulle användas kommer det framstå som om det inte är någon skillnad mellan sammanboende kvinnor och män.

Inkomstgapet under arbetslivet

För att kunna bedöma inkomstgapet bland pensionärer behöver dock först inkomstgapet under arbetslivet studeras. I figur 1 visas gapet i individuell disponibel inkomst i åldrarna 20 till 64 år. Som framgår av diagrammet är skillnaderna små i 20-årsåldern för att sedan öka och vara relativt konstant (drygt 5 000 kronor per månad) från 40 fram till 64 års ålder.

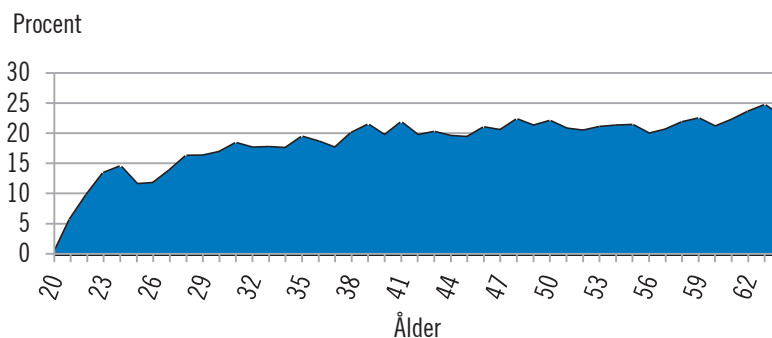
Figur 1 Disponibel inkomst 20–64 år, kronor per månad



Källa: SCB, STAR-materialet 2013.

I figur 2 visas inkomstgapet för olika åldrar i procent. Här framkommer att inkomstgapet uppkommer tidigt i arbetslivet för att sedan stabiliseras på en nivå kring 20 procent. Inkomstgapet är för denna grupp sammantaget 19 procent.

Figur 2 Inkomstgapet under arbetslivet, procent



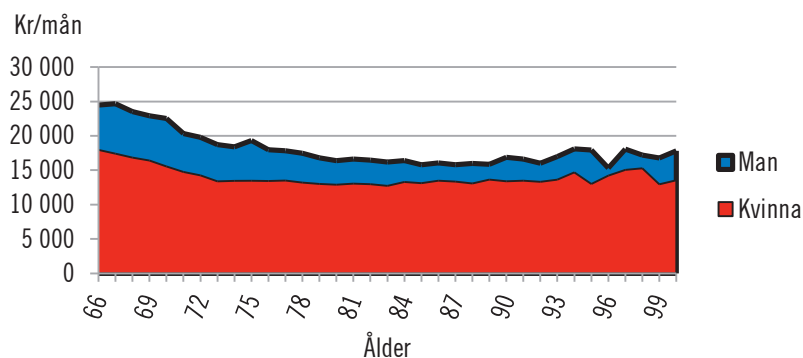
Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Inkomstgapet för pensionärer

När den disponibla inkomsten för personer över 65 år undersöks är inkomstgapet sammantaget 26 procent. Inkomstgapet är alltså större efter pension än vad det är före. Den inkomstrelaterade pensionen är en spegling av arbetslivet och det är därför inte oväntat att inkomstgapet efter pension är fortsatt stort. Anledningen till det större gapet under pensionärslivet analyseras i denna promemoria.

I figur 3 visas den disponibla inkomsten i de olika åldrarna från 66 år och uppåt. Skillnaden i disponibel inkomst är som störst i de lägre åldrarna för att sedan minska något.

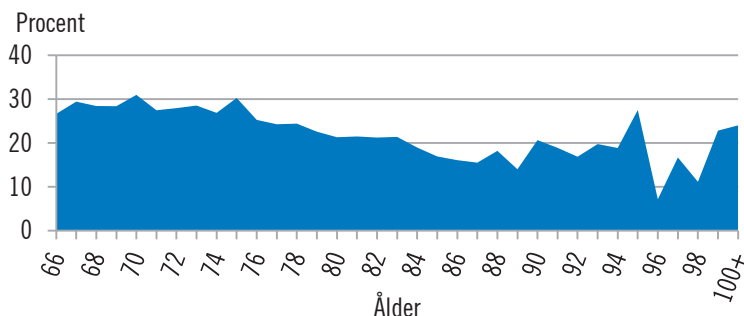
Figur 3 Disponibel inkomst, 66-ff år, kronor per månad



Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Samma bild framkommer i figur 4, där inkomstgapet i procent för personer över 65 år visas. Gapet är cirka 30 procent till mitten av 70-årsåldern, för att sedan långsamt avta i de äldre åldrarna.

Figur 4 Inkomstgapet i åldrarna 66 år och uppåt, procent



Källa: SCB, STAR-materialet 2013.

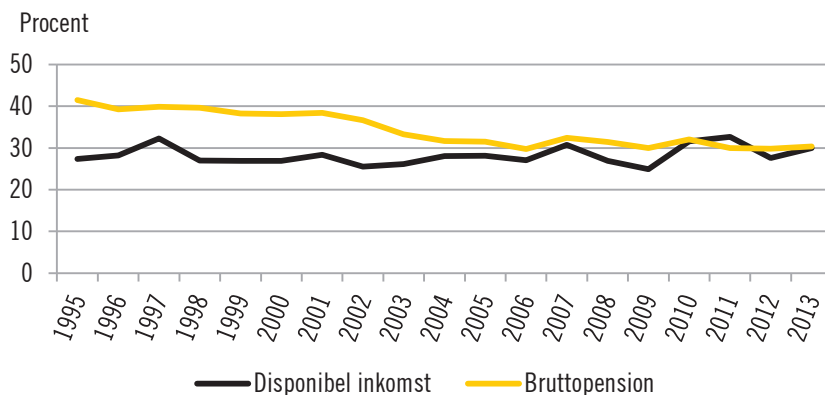
Trots ökat kvinnligt förvärvsarbete är gapet oförändrat

För att kunna bedöma inkomstgapets nuvarande storlek är det också relevant att studera dess utveckling över tid. I figur 5 visas inkomstgapets utveckling sedan 1995 för alla pensionsinkomster respektive disponibel inkomst.

Av diagrammet framgår att gapet mellan kvinnors och mäns disponibla inkomst inte har förändrats nämnvärt sedan 1995. Motsvarande utveckling för bruttopensionen (allmän pension, tjänstepension och privat pension) minskade fram till 2005 för att därefter vara relativt konstant runt 30 procent. Om enbart den allmänna ålderspensionen studeras (finns inte med i diagrammet) fortsätter minskningen även mellan 2005 och 2013. Att gapet i disponibel inkomst inte minskat beror dels på att skattesystemet var mer omfördelande 1995, dels på att minskningen av gapet i den allmänna pensionen har motverkats av att tjänstepensioner, arbetsinkomster och kapitalinkomster har ökat sin andel av de totala inkomsterna för pensionärer (dessa inkomster ökar gapet). Sammantaget leder ovanstående till att gapet är oförändrat.

Sammanfattningsvis har således gapet i disponibel inkomst varit relativt konstant över tid, trots att de kvinnliga pensionärerna 2013 i genomsnitt har haft ett större arbetskraftsdeltagande än vad kvinnliga pensionärer tidigare har haft.

Figur 5 Inkomstgapet för de äldre än 65 år, 1995–2013



Källa: SCB, HEK-materialet 1995–2013

Analys – Vad förklarar inkomstgapet för pensionärer?

Det kan alltså konstateras att det finns ett betydande inkomstgap även bland personer över 65 år. För att föra analysen vidare behöver då de olika beståndsdelarna i den disponibla inkomsten analyseras för att på så sätt undersöka hur de påverkar gapet.

Storleken på gapet beror på vilka inkomster som ingår

När man mäter hela den disponibla inkomsten är gapet som tidigare nämnts 26 procent. Gapet kan också illustreras genom att enbart mäta vissa inkomster och se hur gapet påverkas när en specifik inkomst adderas. Av tabell 1 framgår t.ex. att gapets storlek när garantipensionen lagts till (rad 2) uppgår till 27 procent. Med andra ord adderas inkomsttyp efter inkomsttyp till inkomsten och jämförelse görs i varje steg för den totala skillnaden mellan män och kvinnor för den aktuella inkomsten då ytterligare ett inkomstslag lagts till.

Av tabell 1 framgår att gapet för den inkomstgrundande pensionen är 34 procent. När sedan grundskyddet inom det allmänna ålderspensionssystemet adderas så har inkomstgapet minskat till 17 procent. När andra inkomster såsom tjänstepension, bostadstillägg och kapitalinkomster läggs till blir gapet åter större. Det

sista steget för att nå disponibel inkomst är skatten och eftersom skattesystemet är omfördelande så minskar skatten gapet som sammantaget blir 26 procent.

Tabell 1 Inkomstgapet för personer äldre än 65 år

Inkomstslag	Gap i procent
Inkomstgrundad allmän pension	34
+ garantipension	27
+ änkepension	20
+ BTP	17
+ tjänstepension och privat pension	27
+ lön m.m.	29
+ kapital m.m.	31
Disponibel inkomst (- skatt)	26

Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Hur mycket olika inkomster påverkar gapet beror inte på skillnaden i procent på utbetalningen utan på skillnaden i kronor

Trots att det för vissa inkomstslag procentuellt kan skilja sig väldigt mycket i snittutbetalning mellan kvinnor och män så kan det ändå ha en väldigt liten inverkan på gapet. I tabell 2 visas skillnaden i snittutbetalning mellan kvinnor och män för olika inkomster, dels i kronor, dels i procent. Om man studerar exempelvis garantipensionen så framkommer att en man i genomsnitt har 450 procent mindre i garantipension än en kvinna. Trots detta minskar garantipensionen gapet med enbart 5 procent. Anledningen till att bidraget till gapet är litet samtidigt som den procentuella skillnaden i en viss inkomst är stor, beror på att utbetalat belopp är litet i snitt.

Tabell 2 Skillnader i snittinkomster per inkomsttyp/skatt

	Man	Kvinna	Skillnad mellan man och kvinna	
	Snitt per månad, kr	Snitt per månad, kr	kronor	procent
Inkomstgrundad pension	13 200	8 700	4 500	34%
Tjänstepension och privat pension m.m.	6 200	3 100	3 100	50%
Kapitalinkomst	4 800	3 000	1 800	38%
Löneinkomst m.m.	2 300	1 200	1 100	48%
BTP	200	500	-300	-150%
Garantipension	200	1 100	-900	-450%
Änkepension	0	900	-900	-∞
Skatt	-6 900	-3 900	-3 000	-43%
Disponibel inkomst	19 900	14 700	5 200	26%

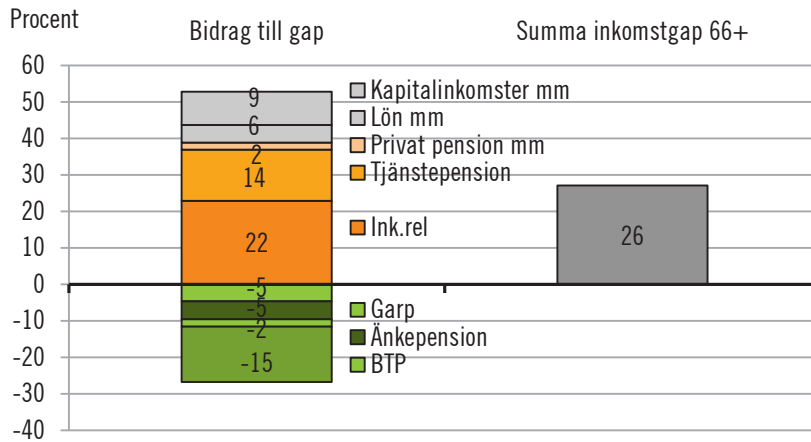
Källa: SCB, STAR-materialet 2013

De olika inkomsternas bidrag till gapet

Inkomstgapet kan delas upp i de olika inkomsternas bidrag till gapet. Summan av alla bidrag till gapet motsvarar alltså det totala gapet. Begreppet bidrag till gapet innebär med andra ord skillnaden mellan kvinnor och män avseende en viss inkomst relaterat till mannens sammanlagda disponibla inkomst.

Av figur 6 framgår att grundskyddet inom ålderspensionen tillsammans med skatten bidrar till att gapet minskar, medan alla de delar som är inkomstrelaterade, dvs. som speglar inkomsten under förvärvslivet, ökar gapet. Gapet ökas också av arbetsinkomster efter 65 år och kapitalinkomster, eftersom de är större för män än för kvinnor.

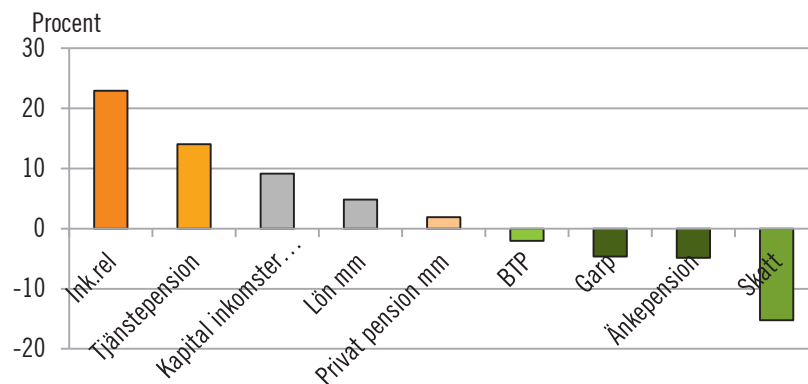
Figur 6 Inkomstgapet för disponibel inkomst och olika inkomsters bidrag till gapet för personer över 65 år



Källa: SCB, STAR-materialet 2013

I figur 7 visas samma information, men här har de olika inkomstslagen rangordnats från det som bidrar mest till pensionsgapet till det som bidrar till den största minskningen. Här framkommer att det är den inkomstgrundade allmänna pensionen som ökar gapet mest, medan skatten har den mest utjämnande effekten. Anledningen till att just dessa två har så stor påverkan beror på att de både har stor omfattning och uppgår till förhållandevis stora belopp.

Figur 7 Bidrag till totala gapet för de äldre än 65 år



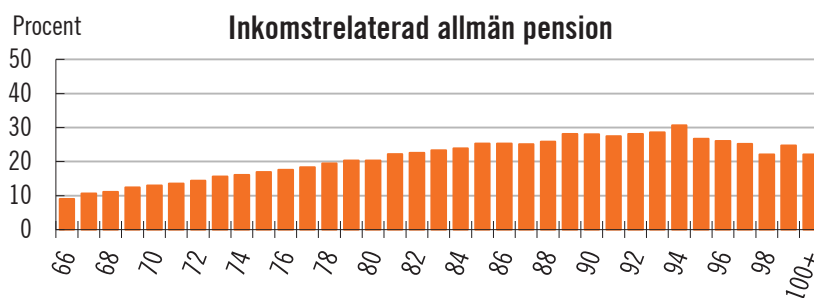
Källa: SCB, STAR-materialet 2013

De olika inkomsternas påverkan på gapet för olika åldersgrupper

Inkomstgapet ser dock väldigt olika ut beroende på vilken åldersgrupp som undersöks även bland dem som är äldre än 65 år. I detta avsnitt analyseras därför de olika inkomstslagens påverkan per åldersgrupp.

I figur 8 visas inkomstgapet på samma sätt som i figur 6 och 7, dvs. hur mycket de olika inkomsterna bidrar till gapet i slutlig disponibel inkomst. I steg ett undersöks den inkomstrelaterade allmänna pensionen. Här framkommer att bidraget till gapet mellan kvinnor och män är betydligt större i högre åldrar. Tidigare förvärvsarbetade kvinnor i lägre grad än män vilket bidrar till att skillnaderna i inkomstgrundad pension är stora. Denna skillnad har dock minskat över tid eftersom fler kvinnor förvärvsarbetar.

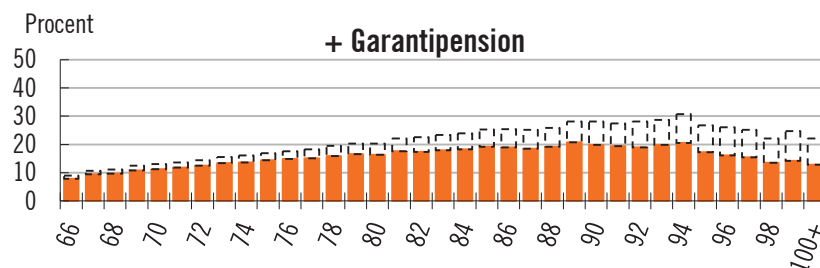
Figur 8 Bidrag till pensionsgapet procent – endast inkomstgrundad allmän pension



Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Det är främst kvinnor som tar del av grundskyddet i det allmänna pensionssystemet och därför bör det också ha en utjämnande effekt, dvs. bidra till att pensionsgapet minskar. När garantipensionen läggs till den inkomstgrundade allmänna pensionen i figur 9 framgår också tydligt att gapet minskar (minskningen motsvaras av den streckade delen av staplarna). Även om garantipensionen minskar gapet mest i äldre åldrar kan effekten ses i alla åldrar.

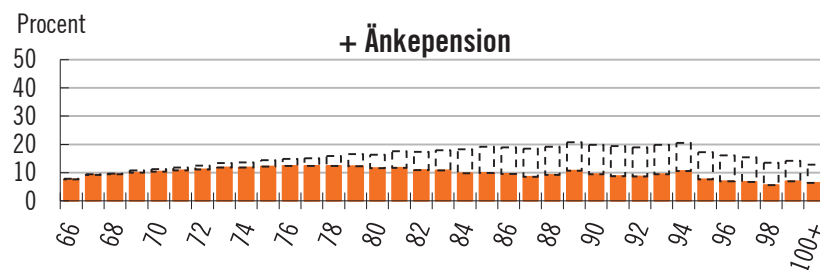
Figur 9 Bidrag till pensionsgapet – garantipensionen läggs till



Källa: SCB, STAR-materialet 2013

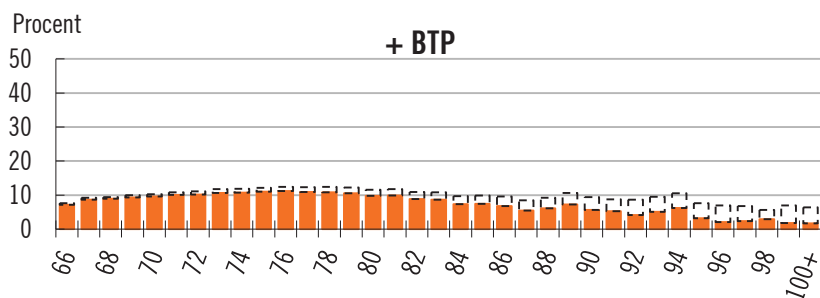
Änkepensionen utbetalas endast till kvinnor och kommer därmed naturligt att ha en minskande effekt på pensionsgapet. Även om änkepensionen i princip är avskaffad så finns det fortfarande kvinnor som nybeviljas änkepension till följd av långtgående övergångsregler. Därmed finns det kvinnor i varje åldersgrupp som har änkepension och som framgår av figur 10 bidrar den relativt kraftigt till att minska pensionsgapet, framför allt bland dem äldsta. Noteras kan också att åldersmönstret nu har förändrats och gapet är störst i de yngre åldrarna.

Figur 10 Bidrag till pensionsgapet – änkepensionen läggs till



Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Den sista delen som ingår i grundskyddet kopplat till den allmänna pensionen är bostadstillägg (BTP). Det är främst kvinnor som har BTP och sammantaget är drygt 75 procent av BTP-tagarna kvinnor. Som också framgår av figur 11 bidrar BTP till att pensionsgapet minskar och även här blir minskningen större ju högre upp i åldrarna man kommer.

Figur 11 Bidrag till pensionsgapet – bostadstillägget läggs till

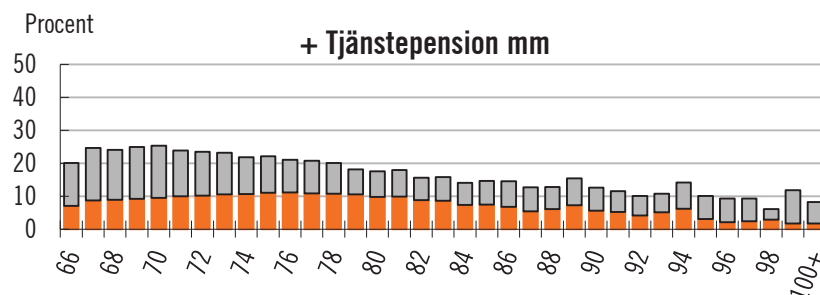
Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Den inkomstgrundade allmänna pensionen ger ett gap som är som störst i de äldre årskullarna, men gapet över åldrarna förändras när de olika grundskydden inom ålders- och efterlevandepensionen läggs till och blir då istället som störst i de yngre årskullarna. Tilläggas bör dock att grundskyddet minskar gapet i alla åldrar.

I nästa steg (figur 12) läggs tjänstepensionerna till. Tjänstepensionen är ju precis som den inkomstgrundade allmänna pensionen en spegling av den inkomst en individ har haft under förvärvslivet och ökar därmed pensionsgapet (ökningen motsvaras av den grå delen av staplarna).

En sak skiljer dock tjänstepensionen från den allmänna pensionen; den allmänna pensionen är takbegränsad medan tjänstepension tjänas in även för inkomster över taket. Eftersom det är fler män än kvinnor som har högre inkomster så bidrar detta till att gapet förstärks ytterligare. Detta visas tydligt i figur 12, där det också framkommer att gapet, när tjänstepensionen inkluderas, ökar mest i de yngre årskullarna.

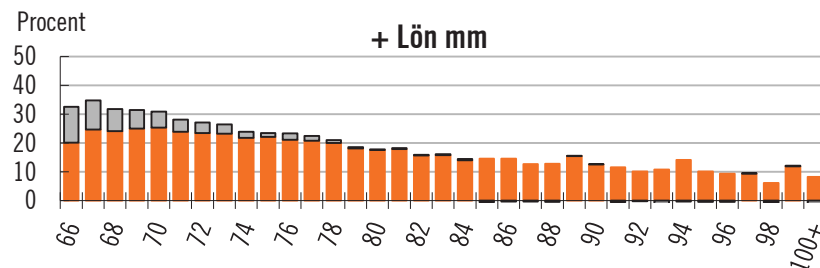
Figur 12 Bidrag till pensionsgapet – tjänstepension och privat pension läggs till



Källa: SCB, STAR-materialet 2013

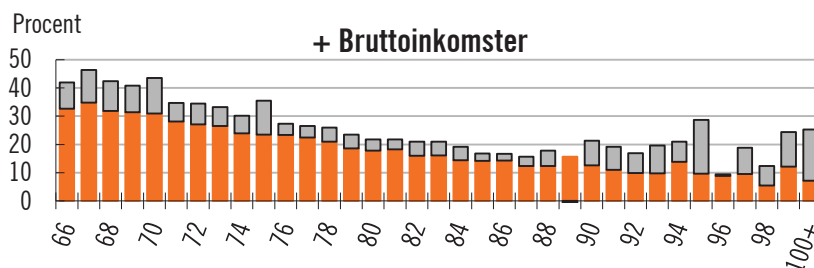
Hittills har alla de olika delarna som ingår i pensionssystemen och dess tillhörande grundskydd inkluderats i redovisningen. För att se hur den sammantagna ekonomiska situationen ser ut för personer som är äldre än 65 år inkluderas nu även andra inkomster och skatt. I det första steget adderas lön och inkomster från näringsverksamhet, dvs. inkomst av arbete. Av figur 13 framgår att tillägget av inkomst från lön och näringsverksamhet ökar gapet. Det beror på att fler män än kvinnor arbetar efter 65 års ålder.

Figur 13 Bidrag till pensionsgapet – lön och inkomst från näringsverksamhet läggs till



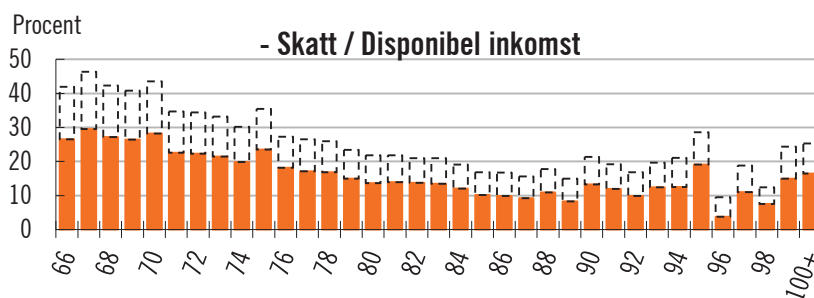
Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Av figur 14 framgår hur stort inkomstgapet är när alla inkomster har inkluderats (här läggs kapital och övriga inkomster till). Inkomstgapet är tydligt som störst i de yngre årskullarna och är större än 40 procent i åldrarna 66–70, för att därefter minska något.

Figur 14 Bidrag till pensionsgapet – alla bruttoinkomster inkluderas

Källa: SCB, STAR-materialet 2013

För att slutligen se hur stort gapet i disponibel inkomst är dras skatten bort. Av figur 15 framkommer att skatten är tydligt omfördelade och minskar gapet i alla åldersgrupper, men inkomstgapet förblir som störst i de yngsta åldersgrupperna.

Figur 15 Bidrag till pensionsgapet – efter avdrag av skatt

Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Efter att ha studerat det historiska mönstret så skulle en framtida spaning kunna medföra en fortsatt minskning i skillnaden i allmän pension. Ändå kan inkomstgapet komma att förbli oförändrat om det inte sker förändringar i samhället avseende bland annat lönestruktur och arbetskraftsdeltagande eller avseende de system som påverkar pensionärernas ekonomi, så som till exempel tjänstepension, skatt och grundskydd.

Tjänstepensionens utformning ökar gapet

Hittills har promemorian analyserat skillnaden i pension mellan kvinnor och män för dagens pensionärer. I detta avsnitt byter vi perspektiv i den meningen i att vi diskuterar hur nuvarande utformning av tjänstepensionen i intjänandefasen påverkar den slutliga tjänstepensionen för framtidens kvinnor och män. Det vi finner är att tjänstepensionens utformning är ofördelaktig för kvinnor och gör att pensionsgapet i tjänstepensionsavseende förstärks av hur kollektivavtalen är utformade.

Enkelt beskrivet kan sägas att avsättningen till tjänstepensionen, i en helt avgiftsbestämd modell, sker enligt följande:

- Under taket 7,5 inkomstbasbelopp avsätts motsvarande 4,5 procent av lönen
- På lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp avsätts motsvarande 30 procent av lönen

Pensionsavsättningen skiljer sig därmed markant åt beroende om den extra intjänade kronan ligger under eller över det tak som kollektivavtalen fastställt. Då den kollektivavtalade ersättningen tillsammans med den allmänna pensionen för lönedelar under 7,5 inkomstbasbelopp ($4,5 + 17,21 = 21,71$) inte till närmelsevis når upp till 30 procent finns därmed en ”inbyggd” omfördelning i detta avseende. Höga inkomster försäkras därmed totalt sett bättre än låga. Och eftersom många fler män än kvinnor har inkomster över taket (20 jämfört med 8 procent år 2013) kommer denna utformning att gynna männen.

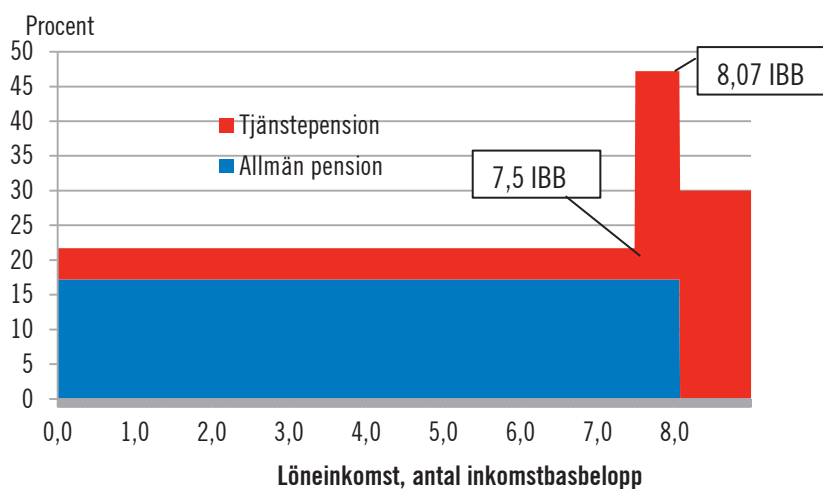
En annan aspekt på tjänstepensionernas utformning är att de inte baseras på samma inkomstbegrepp som det allmänna pensionsystemet. I det allmänna systemet inbetalas avgifter upp till inkomster (t.ex. lön) om 8,07 inkomstbasbelopp.¹ I de kollektivavtalade systemen är taket 7,5 inkomstbasbelopp.² Detta innebär

¹ Detta för att avgiften om 7 procent i sig reducerar PGI, den maximala PGI:n blir därmed 7,5 inkomstbasbelopp $(1-0,07)*8,07=7,5$.

² Orsaken till att tjänstepensionens tak i praktiken är lägre än taket i det allmänna pensionssystemet är inte helt klarlagd. En tanke som ligger nära till hands är att det rör sig om en missuppfattning, att parterna uppfattat att taket i det allmänna systemet är 7,5 inkomstbasbelopp eftersom det ofta brukar beskrivas så. En annan orsak kan vara att brytpunkten låg på 7,5 förhöjda prisbasbelopp i de tidigare tjänstepensionsavtalen.

att det existerar ett intervall där man både har avsättning till allmän pension och den högre tjänstepensionsavsättningen – man kan säga att det råder en dubbelförsäkring här. Totalt avsätts i detta intervall drygt 47 procent av varje lönekrona till pension (17,21+30). Figuren nedan beskriver schematiskt hur tjänstepensionens högre avsättning ”kickar in” för tidigt i förhållande till den allmänna pensionen.

Figur 16 Marginalavsättning till allmän pension och tjänstepension beroende på löneinkomst i inkomstbasbelopp



Källa: Socialdepartementet

Hur påverkar utformningen tjänstepensionsavsättningarna för kvinnor och män? – ett räkneexempel

Genom att använda registerdata för ett kalenderår (2013) och anta att ovan beskrivna tjänstepensionsutformning skulle gälla samtliga individer har vi undersökt hur utformningen påverkar avsättningen till kvinnor respektive män. Även avsättningen i form av allmän pension (endast PGI-delen, ej pensionsgrundande belopp) har beräknats. Totalt har drygt 5 miljoner individer i åldrarna 25–65 legat till grund för beräkningarna. Det ska understrykas att detta endast är att betrakta som ett räkneexempel, då inbetalningarna givetvis ser annorlunda ut på individuell nivå (exempelvis genom s.k. löne-

växling och andra utformningar av tjänstepensionsavtalen än de antagna).

Tabell 3 Beräknad tjänstepensionsavsättning och allmän pension (PGI) i kronor per år

	Kvinnor	Män	Skillnad mellan kvinnor och män, kr
Genomsnittlig tjänstepensionsavsättning	14 511	26 881	12 371
Genomsnittlig avsättning allmän pension PGI	40 926	47 930	7 003
Summa	55 437	74 811	19 374

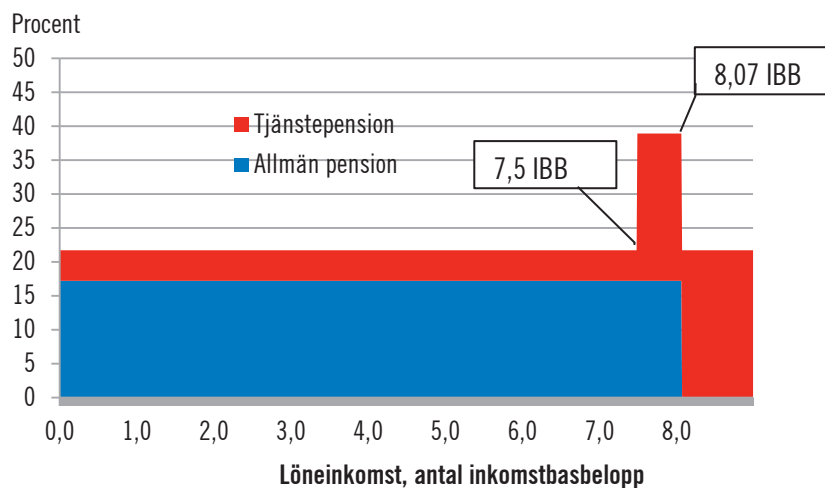
Källa: SCB, LISA-materialet 2013

Totalt sett beräknas 104 miljarder avsättas till tjänstepension per år. Trots att tjänstepensionsavsättningarna utgör lägre belopp absolut sett jämfört med avsättningarna till allmän pension, så är skillnaden mellan kvinnor och män större i tjänstepensionen enligt dessa beräkningar. Som framgår har män i genomsnitt 12 000 kronor högre tjänstepensionsavsättning än kvinnor. Motsvarande skillnad i allmän pension är 7 000 kronor.

Alternativ beräkning 1: sänkt ersättning över tak

Om man antar en annan utformning av tjänstepensionerna, nämligen att avsättningen över taket inte skulle vara 30 utan istället 21,71 procent skulle resultaten bli följande:

Figur 17 Tänkt marginalavsättning till allmän pension och tjänstepension beroende på löneinkomst i inkomstbasbelopp i alternativ 1



Källa: Socialdepartementet

Tabell 4 Beräknad tjänstepensionsavsättning och allmän pension (PGI) i kronor per år

	Kvinnor	Män	Skillnad mellan kvinnor och män, kr
Genomsnittlig tjänstepensionsavsättning	13 128	22 640	9 512
Genomsnittlig avsättning allmän pension	40 926	47 930	7 003
PGI			
Summa	54 054	70 570	16 516

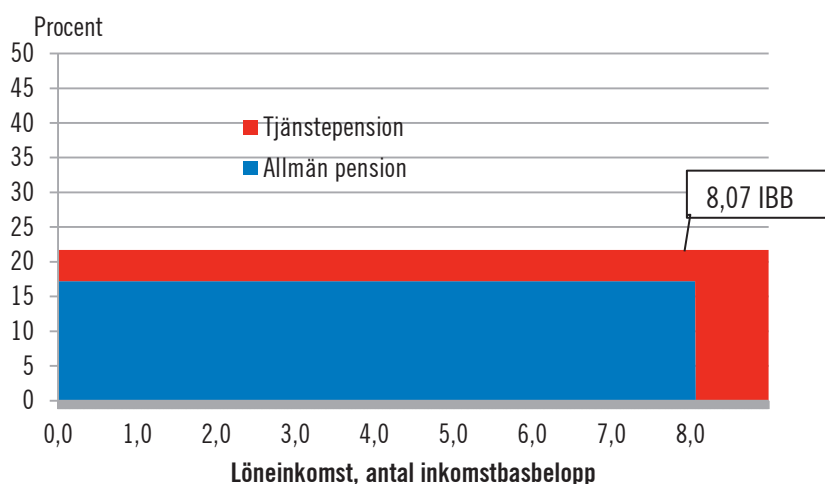
Källa: SCB, LISA-materialet 2013

Genom denna förändring minskar tjänstepensionsavsättningarna med 12 miljarder. När tjänstepensionsavsättningen över taket sänks innebär detta att män förlorar mer än kvinnor, och skillnaden i genomsnittlig tjänstepensionsavsättning minskar med cirka 3 000 kronor till 9 500 kronor. Skillnaden mellan kvinnor och män i avsättning är därmed 30 procent högre än om samma andel av lönen satts av i tjänstepension över och under taket.

Alternativ 2 – sänkt ersättning över tak och höjt tak

Om vi dessutom förändrar nivån för när den högre avgiftssatsen i tjänstepensionen började gälla till att bli densamma som taket i det allmänna pensionssystemet (8,07 inkomstbasbelopp) får vi en indikation på hur stor inverkan intervallet där människor är ”dubbel-försäkrade” har. Med denna utformning skulle varje intjänad krona ge upphov till en lika stor total avsättning, oavsett inkomstläge. Detta är alltså ett tänkt läge där en enhetlig total pensionsavsättning skulle gälla oberoende av inkomstnivå.

Figur 18 Tänkt marginalavsättning till allmän pension och tjänstepension beroende på löneinkomst i inkomstbasbelopp i alternativ 2



Källa: Socialdepartementet

Tabell 5 Beräknad tjänstepensionsavsättning och allmän pension (PGI) i kronor per år

	Kvinnor	Män	Skillnad mellan kvinnor och män, kr
Genomsnittlig tjänstepensionsavsättning	12 605	21 405	8 800
Genomsnittlig avsättning allmän pension PGI	40 962	47 930	7 003
Summa	53 532	69 334	15 803

Källa: SCB, LISA-materialet 2013

Skillnaden mellan kvinnor och män i tjänstepensionsavsättning med ytterligare 700 kronor. Skillnaden i tjänstepensionsavsättning blir då 8 800 kr och avspeglar enbart inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Detta ger, sammantaget, en antydning om hur stor andel av skillnaden mellan kvinnors och mäns tjänstepensionsavsättningar som beror av den i) höga avsättningen över taket och av ii) att den höga avsättningen träder in "för tidigt". Genom dessa inslag ökar skillnaden mellan kvinnor och mäns tjänstepensionsavsättningar, utöver de som redan kommer av mäns högre inkomstnivåer, med 40 procent (12 341/8 800).

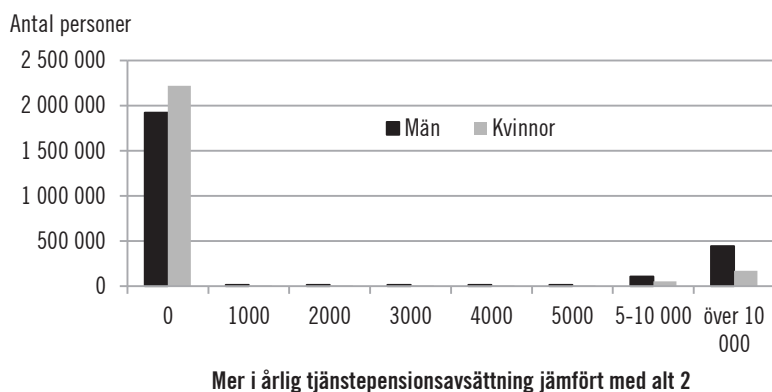
Genom dessa förändringar minskar tjänstepensionsavsättningarna med 18 miljarder per år jämfört med den ursprungliga beräkningen. Om man tänker sig att dessa pengar istället skulle användas till en "jämn höjning" av tjänstepensionsavsättningarna så skulle avgiften om 4,5 procent kunna ökas en procentenhet till 5,5 procent (och från 21,71 till 22,71 procent över taket).

Sett till helheten (allmän pension plus tjänstepension) innebär dagens utformning av tjänstepensionssystemet att skillnaden mellan kvinnors och mäns avsättningar är tre procentenheter högre än de skulle vara om alla inkomstnivåer skulle behandlas lika enligt med räkneexemplet ovan (26 procent jämfört med 23 procent).

Om vi jämför våra skattningar av tjänstepensionsavsättningen där dagens regler jämförs med den sista utformningen (den med en enhetlig avsättning) kan antalet "vinnare" med dagens regler visas på individnivå.

Av figur 19 framgår att 89 procent av alla kvinnor och 75 procent av alla män är opåverkade av förändringen. Detta är individer med en inkomst under 7,5 inkomstbasbelopp. Av dem som "vinner" på dagens utformning är en majoritet män. Nära 450 000 män (170 000 kvinnor) har en avsättning om 10 000 kronor eller mer med dagens regler. Det motsvarar 17 procent av männen och 7 procent av kvinnorna.

Figur 19 Antal personer efter hur mycket större skattad tjänstepensionsavsättning de får med dagens regler jämfört med alternativ 2 (lägre avsättning över tak, högre tak)



Källa: SCB, LISA-materialet 2013

Dessa beräkningar indikerar därmed följande:

- Den högre avsättningen över tjänstepensionstaket leder till en omfördelning mellan kvinnor och män
- Det ”för lågt” satta taket i tjänstepensionsavtalet (7,5 istället för 8,07) förstärker skillnaderna ytterligare. Faktum är att kalkylen visar att utöver de redan befintliga inkomstskillnaderna mellan könen förstärker utformningen av avtalen i tjänstepensionsavsättningarna skillnaderna med ytterligare 40 procent.
- Taket om 7,5 inkomstbasbelopp innebär vidare att arbetsgivarna egentligen avsätter ”för mycket” pengar till avtalspensioner. Vi beräknar detta till drygt 6 miljarder. Det innebär att, om utformningen förändrades, dessa pengar skulle kunna användas exempelvis till extra pensionsavsättningar fördelat lika över de försäkrade.
- I ett räkneexempel har vi sänkt den sammanlagda avsättningen (allmän pension+tjänstepension) till att vara enhetlig oavsett inkomstläge (21,71 procent). Det skulle i sådana fall innebära minskade tjänstepensioner om 18 miljarder per år. Om man vidare tänker sig att dessa pengar istället skulle användas till en ”jämn höjning” av tjänstepensionsavsättningarna så skulle av-

giften om 4,5 procent kunna ökas en procentenhet till 5,5 procent (och från 21,71 till 22,71 procent över taket).

3 Grundskyddets betydelse för jämställda pensioner

Sammanfattning

Pensionssystemet är så utformat att pensionen främst ska spegla tidigare arbetsinkomster. Eftersom det alltjämt finns skillnader i förvärvsinkomst under arbetslivet och då inkomstutjämnningen går långsamt kommer grundskyddet att ha en stor betydelse för pensionsgapet under lång tid. Utformningen av grundskyddet har därmed en stor betydelse för hur stor skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner blir.

Analyserna i detta och föregående kapitel visar att grundskyddet i dag fortfarande har stor betydelse för att minska skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner. Det beror på att det främst är kvinnor som har grundskydd, ca 80 procent av de som får någon del garantipension är kvinnor och motsvarande andel för bostadstillägget är 75 procent. När man undersöker vilka grupper pensionärer det är som riskerar att bli relativt sett fattiga så framkommer det att gruppen ensamstående kvinnor med garantipension till antalet är kraftigt överrepresenterade. Nästan hälften av kvinnorna i den här gruppen riskerar låg ekonomisk standard trots att de enbart utgör 16 procent av samtliga pensionärer. Det kan också konstateras att i tider av real tillväxt så kommer ett prisindexerat grundskydd ofrånkomligen att tappa i värde i jämförelse med arbetsinkomster och inkomstgrundade pensioner.

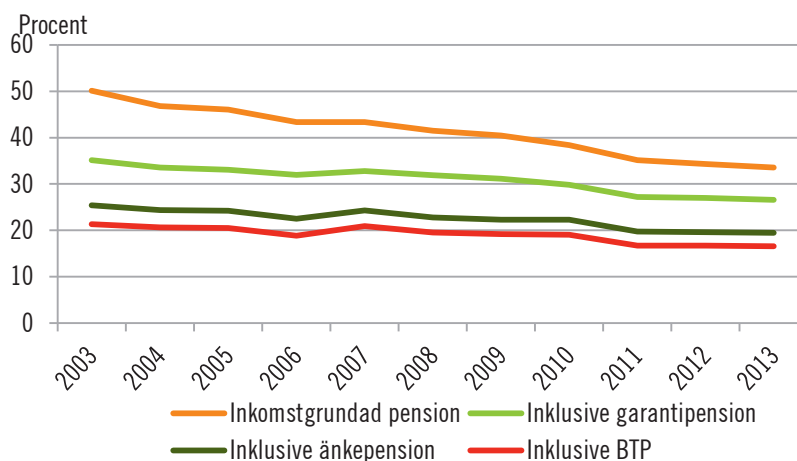
Konstruktionen av grundskyddet är alltid en avvägning mellan en god nivå på grundskyddet och tillräckliga drivkrafter till arbete. Hur den avvägningen bör göras är alltid en värderingsfråga som återkommande behöver diskuteras och analyseras i takt med förändringar i samhället. Så länge som det finns skillnader mellan

kvinnors och mäns inkomster har avvägningen också betydelse för skillnaden mellan mäns och kvinnors pensioner.

Inledning

Skillnaden mellan kvinnors och mäns allmänna pension för åren 2003 till 2013 visas i figur 1. I diagrammet framkommer att skillnaden (gapet) är som störst när enbart inkomstgrundad pension studeras, medan gapet minskas av grundskyddet och änkepensionen. År 2013 var skillnaden i inkomstgrundad pension 34 procent, men när grundskyddet och änkepensionen inkluderas halveras skillnaden. Även utvecklingen över tid är beroende av vilka pensionsinkomster som studeras. Skillnaden i inkomstgrundad pension har minskat relativt mycket sedan 2003. Om man ser på hela den allmänna pensionen så är skillnaden dock mer marginell. Anledningen till detta är att den inkomstgrundande pensionen speglar arbetslivet medan grundskyddet och änkepension, där en majoritet av mottagarna är kvinnor, har minskat under perioden.

Figur 1 Gapet i pensionsinkomst 2003–2013



Källa: SCB, HEK-materialet 2003–2013

Även om den allmänna pensionen tillsammans med BTP utgör den största delen av inkomsten så har även övriga inkomster en stor betydelse för pensionärernas ekonomi och också för skillnaden

mellan kvinnor och män. Skillnaden i allmän pension är 17 procent, men när alla övriga inkomster såsom tjänstepension, arbets- och kapitalinkomster räknas med, så ökar skillnaden från 17 till 26 procent. Det är främst tjänstepensionerna som bidrar till att skillnaden ökar.

Grundskyddet i sin nuvarande form infördes i samband med pensionsreformen och nivån var då anpassad för att ge en rimlig standard. Garantipensionen följer prisutvecklingen och det har under perioden sedan den infördes genomförts skattelättnader för dem med låga pensioner, vilket ändå innebär att den ekonomiska standarden i dag är något högre. Garantipensionsnivån är dock reellt oförändrad. Samtidigt har löneutvecklingen varit god under perioden så i relation till den övriga befolkningen har värdet av garantipensionen urholkats påtagligt, vilket också leder till att fler riskerar att definieras som ekonomiskt utsatta. Eftersom det i första hand är kvinnor som har så låga inkomster att de får del av grundskyddet är det också främst kvinnor som drabbas av den urholkning som sker. Det finns därför skäl att utvärdera konstruktionen och nivån på grundskyddet och hur det bidrar eller kan bidra till mer jämställda pensioner.

För att kunna göra en analys av hur grundskyddet påverkar skillnaden mellan kvinnor och män inleds kapitlet med en sammanställning av grundskyddets omfattning och dess utveckling över tid. En mer omfattande kartläggning finns i bilaga.

Den inkomstgrundande pensionen ska följa inkomstutvecklingen i samhället. Grundskyddet däremot är värdesäkrat dvs. följer inflationen. Vad denna olikhet mellan inkomstgrundad pension och garantipension innebär analyseras därefter och försöker besvara frågan om grundskyddet ger samma trygghet i dag som när det infördes.

Grundskyddet påverkar många pensionärers ekonomiska standard och kanske främst de som riskerar att ha låg ekonomisk standard. I rapporten analyseras därför hur ekonomin ser ut för olika grupper och hur grundskyddet påverkar andelen med risk för fattigdom.

En annan aspekt som studeras är hur nivåerna för sammanboende och ensamstående inom garantipensionen förhåller sig till skillnaderna i kostnader för de olika hushållstyperna.

Avslutningsvis innehåller rapporten några sammanfattande slutsatser och därefter förs en diskussion om framtida arbete

Beskrivande analys av grundskyddet och vilka som får del av det

Grundskyddet för ålderspension omfattar i första hand garantipensionen. Garantipensionen finns för den som har haft relativt låg eller ingen inkomst under arbetslivet och kan betalas ut från 65 års ålder. För att ha rätt till full garantipension måste man i princip ha bott 40 år i Sverige från 25 års ålder. Dock är nivån på garantipensionen lagd på en sådan nivå att den utan andra inkomster inte är avsedd att ge en tillräcklig levnadsnivå. Om det inte finns andra inkomster förutsätter garantipensionsnivån att det finns ett kompletterande inkomstprövat bostadstillägg som tillsammans med garantipension kan ge en tillräcklig miniminivå. I en analys av grundskyddet som helhet behöver därför bostadstillägget (BTP) också ingå.

Bostadstillägget kan betalas ut till den som bor i Sverige, har fyllt 65 år och har tagit ut hel ålderspension. Storleken på BTP påverkas av bostadskostnaden och inkomsten, men till skillnad från garantipensionen som enbart inkomstprövas mot den egna allmänna pensionen, så prövas bostadstillägget utifrån hushållets sammanlagda inkomster.

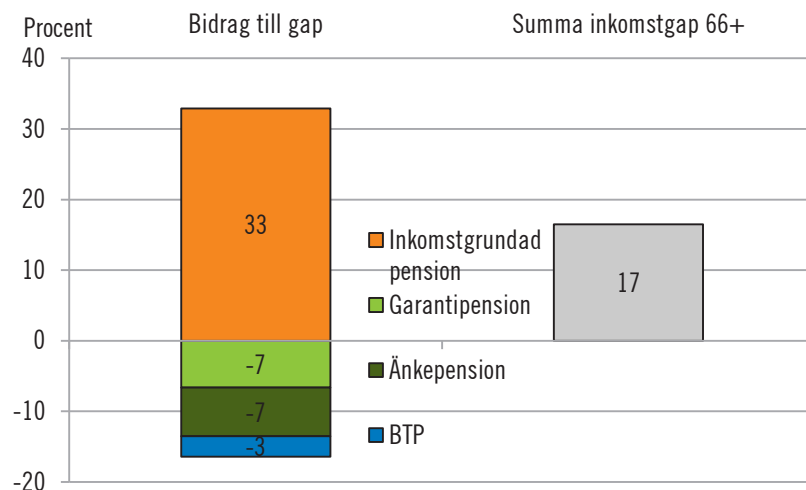
Äldreförsörjningsstödet (ÄFS) är det yttersta grundskyddet för kvinnor och män som har fyllt 65 år. Stödet är helt inkomstprövat och garanterar alla som har fyllt 65 år och bor i Sverige en skälig levnadsnivå. De som får ÄFS är de som inte får del av fullt grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg. Det är främst personer som inte bott de 40 år i Sverige som krävs för hel garantipension och vars hushåll samtidigt inte har tillräcklig annan inkomst. ÄFS ingår dock enbart till viss del i kartläggningen i denna PM.

Pensionsgapet minskas genom grundskyddet

I projektet jämställda pensioner diskuteras skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner. Det är därför av intresse att studera hur

grundskyddet påverkar dessa skillnader. I figur 2 visas hur den allmänna ålderspensionen inklusive BTP och änkepension påverkar pensionsgapet.³ Diagrammet visar att den totala skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner är 17 procent. Den inkomstgrundade pensionen bidrar till att öka gapet med 33 procentenheter medan garantipensionen och änkepensionen bidrar till att minska gapet med 7 procentenheter vardera och BTP bidrar till att minska gapet med 3 procentenheter. Det mer jämställda arbetslivet gör att gapet i allmän pension minskar. Samtidigt minskar dock grundskyddet och änkepensionen i omfattning vilket till viss del har en motverkande effekt.

Figur 2 Olika delar av pensionens bidrag till skillnaden i allmän pension inklusive BTP



Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Grundskyddets omfattning och utveckling

I dag finns det cirka 1,9 miljoner pensionärer som har någon form av pension från det allmänna pensionssystemet. Av dem är drygt 1 miljon kvinnor och drygt 850 000 män. Som framgår av tabell 1 är den inkomstrelaterade pensionen den klart dominerande delen,

³En fördjupad genomgång av skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomster finns i kapitel 2 Inkomstgapet för pensionärer – skillnaden mellan kvinnor och män.

men mer än hälften av kvinnorna har också garantipension medan endast en mindre del av männen har det. Garantipensionen utgör i de allra flesta fall endast en del av den totala pensionen och beloppen är således förhållandevis små. Men 6 procent av kvinnorna och 2 procent av männen har enbart garantipension och därmed ingen inkomstgrundad pension.⁴ Det är drygt 20 procent av kvinnorna och knappt 8 procent av männen som har bostadstillägg (BTP). Endast en liten del (1 procent) av pensionärerna har äldreförsörjningsstöd.

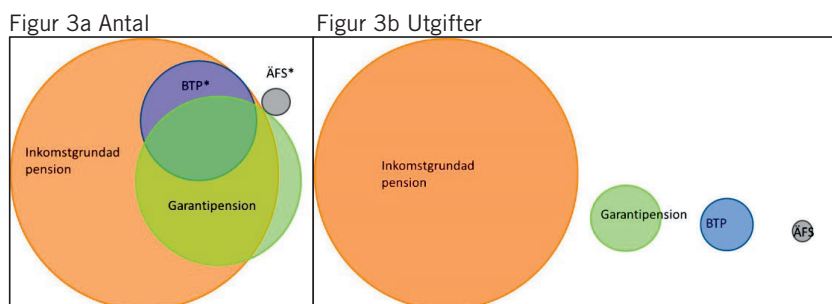
Tabell 1 Översiktstabell 2014

	Antal		Medelbelopp per månad	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Inkomstgrundad pension	969 000	852 000	9 600	13 500
Garantipension	590 000	127 000	1 800	1 700
BTP	220 000	65 000	2 500	2 200
ÄFS	10 000	9 000	3 700	2 600
Ålderspension inkl. ÄFS	1 026 000	863 000	10 100	13 500

Källa: Pensionsmyndighetens decemberstatistik exkl. utrikes bosatta

I figur 3a visas hur många som har de olika förmånerna och hur de relaterar till varandra. Det är få personer som enbart har grundskydd, de allra flesta har också inkomstgrundad pension. I figur 3b visas hur stora utgifterna är i förhållande till varandra. Det som tydligt framgår när bilderna studeras tillsammans är att relationerna mellan antalet och utgifterna är olika. Grundskyddet är oftast ett komplement till den inkomstgrundade pensionen, vilket innebär att utgifterna är proportionellt mindre än antalet som har grundskydd.

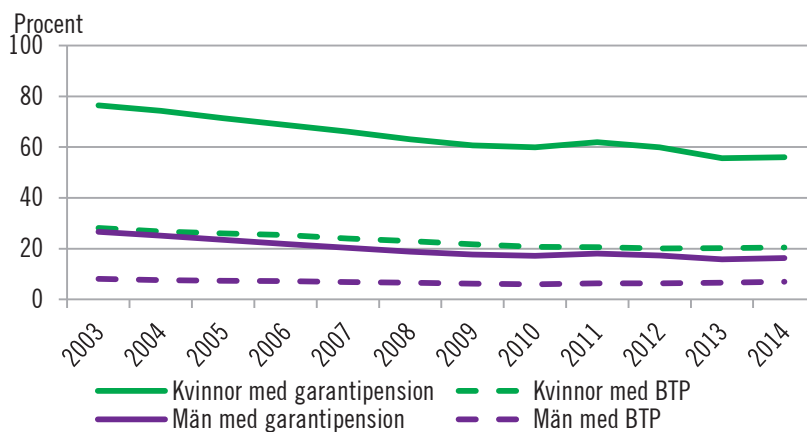
⁴ För mer information kring garantipensionens utformning och beloppsstorlek se Bilaga 1 – Fördjupad kartläggning.

Figur 3 Storleksförhållanden mellan pension och dess förmåner, 2014

Källa: Pensionsmyndighetens decemberstatistik exkl. utrikes bosatta.

*Det framgår inte av figuren att de flesta som enbart har garantipension också har BTP. Det går figurmässigt heller inte att visa att de flesta med ÅFS till viss del också har garantipension och att det även finns de med ÅFS som har inkomstgrundad pension.

Sedan 2003 har det totala antalet pensionärer ökat med 29 procent och under samma tidsperiod har antalet garantipensionärer minskat med 11 procent. Antalet män med garantipension har varit relativt stabilt över tid, medan det är antalet kvinnor som har minskat. I figur 4 visas andelen av befolkningen över 65 år som har garantipension och BTP. Av diagrammet framgår att grundskyddet har minskat i omfattning och att det berör en allt mindre andel av pensionärerna. Det är dock fortfarande mer än hälften av alla kvinnliga pensionärer som har garantipension.

Figur 4 Andel av befolkningen äldre än 65 år med garantipension respektive BTP, 2003–2014

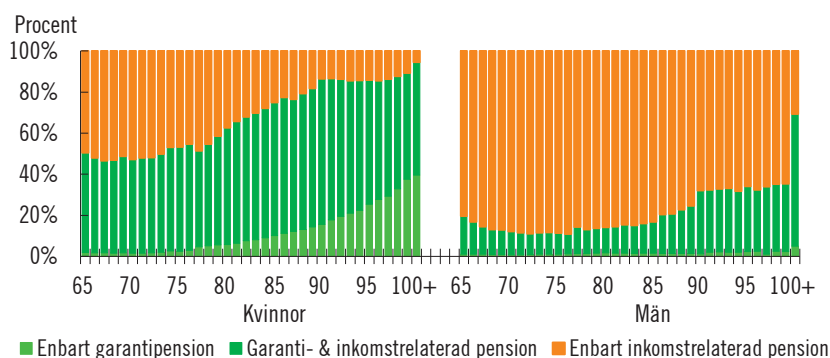
Källa: Pensionsmyndighetens decemberstatistik exkl. utrikes bosatta

Garantipensionen är den del av grundskyddsformånerna som berör den största andelen av pensionärerna och det är därmed också den som har störst betydelse när det gäller att minska skillnaden mellan kvinnor och män. Fokus i promemorian kommer därför att vara garantipensionen och dess utformning. I något mer begränsad omfattning kommer även bostadstillägget att ingå i analyserna. Äldreförsörjningsstödet är litet i omfattning och därmed är dess betydelse ur ett jämställdhetsperspektiv marginell och det kommer därför inte att analyseras i promemorian. Änkepensionen har som framgått en stor utjämnande effekt. Änkepensionen ingår dock inte i grundskyddet vid ålderdom och hanteras därför i en separat rapport inom projektet Jämställda pensioner.

Pensionssammansättning 2014 – fördelat på ålder

Garantipension är vanligare i äldre åldrar bland både kvinnor och män. Det beror på att reallönerna har ökat över tid och att nyblivna pensionärer successivt har allt större inkomstgrundad pension. I figur 5 visas hur andelen pensionärer fördelar sig över olika åldrar och pensionslag. Här framkommer att andelen kvinnor med garantipension är betydligt högre än andelen män med garantipension, oavsett ålder. Bland de kvinnor som är 80 år har nästan 60 procent garantipension medan motsvarande andel för 80-åriga män är 15 procent.

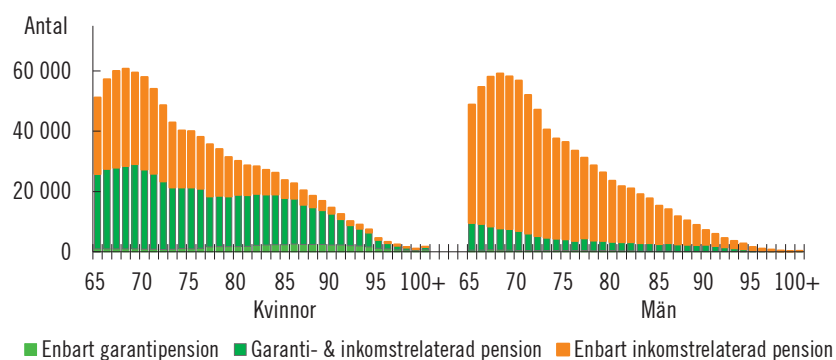
Figur 5 Andelen personer i olika åldrar som 2014 har ålderspension fördelat på inkomst- och garantipension



Källa: Pensionsmyndighetens decemberstatistik exkl. utrikes bosatta

Trots att andelen med garantipension ökar med åldern så är totalt hälften av alla garantipensionärer mellan 65 och 76 år, vilket ses i figur 6. Det beror främst på att de årskullar som har gått i pension de senaste åren är väldigt stora, så även om andelen med garantipension i de åldrarna är lägre så är de antalsmässigt så många att de får denna påverkan. Samtidigt minskar också antalet personer i de äldre årskullarna av naturliga skäl.

Figur 6 Antalet personer i olika åldrar som 2014 har ålderspension fördelat på inkomst- och garantipension



Källa: Pensionsmyndighetens decemberstatistik exkl. utrikes bosatta

En anledning till att andelen med garantipension är högre bland 65-åringar beror troligen på att det är en större andel bland dem som inte har garantipension som väljer att vänta med att ta ut sin pension, medan de som har garantipension tar ut pensionen från och med 65 års ålder. Dock är det även så att den faktiska garantipensionsandelen bland 65-åringar (nybeviljade) har ökat under senare år.

Bostadstillägget är också en del av grundskyddet

Garantipensionen syftar främst till att trygga ekonomin vid sidan av boendekostnaden.⁵ För att täcka bostadskostnaden ingår i grundskyddet för ålderspensionärer också bostadstillägg till pensionärer. För att ha rätt till BTP krävs att man är 65 år och har hel

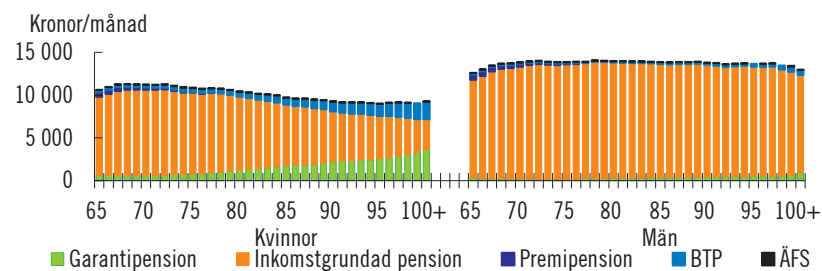
⁵ SOU 1994:20

allmän pension eller motsvarande utländsk pension. I dag är det cirka 285 000 personer som har BTP och det stora flertalet, 75 procent, är kvinnor. När man undersöker andelen BTP-tagare i olika årskullar liknar både ålders- och könsmönstret motsvarande mönster för garantipensionen. BTP är således vanligare bland kvinnor och ökar med stigande ålder. Att andelen BTP-tagare är lägre i yngre åldrar beror på kvinnors över tid starkare ställning på arbetsmarknaden och därmed högre inkomstgrundad pension, men också på att äldre kvinnor i större utsträckning är ensamstående och därmed har sämre ekonomi.

Yngre kvinnliga pensionärer har högre inkomstgrundad pension än de äldre

I figur 7 visas de genomsnittliga beloppen för de olika delarna inom den allmänna pensionen, fördelat på ålder. Snittbeloppen är högre för män än för kvinnor oavsett ålder och utvecklingen av snittbeloppet för de olika kohorterna är även de olika för kvinnor och män. För män är snittbeloppet ungefär detsamma oavsett ålder och den inkomstgrundade pensionen utgör den klart största delen av den allmänna pensionen. För kvinnor däremot är både det sammanlagda snittbeloppet och även snittbeloppet för den inkomstgrundade pensionen betydligt högre för yngre kohorter. Att den inkomstgrundade pensionen trendmässigt ökar för yngre kohorter beror på kvinnors över tid allt högre deltagande på arbetsmarknaden. Grundskyddet i form av garantipension och BTP har den omvända trenden och är därmed högre i högre åldrar.

Figur 7 Snittbelopp för olika pensionsinkomster från det allmänna pensionssystemet fördelat på ålder



Källa: Pensionsmyndighetens decemberstatistik exkl. utrikes bosatta

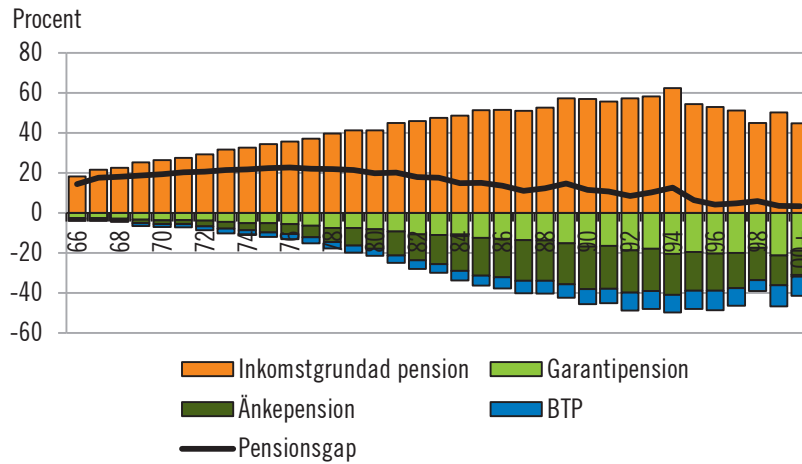
80 procent av alla som har garantipension är kvinnor och som tidigare nämnts har drygt hälften av alla kvinnliga pensionärer garantipension till någon del. För de allra flesta utgör garantipensionen endast en liten del av pensionen. Garantipensionen utgör mindre än en femtedel av den totala pensionen för 77 procent av kvinnorna och 66 procent av männen.

Det som i sammanhanget kan noteras är att de relativt få män som får garantipension i genomsnitt har högre garantipension, dvs. garantipensionen utgör en större andel av den sammanlagda inkomsten.

Grundskyddet utjämnar främst inkomstskillnaderna i högre åldrar

De olika delarna av den allmänna pensionen bidrar på olika sätt till gapet i olika åldrar. Av figur 8 framgår att bidraget till skillnaderna i allmän pension mellan kvinnor och män främst utgörs av den inkomstgrundade pensionen och att den är som störst i högre åldrar. Garantipension, änkepensionen och BTP bidrar mest till att gapet minskar i äldre åldrar. När det gäller den totala effekten är skillnaderna mellan kvinnor och män störst bland de yngsta pensionärerna, vilket framkommer av den heldragna svarta linjen i diagrammet.

Figur 8 Olika inkomstslags bidrag till pensionsgapet i allmän pension i olika åldrar



Källa: SCB, STAR-materialet 2013.

Ger grundskyddet samma trygghet idag?

För att kunna bedöma garantipensionens betydelse och hur den utvecklats jämförs garantipensionens utveckling från 2003 fram tills i dag med utvecklingen för den inkomstgrundade pensionen.

Utvecklingen studeras ur två perspektiv. I den inledande studeras om och i så fall hur garantipensionen, i tider av reallöneökningar, tappar i värde (urholkas) i jämförelse med den inkomstgrundade pensionen. Detta görs genom att studera den ekonomiska standarden för den som beviljas pension vid 65 års ålder, dels för den som får garantipension, dels för den som får en genomsnittlig inkomstgrundad pension. I den andra delen är det själva indexeringen och dess påverkan på utvecklingen som studeras, dvs. om prisindexeringen av garantipensionen i sig medför att garantipensionären halkar efter under tiden som pensionär. Här analyseras hur pensionerna har utvecklats för den utan respektive den med inkomstgrundad pension, som tog ut sin pension 2003.

Jämförelse mellan nybeviljade pensionärer

Sedan 2003 har inkomstutvecklingen i samhället varit reall positiv. Detta medför att varje årskull nybeviljade pensionärer med intjänad pension har fått högre inkomstpension. Anledningen till detta är att pensionsbehållningen för inkomstpension skrivs upp med den allmänna inkomstutvecklingen. Det sistnämnda är dock inte helt sant för den observerade perioden, eftersom balanseringen utlöstes 2010. Sedan dess har pensionsbehållningen förändrats med balansindex istället för inkomstindex, men det är ändå så att pensionsbehållningen för inkomstpension har ökat reall sedan 2003. Enklare kan detta uttryckas så att varje ny årskull pensionärer har inkomstpension i den nya inkomstnivån som gäller i samhället detta år.

Nivån på garantipensionen följer däremot inte inkomstutvecklingen utan prisutvecklingen, vilket i tider av realinkomstökningar bör få till följd att de i varje årskull som enbart har pension på garantipensionsnivån ”tappat” i relation till övriga. Det finns dock andra faktorer som också påverkar denna relation, som t.ex. livslängdens utveckling (vilken påverkar den inkomstgrundade pensionen).

Utvecklingen av garantipension och inkomstpension - En teoretisk studie

För att undersöka om och i så fall hur garantipensionen tappar i värde i jämförelse med inkomstpensionen jämförs i figur 9 utvecklingen för nyblivna 65-åriga pensionärer med enbart inkomstpension med jämnåriga pensionärer med enbart garantipension. För att göra exemplet tydligt görs ett visst antal antaganden, bland annat antas att pensionären endast har inkomstpension – i verkligheten består en del av den nybeviljade inkomstgrundade pensionen av premiepension och tilläggs pension. Personernas inkomster antas också utvecklas som snittinkomsten i samhället förutom de år då det varit balansering då antas inkomsterna förändras med balansindex.⁶

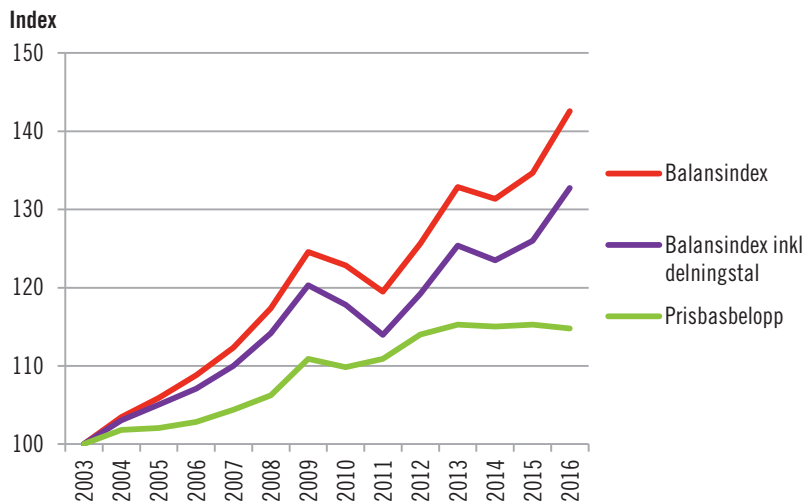
⁶ Lönerna borde teoretiskt sett följa inkomstindex och pensionsbehållningen balansindex. Antagandet medför att löneutvecklingen in exemplet är marginellt underskattad.

Den röda kurvan i figur 9 visar hur pensionsbehållningen vid arbetslivets slut har utvecklats i löpande priser. Personerna med inkomstpension har alltså jobbat lika många år med en genomsnittsinkomst men tack vare en positiv realinkomstutveckling har genomsnittsinkomsten successivt ökat. 65-åringen som står i begrepp att gå i pension 2016 har därför en pensionsbehållning som är 43 procent högre än 65-åringen 2003. Den nybeviljade månatliga inkomstpensionen är däremot inte 43 procent högre, eftersom varje ny årskull pensionärer beräknas leva längre. Det medför att pensionsbehållningen ska räcka till pension under fler år, vilket leder till att delningstalet ökar för varje kohort⁷. Ökningen av livslängden medför att förändringen minskar till 33 procent (lila kurva), vilket ändå är en betydande standardförbättring i förhållande till 2003.

Priserna har under samma period ökat med 15 procent. Det motsvarar garantipensionärens utveckling (grön kurva). Sedan 2003, då garantipensionen infördes, har skillnaden i pension mellan den 65-åriga inkomstpensionären och den lika gamla garantipensionären ökat med 15 procent (133/115). Garantipensionären har därmed halkat efter gentemot inkomstpensionären i detta teoretiska exempel.

⁷ Delningstalet baseras på förväntad genomsnittlig livslängd respektive pensionsålder och bestäms specifikt för varje kohort. Eftersom livslängden ökar, ökar också delningstalet vid 65 år för yngre födelseårgångar.

Figur 9 Utvecklingen av pensionsbehållningen respektive nybeviljad inkomstpension vid 65 år samt utvecklingen av garantipensionen. ÅR 2003 till 2016 (index=100, 2003)¹



Källa: Pensionsmyndigheten samt Socialdepartementets beräkningar

¹ Balansindex=pensionsbehållningen vid 65 år.

Balansindex inkl. delningstal = nybeviljad inkomstpension. Obs: alla kohorter antas ha 20/20-delar inkomstpension

PBB = garantipensionens utveckling

Utöver standardförbättringen har inkomstpensionären många gånger möjligheten att höja sin pension genom att skjuta upp pensioneringen och därmed minska effekten av den ökande medellivslängden. Den möjligheten har inte garantipensionären eftersom garantipensionens storlek inte påverkas av ett senare uttag.

Utvecklingen av den allmänna pensionen - En empirisk studie

I studien ovan visas att ett oförändrat pensionsmönster med en pensionsålder på 65 år betyder successivt högre delningstal för nya pensionärer och att den positiva standardutvecklingen för nyblivna pensionärer därmed dämpas.

Det finns dock fler faktorer än den ökande livslängden som har påverkat kohorternas allmänna inkomstgrundade pension under perioden. En av faktorerna är övergången från ATP till inkomstpension. För genomsnittspersonen gav tilläggs pensionen mer än vad inkomstpensionen ger trots att det för enskilda individer även

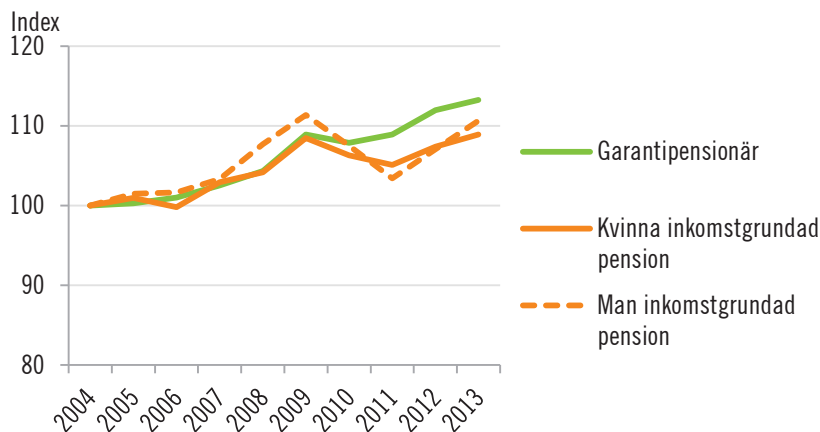
kan vara tvärtom.⁸ Något mindre betydelsefullt för de berörda kohorterna är införandet av premiepensionen. Dessutom baseras den empiriska beräkningen på verkliga personer. Om det är så att nya årskullar har nya beteendemönster, t.ex. avseende tidpunkt för pensionering kan det påverka utvecklingen. För att studera hur 66-åringar med inkomstgrundad pensionen skiljer sig från nyblivna pensionärer med garantipension visas i figur 10 den faktiska utvecklingen av pensioner för 66-åringar från det allmänna systemet. Garantipensionären i beräkningen har inte någon inkomstgrundad pension. De kvinnor och män som utgör underlag för den inkomstgrundade pensionen har inkomstgrundad pension men inte någon garantipension. I diagrammet visas utvecklingen för den 66-åriga kvinnan och mannen med enbart inkomstgrundad pension.⁹

Av figuren framkommer att garantipensionärens utveckling i princip stämmer överens med prisbasbeloppets utveckling. Standarden för nyblivna pensionärer med inkomstgrundad pension har däremot inte alls ökat. Utvecklingen i den empiriska beräkningen är betydligt lägre än vad den teoretiska beräkningen visar ovan. Vid sidan om livslängdsökningen förklaras detta av infasningen av det reformerade pensionssystemet samt att olika årskullar kan ha betett sig olika. Utvecklingen av den inkomstgrundade pensionen för nyblivna pensionärer har varit knappt 10 procent jämfört med knappt 15 procent för garantipensionärerna.

⁸ 66-åringarna 2004–2013 är födda under perioden 1938–1947, vilket innebär att de alla tillhör årskullar som omfattas av övergångsregler. De undersökta årskullarna har därmed både inkomst- och tilläggspension i olika 20-delar. En utförligare förklaring till hur denna infasning påverkar utvecklingen finns i Bilaga 2.

⁹ Kvinnan respektive mannen med enbart inkomstgrundad pension illustreras här med medianvärdet på deras inkomstgrundade pension. Hälften av pensionärerna har lägre pension och den andra hälften högre.

Figur 10 Utvecklingen för garantipensionärer och för pensionärer med inkomstgrundad allmän pension (median). Verkligt utfall för 66-åringar¹ 2004–2013 (index=100, 2004).



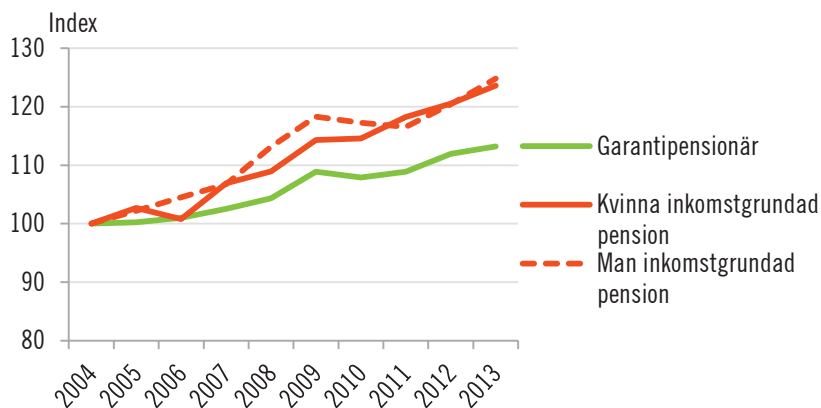
Källa: SCB, LINDA-materialet

¹ Det första kalenderåret med pension hela året för dem som tar ut pension vid 65 år, är det år personen fyller 66 år. Startpunkten i figuren är därför 2004 eftersom 65-åringen 2003 i figur 10 är 66 år 2004.

Utvecklingen av hela pensionen - En empirisk studie

Flertalet av de som har förvärvsarbetat och därmed har inkomstgrundad pension har också tjänstepension. Vid beräkning av till exempel ersättningsgrader (pensionsnivån relativt tidigare löne-nivå) antas pensionärerna i allmänhet ha en tjänstepension eftersom de allra flesta pensionärerna har tjänstepension. Tjänstepensionen är skapad för att fylla ut pensionen och den är både till konstruktion och nivå anpassad till reglerna i den allmänna pensionen. Ofta diskuteras pensionsnivån utifrån nivån på den allmänna pensionen tillsammans med tjänstepensionen, den så kallade bruttopensionen. Därför behöver analysen också göras utifrån utvecklingen på bruttopensionen. Om tjänstepensionen läggs till den allmänna pensionen blir utvecklingen mer positiv för de med inkomstgrundad pension. Som pensionärer har då både kvinnor och män fått del av den allmänna standardhöjningen - se figur 11. Tjänstepensionerna är över lag prisindexerade. Den positiva reala utvecklingen förklaras istället av förbättrade tjänstepensionsavtal för de som är yngre. Tjänstepensionen ger extra hög kompensation för inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp.

Figur 11 Utvecklingen för garantipensionärer och för pensionärer med inkomstgrundad allmän pension och tjänstepension (median). Verkligt utfall för 66-åringar¹ 2004–2013 (index=100, 2004).



Källa: SCB, LINDA-materialet

¹ Första kalenderåret med pension hela året för dem som tar ut pension vid 65 år.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte behövs några beräkningar för att inse att reallönetillväxt leder till en urholkning av den prisindexerade garantipensionen relativt sett. De inledande teoretiska beräkningarna visar på en snabb urholkning under garantipensionens första 10–15 år. Vid en jämförelse av det verkliga utfallet för olika grupper av nyblivna pensionärer visar det sig dock att den relativa urholkningen för garantipensionären inte har varit så stor. Olika faktorer har dämpat utvecklingen. En bidragande orsak är att de flesta fortfarande går i pension vid 65 år, vilket genom delningstalen påverkar inkomst- och premiepensionen negativt för yngre kohorter. Övergången från tilläggspension till inkomst- och premiepension har också haft en dämpande effekt. I realiteten har under perioden en nybeviljad inkomstgrundad genomsnittspension utvecklats svagare än garantipensionen.

Den faktiska utvecklingen för dem som går från arbete till pension inkluderar oftast en tjänstepension. Och det är i allmänheten denna helhet som bör beaktas och då blir bilden en annan. Den visar på en betydligt bättre utveckling, knappt 25 procent, för den genomsnittliga nyblivna pensionären med inkomstgrundad pension än för garantipensionären, knappt 15 procent.

De flesta system följer med i standardförbättring på ett eller annat sätt även om de enbart är prisindexerade. De ensamstående

med ekonomiskt bistånd har till exempel fått en standardförbättring genom att bidraget har ökat med ca 4 procent utöver inflationen sedan 2003. Även om garantipensionen över tid har tappat i värde jämfört med den inkomstgrundade pensionen så finns det också andra sätt att skydda pensionärer med låg ekonomisk standard. Under den studerade perioden har till exempel skattelättnader och BTP-förbättringar gjorts för att se till att deras ekonomi till viss del följer samhällsutvecklingen.

Jämförelse av utvecklingen för pensionärer

I detta avsnitt byts perspektiv och istället för att studera nyblivna pensionärer studeras hur garantipensionen relativt den inkomstgrundade pensionen utvecklas under livet som pensionär. Garantipensionen följer inflationen genom prisbasbeloppet medan inkomstpensionen istället följer löneutvecklingen med ett avdrag på 1,6 procent. Sedan 2003 har inkomstutvecklingen i samhället varit positiv medan inflationen som regel varit relativt låg och vissa enstaka år till och med negativ (deflation). Här analyseras därför hur pensionerna har utvecklats för den utan respektive den med inkomstgrundad pension och som tog ut sin pension 2003.

Utvecklingen av garantipension och inkomstpension - En teoretisk studie

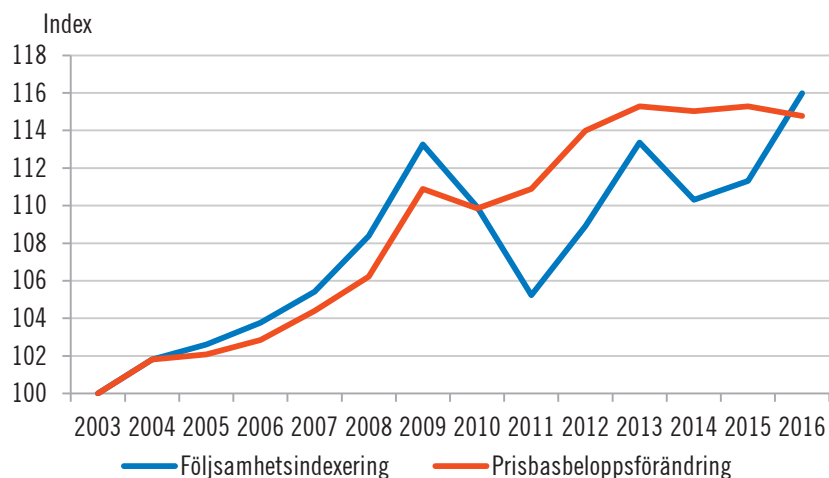
Garantipensionen skrivs årligen fram med prisbasbeloppet, vilket innebär att den nybeviljade respektive löpande pensionen utvecklas på samma sätt. Så är inte fallet med inkomstpensionen¹⁰ där indexeringen av den intjänade och uttagna pensionen skiljer sig åt. Den uttagna pensionen är följsamhetsindexerad, vilket innebär att framskrivningen av den löpande pensionen följer den nybeviljade pensionen med en eftersläpning på 1,6 procent (normen i systemet).

Av figur 12 framkommer att den inkomstgrundade pensionen hade en bättre utveckling än garantipensionen innan balanseringen. När balanseringen slog till 2010 ändrades detta och följsamhets-

¹⁰ Detta gäller även tilläggs pensionen, men för förenkling skrivs enbart inkomstpension i texten.

indexeringen hade en både lägre och mer volatil utveckling än prisindexeringen. När balansindex åter närmar sig inkomstindex i slutet av perioden så förbättras också inkomstpensionens utveckling i förhållande till garantipensionen och följsamhetsindexeringen är 2016 åter sammantaget högre än prisindexeringen.

Figur 12 Utvecklingen av följsamhetsindexeringen jämfört med utvecklingen av prisbasbeloppet (index=100, 2003)



Källa: Pensionsmyndigheten

Utvecklingen av den allmänna pensionen - En empirisk studie

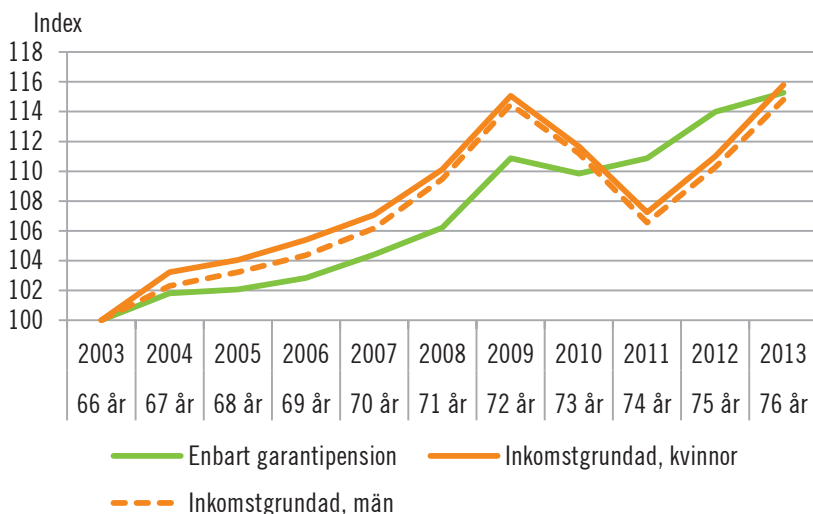
I teorin har alltså balanseringen i hög grad bidragit till att följsamhetsindexeringen varit både mer volatil och periodvis lägre än prisindexeringen. Empirin bekräftar här den bilden. I figur 13 visas utvecklingen av den allmänna pensionen mellan åren 2003 och 2013 för en grupp pensionärer. Gruppen var 66 år vid periodens början och 76 år 2013 och har tagit ut hel pension under hela perioden. Gruppen indelas i dem med garantipension och ingen inkomstgrundad pension och vice versa, dvs. inkomstgrundad pension men ingen garantipension. Samma personers inkomster har följts från år till år.

I teorin i föregående avsnitt var utvecklingen fram till 2013 bättre för garantipensionären. Men som framkommer i figur 13 var

utvecklingsnivån för garantipensionären och de med inkomstgrundad pension ungefär densamma.

Skillnaden mellan teorin och empirin förklaras främst av det inledande första året. Den pensionsrätt som tjänas in under det år som dessa individer fyllde 65 år kommer med i själva pensionen först det år de fyller 67 år. Därtill kan personer tjäna in till pensionen samtidigt som de tar ut pension och även om dessa personer har små belopp i premiepension (pga. infasningen av det nya pensionssystemet) så kan även utvecklingen av denna påverka resultatet marginellt.

Figur 13 Utvecklingen av allmän pension för garantipensionärer och för pensionärer med enbart inkomstgrundad allmän pension (före skatt, median). Verkligt utfall för personer som var 66 år med pension 2003 (index=100, 2003).



Källa: SCB, LINDA-materialet.

Om man ser till den totala bilden inklusive tjänstepension så har de med inkomstgrundad pension haft en svagare utveckling än de med garantipension. Detta eftersom en del av tjänstepensionen, vilken är större för de med inkomstgrundad pension, ofta är tidsbegränsad och därmed minskar med åldern. Dock får man ha i åtanke att de med inkomstgrundad pension har en mycket högre nivå på pensionen, men att skillnaderna har minskat över perioden.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte finns något tydligt mönster som visar att garantipensionen trots prisindexeringen tappar i värde i förhållande till inkomst- och tilläggspensionen. Följsamhetsindexeringen utformning gör att om den reala tillväxten är svagare än 1,6 procent så medför det att garantipensionen utvecklas starkare än inkomstpensionen.

Som tidigare visats finns det en skillnad i nivån för nybeviljade pensionärer där garantipensionens värde har urholkats i förhållande till inkomstpensionerna. Motsvarande kan alltså inte påvisas under pensionärstiden. Det som däremot, helt enligt förväntan, kan konstateras är att under tiden som pensionär tappar alla, både inkomst- och garantipensionärer, i jämförelse med den förvärvsaktiva befolkningen.

Pensionärernas ekonomiska standard

Ekonomisk standard

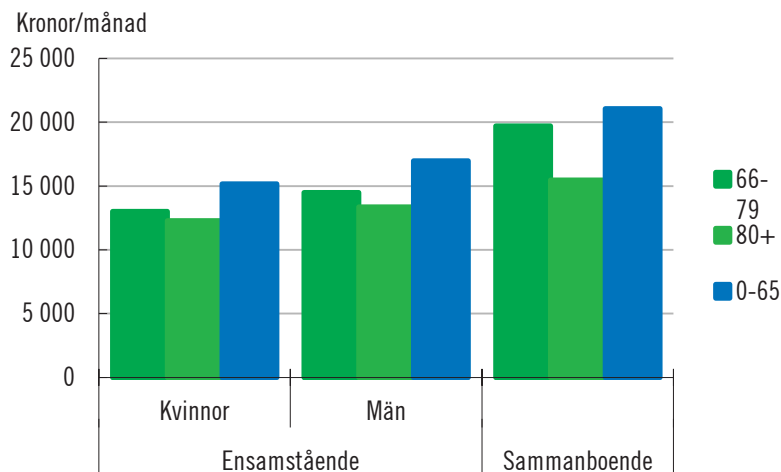
Den ekonomiska standarden visar hushållets disponibla inkomst efter att den har justerats för familjestorlek och stordriftsfördelar.¹¹ Den ekonomiska standarden skiljer sig åt mellan olika individer och hushåll och även för olika åldrar (i genomsnitt). I figur 14 visas nivån på den ekonomiska standarden 2014 för ensamstående kvinnor och män samt för sammanboende fördelat på två åldersgrupper över 65 år, samt som jämförelse gruppen 0–65 år. Det bör betonas att det handlar om genomsnittsvärden för mycket stora grupper och att det inte minst för gruppen 0–65 år finns delgrupper med betydande avvikelser från genomsnittsvärdena.

Av figuren framgår att gruppen 0–65 år har en högre ekonomisk standard oavsett boendeform och att ensamstående i genomsnitt har en betydligt lägre ekonomisk standard än de sammanboende. De äldre pensionärerna har också en något lägre ekonomisk standard än de yngre. Männerna har en högre ekonomisk standard än kvinnorna, men den skillnaden är större bland de yngre ensamstående pensionärerna än bland de äldre. Det som kanske syns tyd-

¹¹ När den ekonomiska standarden beräknas tas inte bara hänsyn till antalet personer som bor i hushållet utan även till om de är vuxna eller barn samt de lägre kostnader som sammanboende har relativt ensamstående eftersom man delar på vissa kostnader.

ligast är att sammanboende i åldern 66–79 har en nästan lika hög ekonomisk standard som de under 65 år, medan sammanboende som är över 80 år har en betydligt lägre ekonomisk standard.

Figur 14 Ekonomisk standard i olika grupper, median 2014



Källa: SCB, STAR-materialet 2014

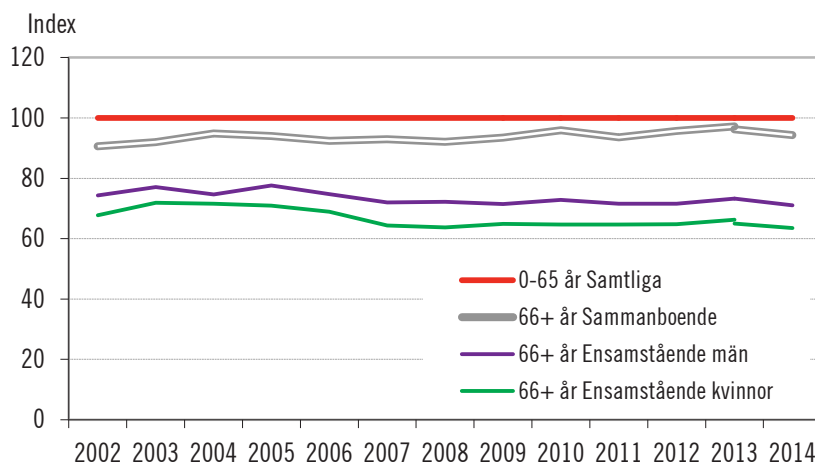
Utveckling av ekonomisk standard över tid – jämförelse mellan olika grupper

Inkomst- och tilläggspensionen följer inkomstutvecklingen med ett avdrag för förskottsrentan på 1,6 procent. Det innebär att den ekonomiska standarden för hela gruppen pensionärer, i jämförelse med den förvärvsaktiva befolkningen, alltid successivt minskar med stigande ålder. Detta motverkas dock av att sammansättningen av gruppen pensionärer förändras över tid. De nytillkommande yngre pensionärerna har en genomsnittligt högre pension än de äldre som lämnar gruppen. Detta är särskilt tydligt för kvinnor på grund av det över tid förändrade förvärvsmönstret.

När man följer gruppen över 65 år över tid så förändras således gruppens sammansättning och utvecklingen säger alltså inget om utvecklingen för enskilda pensionärer. I figur 15 visas just en sådan tvärsnittsanalys för olika grupper. Den ekonomiska standarden jämförs med gruppen 0–65 år. Här framkommer att under perioden har sammanboende pensionärer närmast sig nivån för resten av be-

folkningen. När man gör motsvarande jämförelse för ensamstående så har både kvinnor och män tappat och har 2014 en ekonomisk standard som är 65–70 procent av den ekonomiska standarden för gruppen 0–65 år. För sammanboende är motsvarande siffra 95,5 procent.

Figur 15 Utvecklingen av den ekonomiska standarden för personer äldre än 65 år (median) i förhållande till gruppen 0–65, 2002–2014



Källa: SCB HEK 2003-2013, STAR 2013-2014. Nytt datamaterial från och med 2014 med nytt hushållsbegrepp, se SCB.se PM "Övergång från urvalsbaserad till totalräknad inkomstfördelningsstatistik".

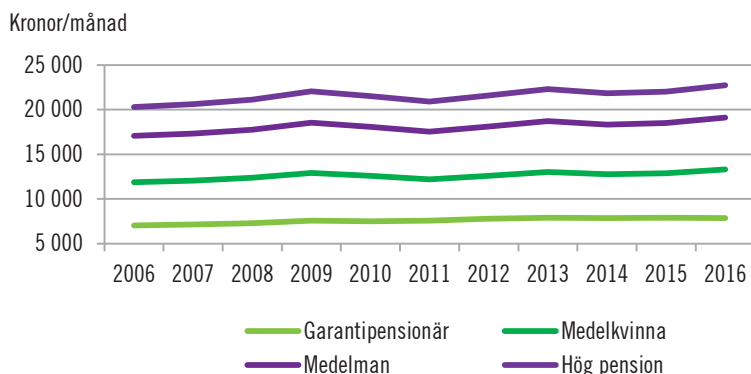
Vad påverkar utvecklingen av den ekonomiska standarden för pensionärer?

Det är viktigt att komma ihåg att när man ser till disponibel inkomst som används vid beräkningen av ekonomisk standard så är det inte enbart de faktiska bruttoinkomsterna som påverkar. Den disponibla inkomsten påverkas också i hög grad av transfereringar som BTP och av hur skatterna är utformade.

I figur 16 a-c visas i tre steg hur utvecklingen av den disponibla inkomsten påverkas av både bruttoinkomster, transfereringar och BTP. I diagrammen visas utvecklingen för fyra typfall över 65 år: en garantipensionär, mediankvinnan, medianmannen och ett typfall med hög pension. I figur 16a visas nivån på och utvecklingen av bruttopensionen. Här framkommer att även om utvecklingen över

tid har varit relativt lika för alla inkomstlägen så är det stora nivåskillnader. Den med högst pension har 2016 ca 23 000 kronor per månad, medan motsvarande för garantipensionären är ca 8 000 kronor.

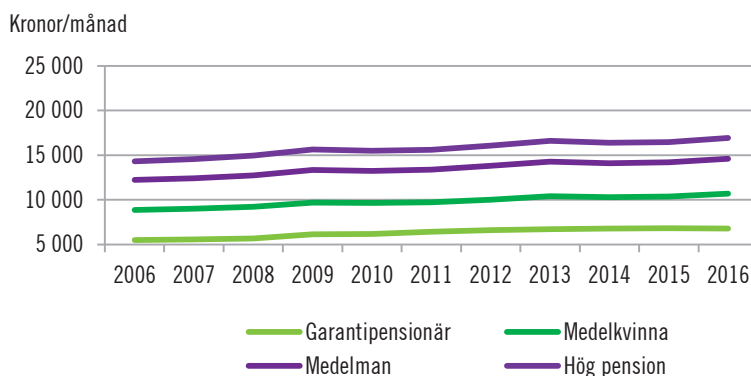
Figur 16a Typfall – utveckling bruttopension 2006–2016



Källa: Pensionsmyndigeten (typfallsmodellen).

När man sedan ser hur pensionen utvecklats efter skatt så minskar spridningen mellan de olika typfallen, vilket beror på att typfallen med en högre inkomst betalar mer i skatt. De skatteförändringar som har gjorts under perioden har också minskat skillnaden mellan dem med hög och låg pension.

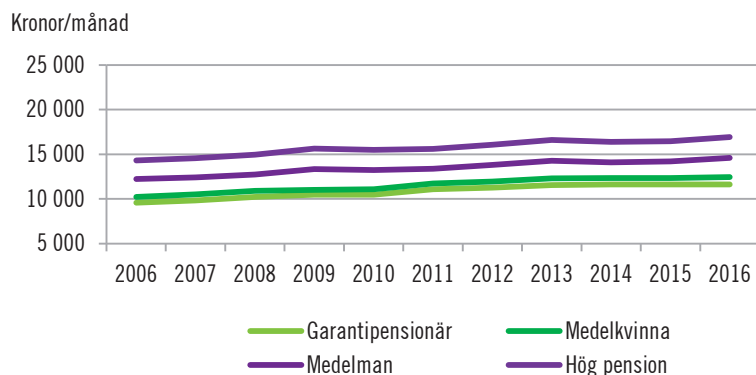
Figur 16b Typfall – utveckling pension efter skatt, 2006–2016



Källa: Pensionsmyndigeten (typfallsmodellen)

Slutligen adderas bostadstillägget i figur 16c. Det påverkar främst garantipensionären och medelkvinnan och som tydligt syns i diagrammet så gör BTP att skillnaden mellan typfallen med enbart garantipension och medelkvinnan nästan helt försvinner och båda hamnar på en nivå på drygt 11 000 kronor per månad.

Figur 16c Typfall – utveckling nettopension och bostadstillägg, 2006–2016



Källa: Pensionsmyndigheten (typfallsmodellen).

Sammanfattningsvis kan konstateras att påverkan av transfereringar och skatt blir allra tydligast i typfallen med lägst inkomst, dvs. de som främst berörs av grundskyddet. Det visar också hur dessa system i stor utsträckning ”räddar” utvecklingen för de med lägre inkomster trots att pensionerna inte har ökat lika mycket. Skillnaden mellan garantipensionären och den med hög pension är i bruttopension 15 000 medan skillnaden efter skatt och med BTP är 5 000.

Ekonomisk standard fördelat på pensionssammansättning

Tidigare har analyserats hur den ekonomiska standarden är för olika åldersgrupper samt för ensamstående och sammanboende. Men den ekonomiska standarden är också beroende av vilken typ av förmån/inkomst en individ har.

Av figur 17 framgår att de pensionärer som enbart har inkomstgrundad pension har högst ekonomisk standard. Tidigare i denna promemoria har visats att det är en överväldigande del av männen

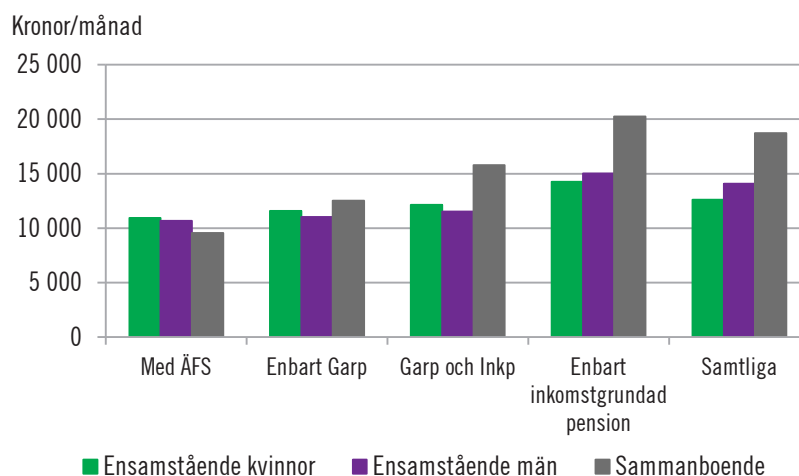
som enbart har inkomstgrundad pension, 85 procent. Bland dem med inkomstgrundad pension är inte skillnaden mellan ensamstående kvinnor och män så stor, dock har männen en något högre ekonomisk standard. Den stora skillnaden i ekonomisk standard är mellan ensamstående och sammanboende. Sammanboende som har en kombination av garantipension och inkomstpension har en betydligt högre ekonomisk standard än de ensamstående. De flesta sammanboende som har garantipension bor ihop med någon som enbart har inkomstgrundad pension vilket ökar den beräknade ekonomiska standarden för den med lägst inkomst.

Om man i stället tittar på de grupper som har lägst ekonomisk standard, dvs. grupperna med ÄFS eller enbart garantipension så framkommer att skillnaden mellan ensamstående och sammanboende är betydligt mindre.

Bland de ensamstående i de här grupperna är det dessutom så att det är de ensamstående männen som har en lägre ekonomisk standard än motsvarande kvinnor. Tidigare i promemorian har visats att garantipensionen i snitt utgör en större del av pensionsinkomsten för de antalsmässigt få män som har garantipension. Av tabell 2 framgår att det är väldigt få kvinnor och män som enbart har grundskydd i form av garantipension eller ÄFS, de utgör sammanlagt 4 procent av samtliga pensionärer (färre än 100 000 personer).

Dock kan man också se att det är en majoritet bland kvinnorna, 56 procent) som har grundskydd i någon form (främst en kombination av garantipension och inkomstpension, 50 procent) – cirka 625 000.

Sammanfattningsvis är skillnaden inom de olika grupperna inte så stora. De stora skillnaderna finns mellan grupperna och främst mellan den grupp som har inkomstgrundad pension och de som har grundskydd. Detta är naturligt eftersom det är inom pensionsystemet ska löna sig att arbeta.

Figur 17 Ekonomisk standard 2014, fördelat på pensionssammansättning, median

Källa: SCB, STAR-materialet 2014

Tabell 2 Andel av pensionärerna med olika pensionssammansättning

	Ensamstående kvinnor	Ensamstående män	Sammanboende kvinnor	Sammanboende män
Med ÅFS	0	0	0	0
Enbart garanti-pension	2	0	1	0
Garanti- och inkomstpension	15	3	13	3
Enbart inkomstgrundad pension	11	10	13	29

Källa: SCB, STAR-materialet 2014

Svag ekonomi

Grundskyddet i pensionssystemet ska bidra till att upprätthålla en rimlig levnadsstandard för pensionärerna. När man undersöker grundskyddets funktion är det därför viktigt att se hur det påverkar den ekonomiska standarden och i förlängningen andelen fattiga pensionärer. Fattigdom kan mätas i absoluta eller relativa termer, där det sistnämnda mäter den ekonomiska standarden i förhållande till hela befolkningen. Beroende på vilket mått som används blir

också andelen fattiga och utvecklingen över tid olika. De olika måtten har olika för- och nackdelar och för att få en så fullständig och rättvisande bild som möjligt bör därför flera olika mått ingå i analysen.

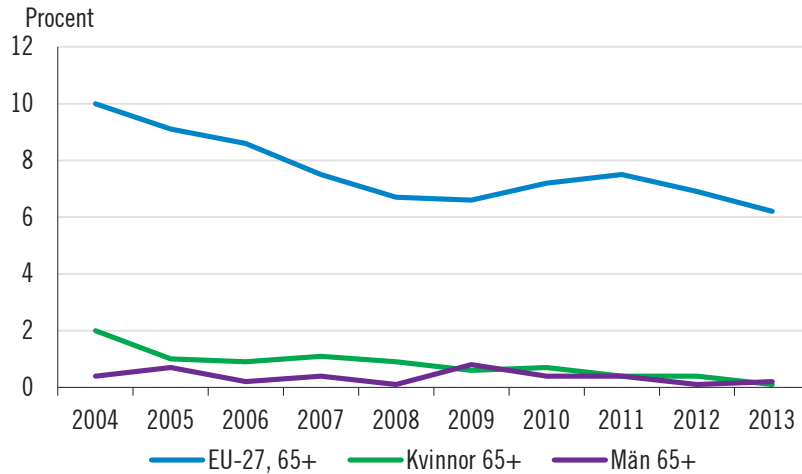
Absolut fattigdom enligt måttet materiell deprivation

Ett sätt att mäta den absoluta fattigdomen är att relatera nivån till materiell deprivation, vilket innebär att ha råd med en viss levnadsstandard. Den som inte har råd med minst tre av nio nödvändiga varor eller tjänster¹² definieras då som fattig. Av figur 18 framgår att den absoluta fattigdomen bland pensionärerna är låg. Endast 0,1 procent av kvinnorna och 0,2 procent av männen, vilket motsvarar cirka 1 000 kvinnor och 2 000 män definieras som absolut fattiga. Nivån har varit på motsvarande låga nivå under hela mätperioden. I sammanhanget kan också tilläggas att i jämförelse med övriga EU-länder så är den absoluta fattigdomen bland pensionärer i Sverige mycket låg.

¹² Saknar möjlighet att betala minst tre av:

- hyra eller amorteringar/ränta på lån,
- tillräcklig uppvärmning av bostaden,
- en oväntad utgift,
- äta kött, fisk eller likvärdig måltid minst varannan dag,
- en veckas semester på annan ort,
- TV,
- telefon,
- tvättmaskin eller
- bil

Figur 18 Utveckling av andelen med materiell deprivation bland kvinnor och män äldre än 65 år 2004–2013



Källa: Eurostat, Income and living conditions.

Relativ fattigdom mäts i förhållande till medianinkomsten

Måttet för materiell deprivation säger dock inget om hur inkomsten för en grupp förhåller sig till standarden hos den övriga befolkningen. För att kunna relatera en persons eller en grupps inkomst till inkomsten för den övriga befolkningen brukar därför måttet relativ fattigdom eller mer korrekt risken för låg ekonomisk standard användas. Personer som då löper risk för att ha en låg ekonomisk standard antas inte ha tillräckliga inkomster för att kunna leva på en nivå som anses godtagbar i samhället. Den vanligaste definitionen av relativ fattigdom är att mäta andelen som har en inkomst efter skatt som understiger 60 procent av landets medianinkomst. Genom att använda måttet kan man se hur olika grupper förhåller sig till varandra avseende risk för låg ekonomisk standard. Även om den absoluta fattigdomen minskar för alla så kan den relativa fattigdomen öka för vissa grupper.

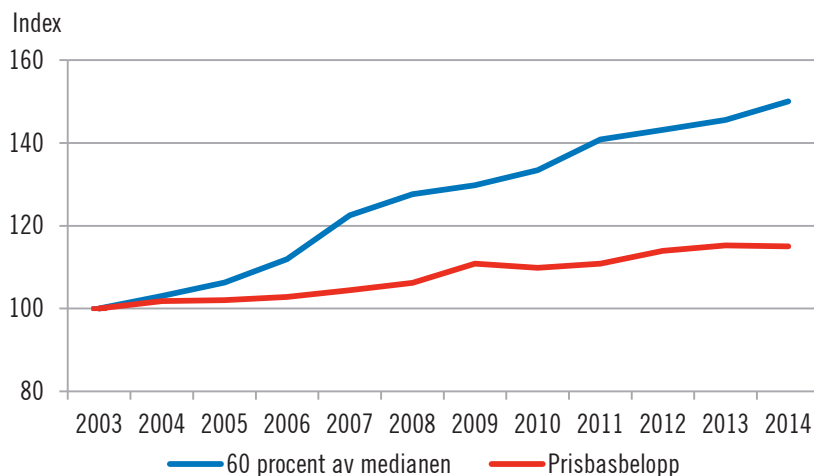
När man använder sig av måttet för låg ekonomisk standard är det viktigt att komma ihåg att det enbart mäter inkomstsidan och inte ser till vilka utgifter en individ har och att det i måttet inte

heller ingår förmögenhet.¹³ Det kan få till följd att personer definieras som fattiga på delvis felaktiga grunder. Oavsett detta är det ett relevant mått för att just mäta hur individers inkomster förhåller sig till övriga befolkningen.

I figur 19 visas utvecklingen av gränsen för låg ekonomisk standard, dvs. hur 60 procent av medianinkomsten har utvecklats. När man följer utvecklingen av den röda linjen kan man till exempel tydligt se hur medianinkomsten i samhället ökade med införandet av jobbskatteavdraget 2007. När man på motsvarande sätt följer prisutvecklingen kan man konstatera att utvecklingen har varit betydligt svagare – vi har i Sverige haft en period av relativt kraftiga reallöneökningar. Den naturliga följderna av reallönstillväxten i kombination med ett grundskydd som följer prisutvecklingen är att fler av de som omfattas av grundskydden riskerar att hamna under gränsen för låg ekonomisk standard.

¹³ I pensionssammanhang leder det exempelvis till att personer med låg bostadskostnad som därmed får lågt eller inget bostadstillägg räknas som relativt fattiga, medan personer med högre bostadskostnad inte gör det. Det beror på att det högre bostadstillägget ger en högre inkomst, även om den disponibla inkomsten efter att bostadskostnaden är betald är densamma (eller lägre) för dessa personer. Personer över 65 år är den grupp i samhället som har tydligt störst finansiella tillgångar. En person med förmögenhet över 100 000 kronor får reducerat eller inget bostadstillägg. Har denne samtidigt en låg pension definieras pensionären som fattig – på grund av att denne inte får bostadstillägg till följd av en större förmögenhet.

Figur 19 Utvecklingen av 60 procent av medianinkomsten, löpande priser och prisutvecklingen (index=100, 2003)

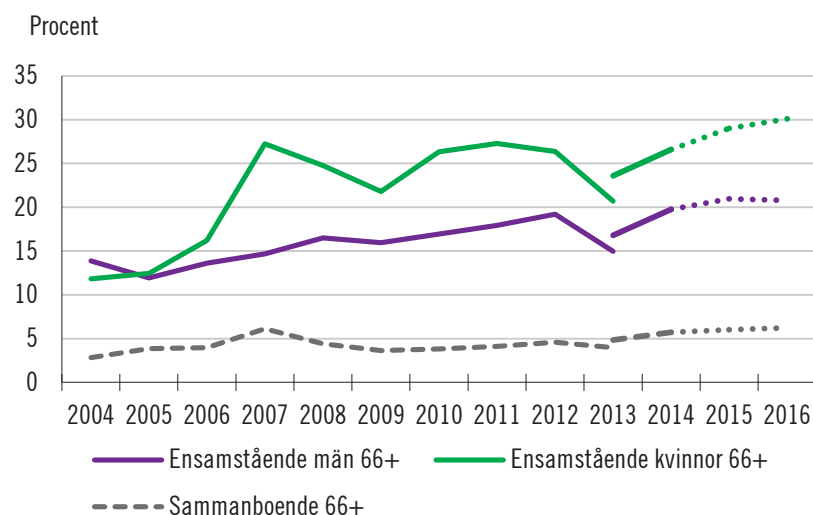


Källa: SCB, HEK 2003-2013 samt STAR 2013-2014

Hur ser då utvecklingen av den relativa fattigdomen ut för kvinnor och män över 65 år?

Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard har ökat över tid. Denna ökning har främst skett bland ensamstående kvinnor och män, för sammanboende är nivån relativt konstant. Av figur 20 framgår att den största ökningen har skett bland ensamstående kvinnor, alltså typiskt sett den grupp som har störst andel av grundskyddet i pensionssystemet. Att ökningen är som störst och att den också varierar mest i den gruppen beror på att en stor andel av de ensamstående kvinnorna har inkomster som ligger mycket nära gränsen för låg ekonomisk standard. Detta medför att det endast behövs relativt små förändringar för att de ska falla under eller komma över gränsen för låg ekonomisk standard. Eftersom det är ett relativt mått har då såväl den egna inkomsten som förändringar av den referensinkomst man relaterar till (medianinkomsten) betydelse. Exempelvis ser man i diagrammet effekten av införandet av jobbskatteavdraget som höjde medianinkomsten och därmed ledde till att fler av dem som inte fick del av jobbskatteavdraget definierades som fattiga relativt medianinkomsten.

Figur 20 Utvecklingen av andelen kvinnor och män över 65 år med låg ekonomisk standard



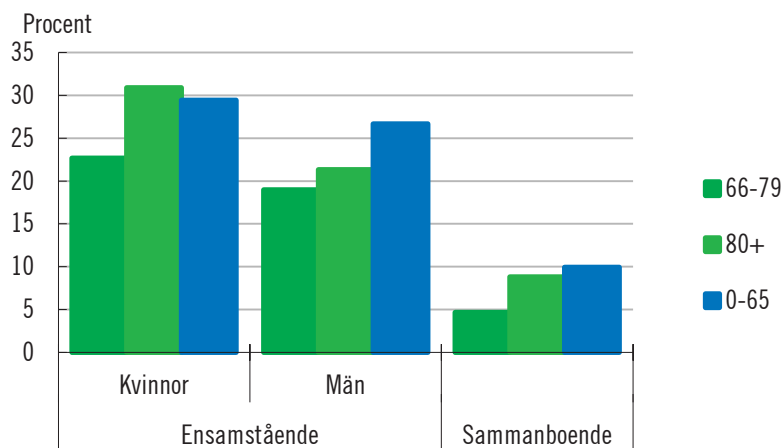
Källa: SCB, HEK-materialet 2004–2013, STAR-materialet 2013–2014

Den relativa fattigdomen 2014 i olika åldrar

Den största risken för att få en låg ekonomisk standard är således att vara ensamstående. Det gäller också i gruppen som är yngre än 65 år. I figur 21 framkommer också att äldre pensionärer har en högre risk för låg ekonomisk standard än yngre och att kvinnor har en högre risk än män. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män är också en större andel äldre kvinnor ensamstående, vilket sammantaget ökar risken för låg ekonomisk standard. Drygt 40 procent av alla pensionärer är ensamstående och två tredjedelar av de ensamstående är kvinnor.

I jämförelse med EU-genomsnittet så har Sverige en något lägre andel med risk för låg ekonomisk standard bland de som är äldre än 65. Detta gäller dock gruppen som helhet, undersöker man olika undergrupper så skiljer sig resultatet åt. Andelen män med låg ekonomisk standard är lägre än EU-snittet, medan andelen kvinnor är högre. Studeras enbart de äldsta kvinnorna är risken för låg ekonomisk standard betydligt högre än EU-genomsnittet.

Figur 21 Andelen personer med låg ekonomisk standard i olika grupper, prognos 2014

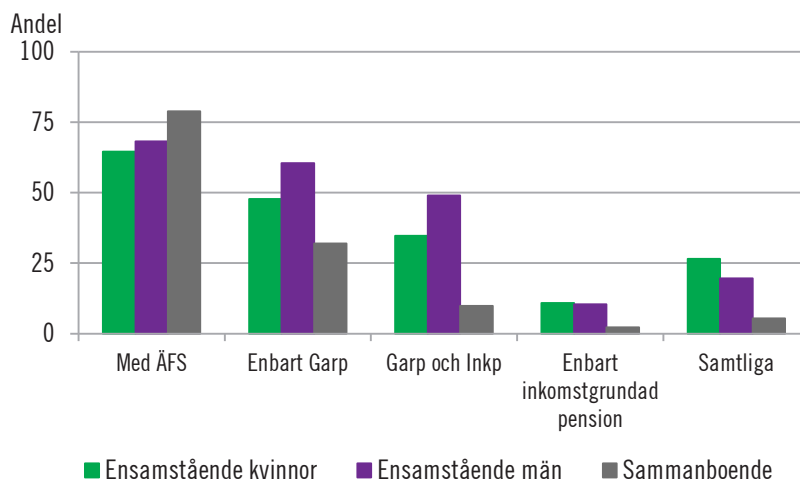


Källa: SCB, STAR-materialet 2014

Låg ekonomisk standard fördelat på pensionssammansättning

I figur 22 har andelen med låg ekonomisk standard fördelats utifrån pensionssammansättning. Som framkommer av diagrammet är andelen med låg ekonomisk standard absolut störst bland de med äldreförsörjningsstöd och de som enbart har garantipension.

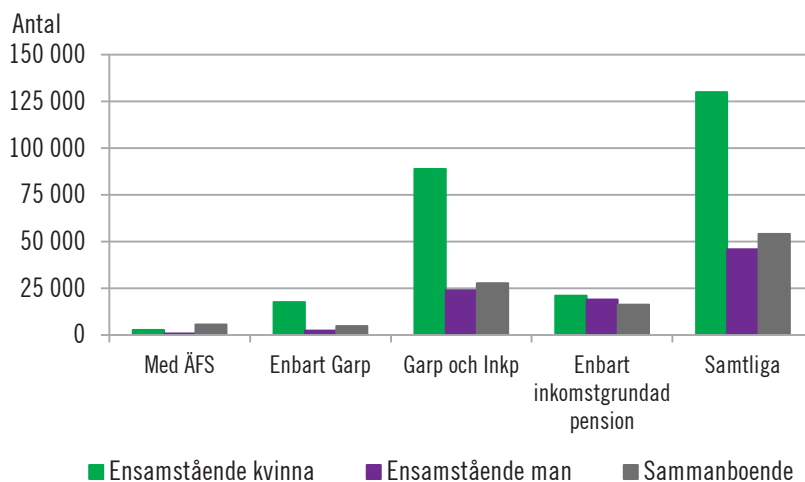
Figur 22 Andel med låg ekonomisk standard fördelat på pensionssammansättning, 2014



Källa: SCB, STAR-materialet 2014

De olika grupperna är dock väldigt olika stora så för att närmare undersöka bland vilken grupp flest har låg ekonomisk standard behöver man också undersöka antalet, vilket visas i figur 23. I de grupper där andelen med låg ekonomisk standard är som absolut störst dvs. de med ÄFS och enbart garantipension återfinns inte så stort antal individer, det är sammantaget knappt 35 000 kvinnor och män. Den stora gruppen som har låg ekonomisk standard är ensamstående kvinnor som har en kombination av garanti- och inkomstpension. Noterbart är att andelen ensamstående män med låg ekonomisk standard är högre i alla de grupper som innehåller grundskydd, men de är till antalet relativt få.

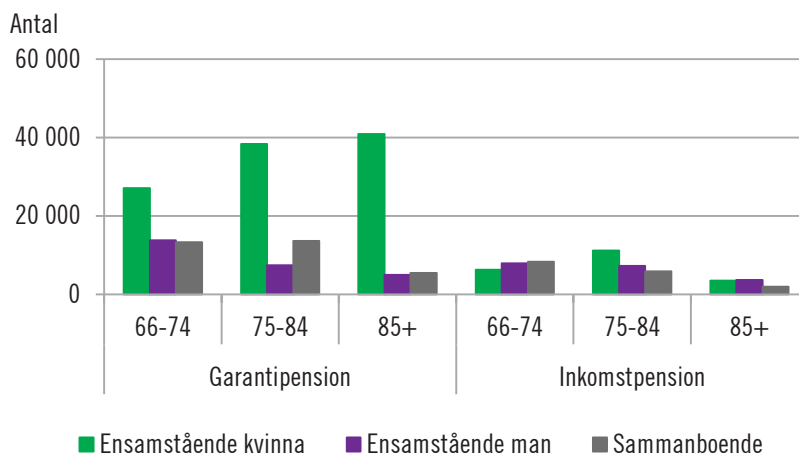
Figur 23 Antal med låg ekonomisk standard fördelat på pensionssammansättning, 2014



Källa: SCB, STAR-materialet 2014

Tidigare har konstaterats att det är ensamstående äldre kvinnor med garantipension som har högst risk för låg ekonomisk standard. I figur 24 visas antalet med låg ekonomisk standard i olika åldersgrupper fördelat på garanti- respektive inkomstpension. Som tidigare framgått är det antalsmässigt flest kvinnor med garantipension som riskerar att ha en låg ekonomisk standard. När man diskuterar i termer av relativ fattigdom anges oftast andelen i en grupp som riskerar en låg ekonomisk standard. I den bemärkelsen är risken för låg ekonomisk standard betydligt lägre bland de yngsta kvinnliga pensionärerna. Dock är antalet som riskerar en låg ekonomisk standard i denna grupp tämligen stort, vilket beror på att det är betydligt fler pensionärer totalt i gruppen 66–74 år än i de övriga grupperna. Antalsmässigt är således inte åldersmönstret lika starkt som när andelen studeras och det finns många kvinnor med låg ekonomisk standard i alla åldersgrupper.

Figur 24 Antal med låg ekonomisk standard i olika åldrar, fördelat på garanti¹ och inkomstpension



Källa: SCB, STAR-materialet 2014

¹ I diagrammet presenteras de som har garantipension samlat, dvs. oberoende av om de enbart har garantipension eller garantipension i kombination med inkomstpension.

Som tidigare nämnts ökar risken för låg ekonomisk standard med åldern. Utifrån denna analys går det dock inte att avgöra vad det är som gör att just de äldsta kvinnorna har högre risk än de yngre. Det går inte att avgöra vad som beror på att de äldre har haft ett helt annat förvärvsliv än de yngre och vad som beror på att garantipensionen är prisindexerad.

Hur stort är avståndet till låg ekonomisk standard för de ekonomiskt utsatta?

Genom att mäta det så kallade fattigdomsgapet¹⁴ kan man undersöka hur långt ifrån gränsen för låg ekonomisk standard de relativt fattiga i olika grupper är. Det vill säga hur mycket den ekonomiska standarden behöver öka för att hälften av personerna i gruppen ska komma över gränsen för låg ekonomisk standard.

¹⁴Här definierat som avståndet mellan medianinkomsten bland dem som underskrider låginkomstgränsen och låginkomstgränsen i procent.

När man undersöker den grupp som har störst andel med låg ekonomisk standard, dvs. de med garantipension så är fattigdomsgapet sju procent. Det vill säga den ekonomiska standarden behöver öka med sju procent för att hälften av personerna i gruppen ska komma över gränsen.

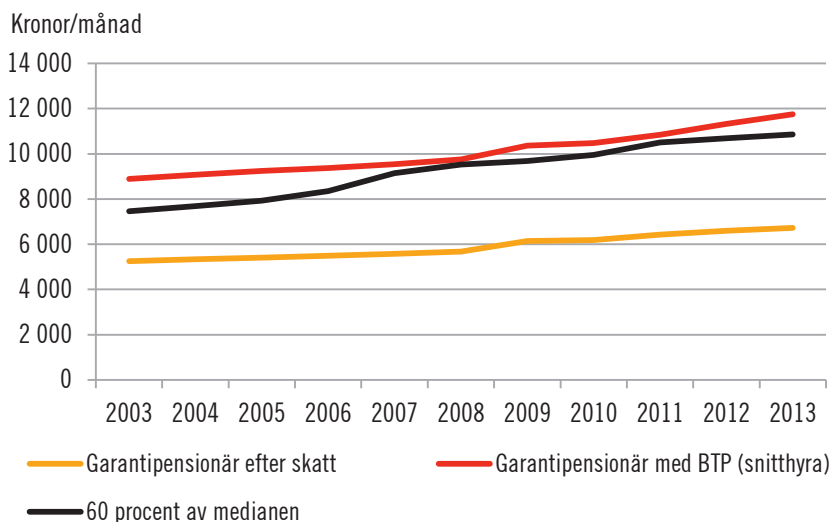
Om man begränsar gruppen till att endast omfatta ensamstående garantipensionärer så är beloppet drygt 1 300 kronor per månad och även något högre för män än för kvinnor. De manliga garantipensionärerna med risk för låg ekonomisk standard behöver således en större inkomstökning för att inte längre vara i riskgruppen för låg ekonomisk standard. Viktigt är också att komma ihåg att det är en minoritet av garantipensionärerna som har låg ekonomisk standard.

Låg ekonomisk standard och bostadstilläggets betydelse

Som tidigare beskrivits är garantipensionen lagd på en sådan nivå att den förutsätter att det finns antingen andra inkomster eller ett kompletterande inkomstprövat bostadstillägg för att ge en rimlig ekonomisk standard. I figur 25 visas hur den ekonomiska standarden har utvecklats dels för en ensamstående med enbart garantipension, dels för en garantipensionär med BTP beräknat utifrån en genomsnittlig bostadskostnad. Därtill visas hur gränsen för låg ekonomisk standard har utvecklats 2003–2013.

Av diagrammet framgår att en ensamstående med enbart garantipension och ingen annan inkomst har en inkomst betydligt under gränsen för låg ekonomisk standard. Anledningen till att personen inte får BTP skulle kunna vara att personen har en förmögenhet och därmed inte har rätt till BTP alternativt bor gratis. Om personen däremot har rätt till BTP och har en genomsnittlig bostadskostnad för två rum och kök så kommer hon eller han under hela perioden att ha en inkomst över gränsen för låg ekonomisk standard. Dock är avståndet litet och har minskat sett över hela perioden. Om avståndet försvinner helt innebär det att en person med genomsnittlig hyra kommer att ha risk för låg ekonomisk standard.

Figur 25 Ekonomisk standard ensamstående relativt gränsen för låg ekonomisk standard, typfall

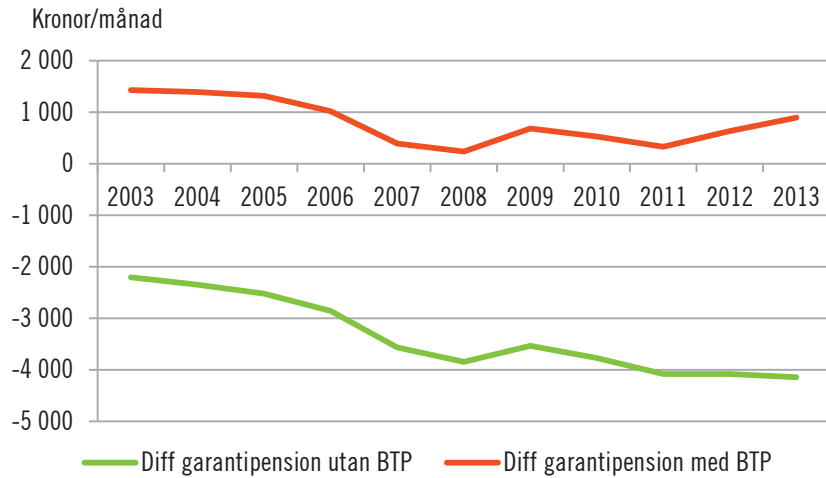


Källa: Pensionsmyndigheten, typfall och Socialdepartementets beräkningar

I figur 26 illustreras samma sak som ovan men fokus är på avståndet mellan garantipensionärens ekonomiska standard och gränsen för låg ekonomisk standard. Här visas avståndet i kronor för en garantipensionär utan BTP respektive en garantipensionär med BTP och i båda fallen har typfallet en genomsnittlig bostadskostnad för två rum och kök.

Avståndet till gränsen för låg ekonomisk standard har över tid ökat för kvinnor och män med enbart garantipension. Det innebär att trots att dessa personer har fått skattelättnader har inte deras ekonomiska standard följt med medianinkomsten i samhället. Personen med BTP har en inkomst över gränsen för låg ekonomisk standard, men inkomsten har över tid närmats sig denna gräns. Højningarna av bostadstillägget 2012 och 2013 har dock gjort att dessa personer har fått en viss förbättring i jämförelse med medianinkomsten.

Figur 26 Avståndet till gränsen för låg ekonomisk standard för en garantipensionär med respektive utan BTP

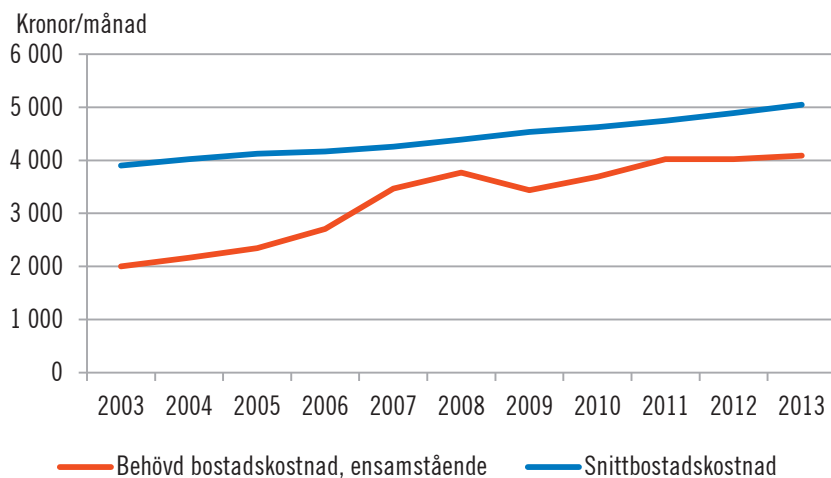


Källa: Pensionsmyndigheten, typfall och Socialdepartementets beräkningar

Bostadskostnadens storlek har stor betydelse för låg ekonomisk standard

I figur 26 visades att det är bostadskostnadens storlek och möjligheten till BTP som avgör om man når gränsen för låg ekonomisk standard. I figur 27 visas vilken bostadskostnad som har behövts mellan 2003 och 2013 för att inte hamna under gränsen för låg ekonomisk standard, förutsatt att personen inte har några andra inkomster än garantipension eller en förmögenhet. Av diagrammet framgår att det över tid behövs en allt högre bostadskostnad för att nå gränsen för låg ekonomisk standard. Fortfarande 2013 hamnar de som har en genomsnittlig bostadskostnad över gränsen för låg ekonomisk standard. Däremot ligger bostadskostnaden för att nå upp till gränsen relativt nära den genomsnittliga bostadskostnaden för de ensamstående. Detta beror på att garantipensionen inte har haft en lika positiv utveckling som medianinkomsten. Så länge garantipensionen efter skatt har en sämre utveckling än medianinkomsten kommer det behövas allt högre bostadstillägg för att garantipensionären inte ska ramla under gränsen för låg ekonomisk standard.

Figur 27 Snittbostadskostnad samt behövd bostadskostnad för att nå gränsen för låg ekonomisk standard



Källa: Pensionsmyndigheten, typfall och Socialdepartementets beräkningar

Sammanfattningsvis kan konstateras att pensionärer med enbart garantipension – både med och utan bostadstillägg – har tappat gentemot genomsnittspersonen, även efter skattesänkningar. Risken att ha låg ekonomisk standard för denna grupp har med andra ord ökat.¹⁵

Skillnad mellan ensamstående och sammanboende

Syftet med garantipensionen är att garantera en pensionär som bott 40 år i Sverige medel motsvarande en viss konsumtionsnivå. Gifta makar som bor tillsammans delar på många kostnader och räknat per make behöver de därför inte ha lika stora inkomster som en ensamboende pensionär för att upprätthålla samma konsumtionsnivå. Av det skälet är garantipensionen för en gift lägre än garantipensionen för en ogift. Garantipensionen efter skatt är för en ogift för närvarande 6 820 kronor medan beloppet för en gift är 6 209 kronor, dvs. 611 kronor mindre eller ca 10 procent.¹⁶

¹⁵ Tidsserien sträcker sig till 2013 eftersom det inte fanns nyare data vid analysstidpunkten.

¹⁶ Personen antas ha en skattesats motsvarande genomsnittet i riket, 32,21.

Relationen mellan nivån för ogift och gift har varit den samma sedan garantipensionen infördes 2003. När dessa nivåer fastställdes var de så långt möjligt en konvertering från grundtryggheten i det tidigare pensionssystemet där skillnaden låg i konstruktionen av folkpensionen. Folkpensionen var bestämd till 96 procent respektive 78,5 procent av prisbasbeloppet, vilket med dagens prisbasbelopp skulle ha varit 3 544 kronor för ogift resp. 2 898 kronor för gift, dvs. en skillnad på 646 kronor per månad (20 procent). Någon egentlig prövning av om skillnaden mellan civilståndet är rimlig sett utifrån möjligheten för stordriftsfördelar gjordes inte när garantipensionen infördes. Givet att garantipensionen ska ge en möjlighet att uppnå samma konsumtionsnivå oavsett civilstånd är det därför av intresse att studera om den nu gällande relationen speglar de stordriftsfördelar som finns för sammanboende.

Konsumentverket beräknar nivåer för rimliga kostnader (vid sidan om bostaden) och anger dessa till 5 380 kronor för en ensamstående och 4 465 kronor för en sammanboende, vilket innebär en skillnad på 915 kronor eller 20 procent. I fråga om ekonomiskt bistånd tillämpas 3 880 kronor för ensam- och 3 180 kronor för sammanboende, dvs. en skillnad på 700 kronor eller 22 procent. Om garantipensionen skulle följa samma mönster som Konsumentverkets beräkningar resp. ekonomiskt bistånd så skulle alltså skillnaden mellan garantipensionsnivåerna vara minst dubbelt så stor, dvs. beloppet för en ogift pensionär skulle i så fall vara drygt 600 kronor högre per månad.

Sammantaget visar detta att skillnaden mellan gift och ogift i garantipension inte speglar skillnad i stordriftsfördelar. Detta är en av anledningarna till att andelen med låg ekonomisk standard är påtagligt högre för ensamstående än för sammanboende. Den största anledningen till den högre risken för ensamstående är dock att det sällan är så att båda i ett hushåll enbart har garantipension. Ofta har en i hushållet (vanligtvis mannen) en högre inkomst.

Sammanfattande slutsatser

Grundskyddet i form av garantipension och bostadstillägg har stor betydelse för skillnaden mellan mäns och kvinnors pensioner och dess påverkan på inkomstgapet är därmed stor. Gapet i inkomstgrundad allmän pension är 33 procent. Med hjälp av grundskyddet och änkepensionen halveras gapet.

Anledningen till att grundskyddet har en så stark utjämnande effekt när det gäller just skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner är att det främst är kvinnor som har grundskydd. Drygt 80 procent av de i dag ca 700 000 garantipensionärerna som bor i Sverige är kvinnor.

Vid en analys av om garantipensionen har ”tappat i värde” i jämförelse med den inkomstgrundade pensionen kan följande konstateras:

- Nyblivna pensionärer med garantipension kommer att tappa gentemot nyblivna pensionärer med inkomstgrundad pension så länge nivåerna är oförändrade och det är real tillväxt i samhället. Denna utveckling har under perioden dämpats av att man inte senarelagt pensionsuttaget i takt med medellivslängdens utveckling och av infasningen av inkomstpensionssystemet.
- Under livet som pensionär har garantipensionären inte tappat i jämförelse med pensionären med inkomstgrundad pension. Båda grupperna har dock tappat gentemot den förvärvsaktiva befolkningen. Garantipensionärerna eftersom det har varit real lönetillväxt som dessa inte har fått del av. De med inkomstgrundad pension pga. följsamhetsindexeringens utformning som ger en högre ingångspension på bekostnad av en något högre indexering.

När man ser till ekonomisk standard finns den stora skillnaden mellan ensamstående och sammanboende. Sammanboende har som regel, oavsett om man har inkomst- eller garantipension, en högre ekonomisk standard än ensamstående. Skillnaden mellan sammanboende och ensamstående är när det gäller ekonomisk standard större, än skillnaden mellan kvinnor och män.

Nästan hälften av de som riskerar låg ekonomisk standard är ensamstående kvinnor som till någon del har garantipension. Detta är en stor överrepresentation med tanke på att gruppen ensamstå-

ende kvinnor med någon del garantipension enbart utgör ca 16 procent av samtliga pensionärer. De fåtal män som tar del av grundskyddet har i genomsnitt en sämre ekonomisk standard än kvinnor med grundskydd.

Vid en analys av skillnaderna mellan nivåerna i garantipension avseende ensamstående och sammanboende framkommer att skillnaderna är mindre än vad som skulle kunna motiveras utav hur mycket dyrare det är att vara ensamstående.

Eftersom grundskyddet är starkt utjämnande och då en majoritet av de med garantipension är kvinnor skulle en förändring av garantipensionen utjämna skillnaderna mellan kvinnor och män.

Några tankar om det fortsatta arbetet med att utveckla grundskyddet

Skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner beror i grunden på inkomstskillnader under arbetslivet och det är därför främst på arbetsmarknaden som åtgärder behöver vidtas. Det ger dock effekter först på lång sikt. För att uppnå snabbare resultat krävs andra åtgärder, t.ex. förändringar av grundskyddet.

Analysen av grundskyddet har visat grundskyddets betydelse för pensionärerna och hur det har utvecklats över tid och mellan könen. Konstruktionen av grundskyddet är alltid en avvägning mellan en god nivå på grundskyddet och tillräckliga drivkrafter till arbete. Hur den avvägningen bör göras är alltid en värderingsfråga som återkommande behöver diskuteras i takt med förändringar i samhället. Så länge som det finns skillnader mellan kvinnors och mäns inkomster har avvägningen också betydelse för skillnaden mellan mäns och kvinnors pensioner. Kapitlet visar på dessa skillnader men innehåller inga förslag. Avsikten med kapitlet är i stället att ge en kunskapsbas som kan ligga till grund för ett fortsatt arbete med att analysera olika metoder för att utveckla konstruktionen av grundskyddet i syfte att uppnå bättre egenskaper och så långt det är möjligt uppnå mer jämställda pensioner. För att komma dit behöver arbetet fortsätta med att dels ta fram olika alternativ för att utveckla grundskyddet och dels analysera vilka effekter dessa får för kvinnors och mäns pensioner.

I detta avsnitt pekar vi på några sådana alternativa lösningar. Det är inga färdiga tankar och gör heller inte anspråk på att vara komplett men det är idéer som något kommit att diskuteras i samband med det kartläggningsarbete som gjorts.

Inriktningen på det fortsatta arbetet beror mycket på vad man vill prioritera. Olika förändringar utjämnar skillnaderna mellan män och kvinnor på olika sätt. För inriktningen är det t.ex. relevant att ta utreda och ta ställning till om det bör vara pensionsinkomsten eller den ekonomiska standarden som ska jämnas ut. Vägvalet för detta leder sannolikt till olika slutsatser.

- Om man prioriterar den totala skillnaden i pension mellan män och kvinnor, oavsett hushållstyp och inkomstnivå, så ligger en generell höjning av garantipensionen närmast till hands.
- Om det i stället främst är ensamstående kvinnor som man vill prioritera så bör skillnaden på nivån mellan ensamstående och sammanboende justeras.
- Och om det är de med låg ekonomisk standard man vill fokusera på så bör inriktningen rimligen vara ett inkomstprövat stöd avtrappat mot hushållets totala inkomster.

Oavsett vilket mål som prioriteras bör det i det fortsatta arbetet göras en förutsättningslös prövning av olika metoder för att förändra grundskyddet. Under arbetet med den analys som nu gjorts har alternativen nedan diskuterats. Som tidigare nämnts gör detta inte anspråk på att vara en slutlig lista.

- Öka skillnaden mellan ensamstående och sammanboende. Som visats i denna promemoria är den nuvarande skillnaden mellan civilstånderna mindre än vad stordriftsfördelarna synes vara. Andelen med låg ekonomisk standard är dessutom betydligt högre bland ensamstående än bland gifta.
- Komplettera garantipensionen med ett tilläggsbelopp som inkomstprövas mot fler inkomster än allmän ålderspension. Inkomstprövningen kan då ske antingen mot individens inkomster (på motsvarande sätt som sker för garantipensionen i dag) eller mot hushållets inkomster (på motsvarande sätt som sker för bostadstillägget i dag). Motiv för en garantipension med utökad inkomstprövning är främst att garantipensionen i dess nu-

varande form inte är så träffsäker eftersom den enbart beaktar allmän pension. Förekomst av garantipension är därmed inte liktydigt med låg ekonomisk standard – de allra flesta av dem med garantipension har inte en låg ekonomisk standard.

- Förändra indexeringen av garantipensionen. Det kan till exempel göras genom att göra den mer följsam mot inkomstutvecklingen. Jämfört med idag blir pensionerna då något mer bak tunga och gynnar kvinnor som lever längre och på äldre dar ofta blir ensamstående.

Som visas i andra avsnitt har änkepensionen för många äldre kvinnor en inte oväsentlig positiv effekt för den ekonomiska standarden. Eftersom änkepensionen är under långsam avveckling kan grundskyddet i takt med avvecklingen komma att få en ökande betydelse för vissa grupper. Av det skälet kan det finnas skäl att inkludera efterlevandepensionen och dess betydelse för pensionsgapet i framtiden i arbetet med att utveckla grundskyddet för ålderspension.

Bilaga 1 – fördjupad kartläggning

Beskrivning av garantipension och bostadstillägg till pensionärer

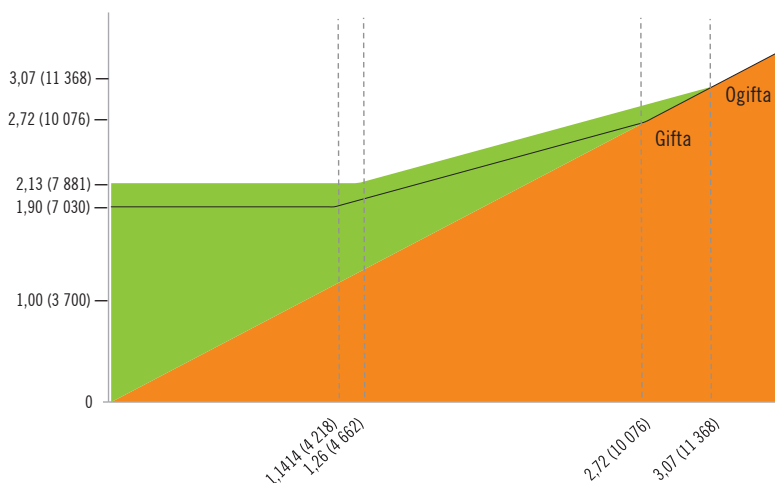
Kort beskrivning av garantipensionen

Garantipensionen är ett grundskydd för den som har haft relativt låg eller ingen inkomst under arbetslivet. Den kan betalas ut från 65 års ålder till den som är bosatt i Sverige. För att ha rätt till full garantipension måste man i princip ha bott 40 år i Sverige från 25 års ålder. Garantipensionen är individuell och beräknas utifrån nivån på den egna inkomstrelaterade pensionen. Den är dock något högre för en ensamstående pensionär än för en pensionär som är gift. Skälet till det är att garantipensionen avser att täcka ett grundläggande konsumtionsbehov. Till följd av att vissa kostnader i ett hushåll kan delas krävs det ett mindre belopp per person för makar som delar hushåll. Det innebär att den maximala garantipensionen för en ensamstående pensionär är 2,13 prisbasbelopp, medan den för en gift är 1,90 prisbasbelopp, det motsvarar 7 863 kronor per månadesrespektive 7 014 kronor per månad år 2016.

Som framgår av figur 1 minskas garantipensionen för den som har inkomstgrundad pension. Denna minskning görs i två steg. För låga inkomster görs en avräkning krona för krona och för högre inkomster är det 48 procent som reducerar garantipensionen. Det innebär att en ensamstående pensionär inte får någon garantipension när den inkomstgrundade pensionen uppgår till 3,07 PBB (11 333 kronor per månad år 2016) och motsvarande för en gift pensionär är 2,72 PBB (10 041 kronor per månad).

Till skillnad från inkomstpensionen som följer löneutvecklingen så följer garantipensionen prisutvecklingen.

Figur 1 Garantipensionen: nivåer och avtrappning



Källa: Pensionsmyndigheten

Kort beskrivning av bostadstillägg till pensionärer

Bostadstillägg till pensionärer kan betalas ut från och med 65 års ålder till den som är bosatt i Sverige och har hel ålderspension (i vissa fall ges förmånen även till den som har änkepension). Storleken på bostadstillägget påverkas av bostadskostnaden och inkomsten, men till skillnad från garantipensionen som inkomstprövas mot den egna allmänna pensionen, så prövas bostadstillägget utifrån hushållets sammanlagda totala inkomster.

Bostadstillägget uppgår före inkomstprövning till 95 procent av bostadskostnaden upp till 5 000 kronor med ett tilläggsbelopp om 340 kronor för den som är ensamstående. Motsvarande för en gift pensionär är en bostadskostnad på 2 500 kronor och ett tilläggsbelopp om 170 kronor. Från detta belopp görs sedan avdrag beroende på hur hög inkomsten är. Det belopp som blir över är det bostadstillägg som betalas ut.

Regelsystemet för grundskyddet följer snarare prisutvecklingen än löneutvecklingen. Realt högre löner, som ger högre pension, leder därför till att färre pensionärer är berättigade till grundskyddet. Om behovet av grundskyddet samtidigt anses minska beror på vilka kriterier som ställs upp för att bedöma detta.

Vilka är det som har garantipension?

Av de knappt 2 miljoner pensionärerna i Sverige är det drygt 715 000 personer som har någon del garantipension. Det är betydligt fler kvinnor än män som har garantipension, drygt 80 procent av dem som har garantipension är kvinnor. För de allra flesta utgör garantipensionen endast en del av den totala pensionen, men 6 procent av kvinnorna och 2 procent av männen har enbart garantipension och därmed ingen inkomstgrundad pension.

Tabell 1 Antal med garantipension 2014

	Kvinnor	Män
Kombination av garantipension och inkomstpension	535 822	116 672
Enbart garantipension	53 764	10 082
Total	589 856	123 754

Källa: Pensionsmyndighetens decemberstatistik exkl. utrikes bosatta

Garantipensionären är äldre än snittpensionären

Av tabell 2 framgår att garantipensionärerna är något äldre än genomsnittspensionären.

Tabell 2 Snittålder för olika grupper pensionärer 2013

		Med garantipension	Samtliga 66+
Ensamstående	Kvinna	82	79
	Man	78	77
Sammanboende	Kvinna	75	73
	Man	77	74

Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Både ensamstående och sammanboende kvinnor har garantipension

Oavsett civilstånd så har en majoritet av kvinnorna garantipension. Det är dock en liten större andel av de sammanboende kvinnorna som har garantipension jämfört med ensamstående kvinnor. För männen gäller det motsatta – andelen sammanboende män med garantipension är betydligt lägre. Det är 21 procent av de ensam-

stående männen som har garantipension, medan endast 12 procent av de sammanboende männen har det.

Sammantaget visar denna beräkning att ensamstående män verkar ha haft en sämre förankring på arbetsmarknaden alternativt lägre löner än de sammanboende männen. Motsvarande verkar även gälla för sammanboende kvinnor. Om hänsyn inte tas till att fler av de ensamstående kvinnorna är äldre, är andelen något högre bland ensamstående än bland sammanboende.

Tabell 3 Andel ensamstående och sammanboende med garantipension 2013, åldersstandardiserat¹⁷ 66–90 år

	Kvinnor	Män
Ensamstående	58	21
Sammanboende	64	12

Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Tydliga könsmonster vid uppdelning av civilstånd

Om motsvarande studie görs uppdelat på civilstånd borde det mönster som antytts i resultatet för ensamstående och sammanboende framkomma tydligare. Vilket alltså skulle innebära att kvinnor som är änkor förmodligen också har garantipension i högre grad än de som är ogifta. Även här används en åldersstandardiserad beräkning, vilket alltså innebär att grupperna antas ha samma åldersstruktur. I tabell 4 visas civilståndet för de personer som hade garantipension 2013.

Skillnaden i mönstret avseende kvinnor och män är stort. Av tabellen framgår att det är absolut störst sannolikhet för en man att ha garantipension om han är ogift. För kvinnor är däremot sannolikheten störst bland änkor medan den är lägst för ogifta. Detta visar att det är större sannolikhet att män som förblivit ogifta eller som skilt sig i snitt har en lägre inkomst än övriga män. För kvinnor är det i stället just de ogifta och de frånskilda kvinnorna som i snitt har haft högst inkomst och som en följd därav har en lägre grad garantipension.

¹⁷ Åldersstandardiseringen innebär att resultatet är beräknat som om det finns lika många personer i varje årskull bland ensamstående respektive sammanboende.

Det tyder på att giftermål, åtminstone historiskt sett, i genomsnitt ökat risken för lägre inkomster hos kvinnorna, medan giftermål för männen har haft den omvända betydelsen, dvs. en högre inkomst. Alternativt är det just en speciell grupp män, med lägre inkomster, som inte gifter sig.

Tabell 4 **Garantipensionärernas civilstånd 2013, åldersstandardiserat 66–90**

	Kvinnor	Män
Gift	37	11
Ogift	28	24
Frånskild	35	16
Änka/änkling	38	11

Källa: SCB, STAR-materialet 2013

De flesta garantipensionärerna har full bosättningstid

För rätt till full garantipension krävs normalt 40 bosättningsår mellan 16–64 år. De allra flesta med garantipension har full bosättningstid (framgår inte av tabellen), dvs. 40 år. Det är 20 procent av männen och 8 procent av kvinnorna med garantipension som inte har full bosättningstid.

I tabell 5 visas hur stor andel av de i åldern 65–75 år som har garantipension utifrån antal år man har bott i Sverige. Även om det stora flertalet med garantipension har 40 bosättningsår, så är det vanligare förekommande att man har garantipension om man har en kort bosättningstid. Den främsta anledningen till det är att man inte har hunnit tjäna in en tillräckligt stor inkomstgrundad pension och därmed har en större sannolikhet för att få garantipension. För dem med kort bosättningstid blir garantipensionen till följd av 40-delsberäkningen begränsad och en del i den gruppen får därför en utfyllnad i form av äldreomsörjningsstöd.

Tabell 5 Andel med garantipension i relation till antalet bosättningsår

Antal bosättningsår	Andel med garantipension 65-75 år	
	Kvinnor	Män
-19	88	80
20-29	69	47
30-39	52	23
40	45	10

Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Utrikes födda har oftare garantipension än inrikes födda

Av samtliga som har kortare bosättningstid än 40 år är 88 procent av både kvinnorna och männen födda utomlands. Av dem som har full bosättningstid, dvs. 40 år, är det en större andel bland de utrikes födda som har garantipension. Skillnaden mellan utrikes och inrikes födda kvinnor är inte så stor, men skillnaden mellan utrikes och inrikes födda män är påtaglig, vilket framgår av tabell 6. Det är 21 procent av de utrikes födda männen som har garantipension, medan enbart 9 procent av de inrikes födda männen har det. Det innebär att det åtminstone historiskt i genomsnitt har varit svårare för utrikes födda att få en tillräckligt hög inkomst för att komma över gränsen för att få garantipension, trots många bosättningsår.

Noteras kan dock att andelen kvinnor med garantipension är betydligt högre än för både utrikes och inrikes födda män.

Tabell 6 Andel garantipensionärer med full bosättningstid fördelat på inrikes och utrikes födda

	Kvinnor	Män
Inrikes födda	45	9
Utrikes födda	51	21

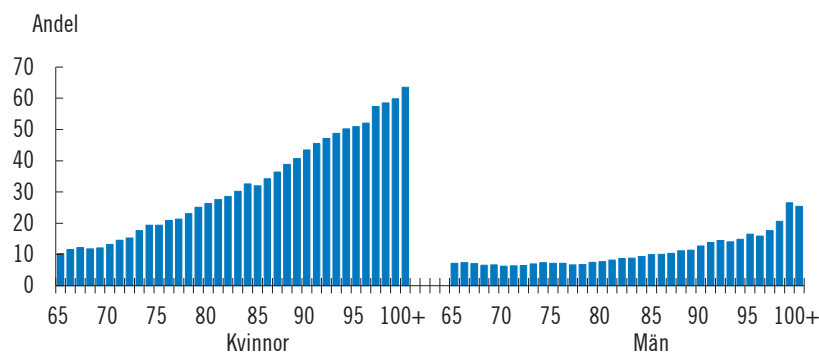
Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Bostadstillägget är också en del av grundskyddet

Garantipensionens syftar främst till att trygga ekonomin vid sidan av boendekostnaden. För att täcka bostadskostnaden ingår i grundskyddet för ålderspensionärer bostadstillägg till pensionärer. I dag

är det cirka 285 000 personer som har BTP. För att ha rätt till BTP krävs att man är 65 år och har hel allmän pension eller motsvarande utländsk pension. Figur 2 visar andelen i olika kohorter som har BTP. Som framgår är det främst kvinnor som har BTP, de utgör 75 procent av det totala antalet BTP-tagare. För kvinnor är det också tydligt att andelen med BTP ökar med stigande ålder. Att andelen BTP-tagare är lägre i yngre åldrar beror på kvinnors över tid starkare ställning på arbetsmarknaden och därmed högre inkomstgrundad pension, men också på att äldre kvinnor i större utsträckning är ensamstående och därmed har sämre ekonomi.

Figur 2 Andelen kvinnor och män i olika åldrar som har BTP



Källa: Pensionsmyndighetens decemberstatistik

Hur viktig är garantipensionen för dem som har den?

Garantipensionen kan på individnivå skilja sig väldigt mycket åt i storlek, den sträcker sig från att utgöra en mycket liten del av den totala allmänna pensionen till att vara hela den pensionsinkomst som en individ får. Det är därför viktigt att titta på hur denna fördelning ser ut för de kvinnor och män som får garantipension. Det är också relevant att undersöka om det finns någon skillnad i garantipensionens betydelse i olika åldrar. Till exempel var det i äldre åldrar fler kvinnor som endast hade en svag koppling till arbetsmarknaden och garantipensionen utgör därför en större andel av pensionen i högre åldrar.

För att studera hur betydelsefull garantipensionen är för de som har garantipension beräknas här en så kallad garantipensionsandel.

Denna beräknas genom att ställa garantipensionen i förhållande till hela den allmänna pensionen (inkomstpension, tilläggspension, premiepension och garantipension). Om garantipensionen för en person utgör den enda allmänna pensionsinkomsten är således garantipensionsandelen för den personen 100 procent.

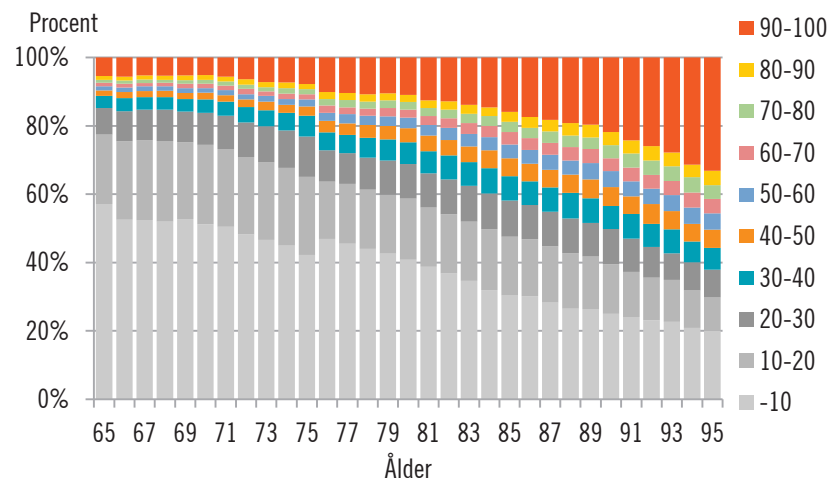
För de kvinnor och män som har garantipension så utgör garantipensionen i de flesta fall en relativt liten del av den totala allmänna pensionen, vilket framgår av figur 3 a och b. Sammantaget utgör garantipensionen mindre än en femtedel av den totala pensionen för 77 procent av kvinnorna och 66 procent av männen.

Av diagrammen framgår också att garantipensionsandelen och även åldersmönstret skiljer sig kraftigt åt mellan kvinnor och män. Det är en högre andel kvinnor än män som har en garantipension som utgör mer än 50 procent av den totala allmänna pensionen, det är knappt 119 000 kvinnor och drygt 21 000 män av alla garantipensionärer som befinner sig i den här gruppen. När det gäller de yngre garantipensionärerna så är det dock en större andel män än kvinnor där garantipensionen utgör en stor del av den totala pensionen.

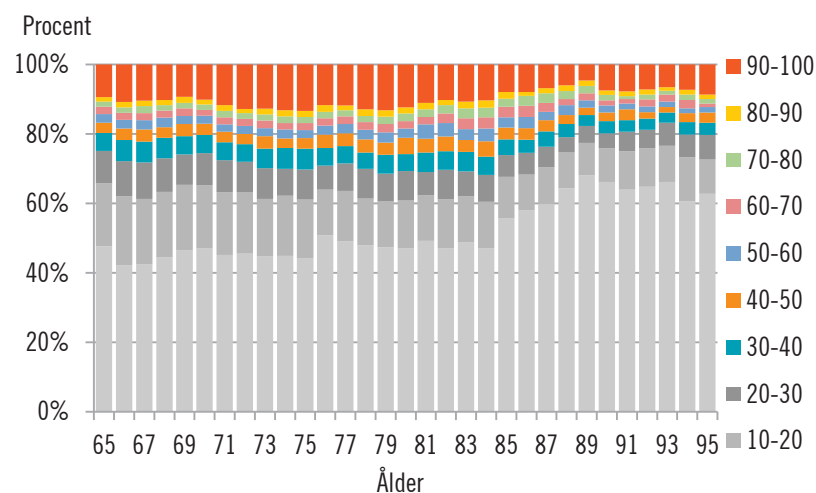
När det kommer till åldersstrukturen är det för kvinnor en mycket tydligt skillnad mellan olika åldrar, en skillnad som inte syns bland de manliga garantipensionärerna. Andelen garantipension av den totala allmänna pensionen är högre ju högre ålder. Det förklaras av att de yngre kvinnliga pensionärerna har haft en större förvärvsfrekvens än de äldre och därmed också har en högre inkomstgrundad pension, vilket leder till att garantipensionen och dess andel av den totala pensionen blir lägre.

Figur 3 Garantipensionsandel för personer med garantipension

3a Kvinnor



3b Män



Källa: SCB, LISA-materialet 2013

Om man enbart studerar de senast tillkomna garantipensionärerna, dvs. de yngsta åldrarna, kan man observera att mönstren är olika för kvinnor i förhållande till män. De yngsta kvinnorna har en mindre andel garantipension än de äldre, medan det mönstret saknas bland männen. Dessutom är andelen som har en hög andel av sin garantipension större bland männen än kvinnorna.

Garantipensionärernas totala inkomster

Även om den allmänna pensionen tillsammans med BTP utgör en majoritet av garantipensionärernas inkomster, drygt 60 procent av kvinnornas inkomster och drygt 50 procent av männens så har övriga inkomster en stor betydelse för pensionärernas ekonomi. Skillnaden i allmän pension (inklusive grundskydd) är 17 procent. Som framgår av kapitel 1 *Inkomstgapet för pensionärer – skillnaden mellan kvinnor och män* så ökar skillnaden när alla övriga inkomster såsom tjänstepension, arbets- och kapitalinkomster räknas med. Skillnaden ökar då från 17 till 26 procent. Det är i första hand tjänstepensionerna som bidrar till att skillnaden ökar.

De övriga inkomsterna har en större påverkan på skillnaderna om man studerar alla pensionärer, dvs. även de som inte har garantipension, men de har även en påverkan för gruppen med garantipension. För att kunna bedöma garantipensionärernas totala ekonomi studeras här därför även den sammanlagda disponibla inkomsten.

Skillnaden i total inkomst är mindre mellan kvinnor och män med garantipension

Hitills har inkomster från grundskyddet studerats. I detta avsnitt studeras de totala inkomsterna för de som har garantipension. I figur 4 visas hur de totala inkomsterna ser ut för kvinnor och män i olika åldrar. I 4a visas inkomstsammansättningen för de kvinnor och män som har garantipension och i 4b visas motsvarande bild för resterande pensionärer.

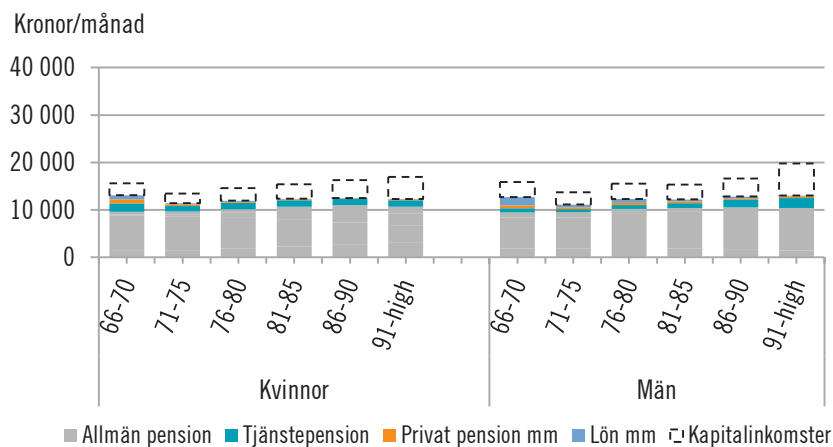
Diagram 4 a och b visar att skillnaden i inkomstnivå är mindre mellan kvinnor och män med garantipension än den är i gruppen som inte har garantipension. Det framgår också att garantipensionärer i mycket mindre omfattning än andra pensionärer har övriga inkomster. Det beror på att individer med garantipension antingen har haft en lägre lön eller en svagare förankring på arbetsmarknaden, vilket i sin tur inte gett upphov till hög tjänstepension, hög lön som pensionär eller möjlighet till stort pensionssparande. Kapitalinkomster från sparat kapital har inte lika stark koppling till tidigare arbetsliv och dessa kan därför vara relativt stora även för garantipensionärerna. Påpekas bör dock att även om kapitalin-

komsterna i genomsnitt är ganska stora så är dessa i allmänhet mer ojämnt fördelade än övriga inkomster.

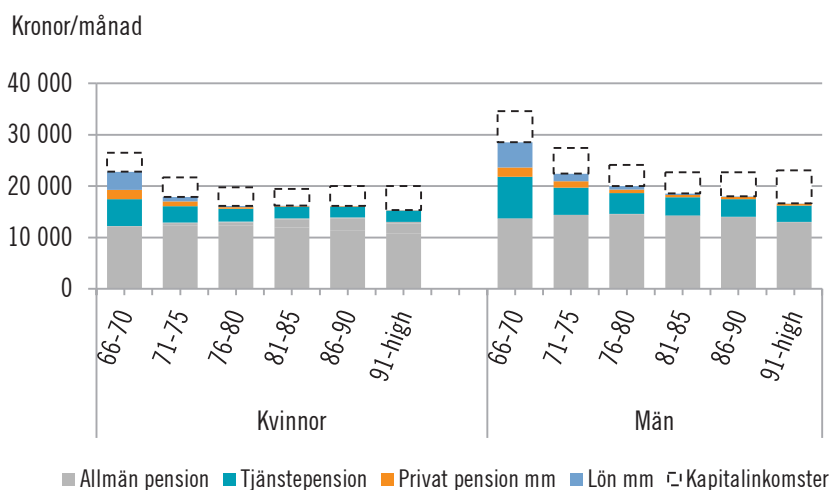
Om man enbart jämför de kvinnor och män som har garantipension kan det konstateras att det inte är någon större skillnad mellan kvinnor och män vare sig när det gäller hur stor andel de olika inkomsttyperna utgör eller den totala nivån.

Bland kvinnor med garantipension är det ingen större skillnad mellan olika åldrar, förutom att de yngre garantipensionärerna har en högre andel tjänstepension än de äldre. När man ser till männen så är mönstret det omvända, det är de yngre grupperna som har lägst andel tjänstepension. I tidigare avsnitt har också visats att de yngre männen i genomsnitt har något lägre inkomstgrundad pension och därmed en högre garantipension. Detta tyder sammantaget på att män som har blivit garantipensionärer på senare tid har haft en sämre anknytning till arbetsmarknaden än de äldre manliga garantipensionärerna.

Figur 4a Bruttoinkomster för kvinnor och män med garantipension, fördelat på ålder



Källa: SCB, STAR-materialet 2013

Figur 4b Bruttoinkomster för kvinnor och män utan garantipension, fördelat på ålder

Källa: SCB, STAR-materialet 2013.

Utveckling av garantipensionen och bostadstillägget över tid

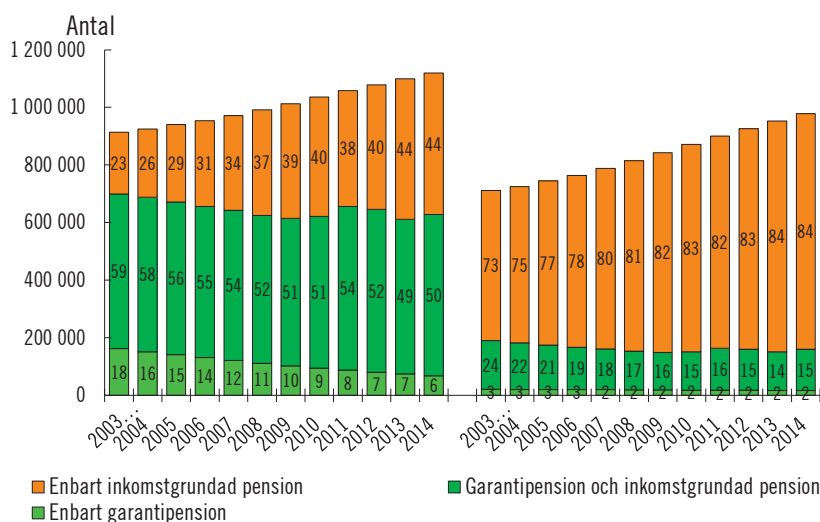
Garantipensionen infördes i samband med pensionsreformen och de första utbetalningarna gjordes 2003. Även bostadstillägget (BTP) anpassades till det reformerade pensionssystemet, men till skillnad från garantipensionen vars regler inte har förändrats sedan dess, så har olika regel- och nivåjusteringar gjorts av BTP. Såväl när garantipension som bostadstillägg infördes gjordes antaganden om att deras betydelse skulle minska över tid och i takt med att allt fler skulle få en högre inkomstgrundad pension. För att se om utvecklingen har blivit som antogs behöver därför utvecklingen av de båda förmånerna studeras.

Antalet och andelen garantipensionärer har minskat bland både kvinnor och män

Sedan 2003 har det totala antalet pensionärer ökat med 29 procent. Under samma tidsperiod har antalet garantipensionärer minskat med 11 procent och den största minskningen återfinns bland dem som enbart har garantipension. I figur 5 visas utvecklingen av an-

talet med enbart inkomstgrundad pension, antalet som har både inkomstgrundad pension och garantipension och antalet som enbart har garantipension. Antalet män med garantipension har varit relativt stabilt över tid, medan antalet kvinnor med garantipension har minskat. Det är dock fortfarande mer än hälften av alla kvinnliga pensionärer som har garantipension. Även om de flesta har en relativt liten andel garantipension innebär detta att det är en lång tidshorisont innan de flesta har en så pass hög inkomstgrundad pension att det enbart är en liten grupp som är beroende av garantipension.

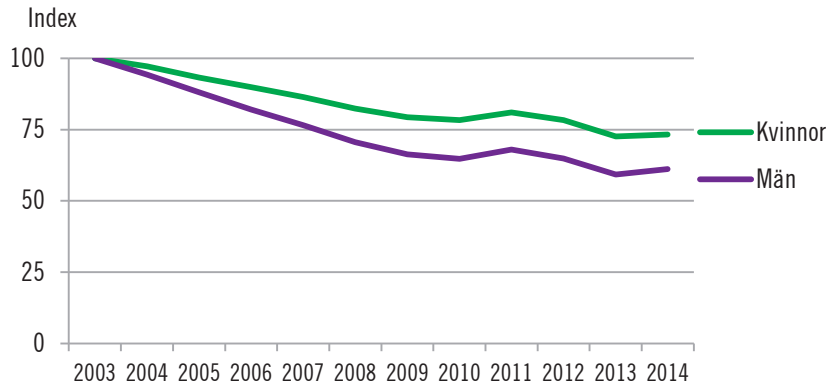
Figur 5 Utvecklingen av antal och andel med garantipension och inkomstgrundad pension



Källa: Pensionsmyndigheten, STORE

I figur 6 visas att andelen pensionärer med garantipension har minskat sedan 2003. Antalsmässigt har minskningen varit störst bland kvinnor men procentuellt sett så är minskningen bland männen störst. I diagrammet syns också effekten av pensionsminskningarna till följd av balanseringarna 2010, 2011 och 2014. Både 2011 och 2014 ökade andelen garantipensionärer i förhållande till året innan.

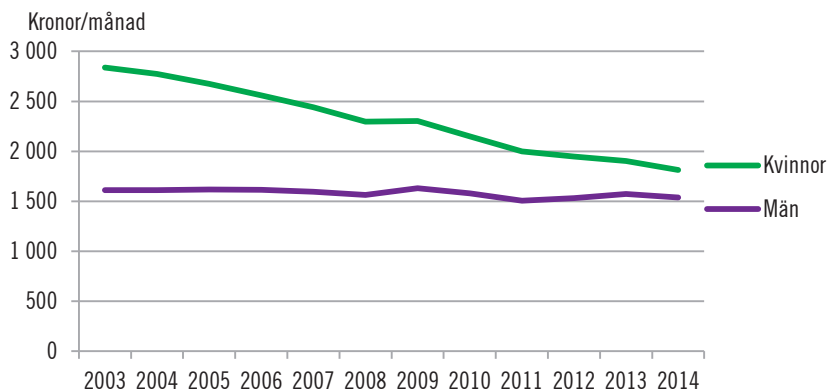
Figur 6 Utvecklingen av andel pensionärer med garantipension (index=100, 2003)



Källa: Pensionsmyndigheten STORE

Den genomsnittligt utbetalade garantipensionen liksom utgifterna har minskat påtagligt sen garantipensionen infördes. Som framgår av figur 7 har medelbeloppen i fasta priser minskat mer för kvinnorna där beloppen har minskat med 36 procent sedan 2003. För männen är motsvarande minskning 4 procent. Det totala medelbeloppet har minskat med 34 procent, vilket beror på att det är en så mycket större andel kvinnor som har garantipension. I löpande priser har medelbeloppet minskat mycket för kvinnorna men ökat något för männen.

Figur 7 Garantipension – utveckling medelbelopp, 2003–2014 i fasta priser



Källa: Pensionsmyndigheten STORE

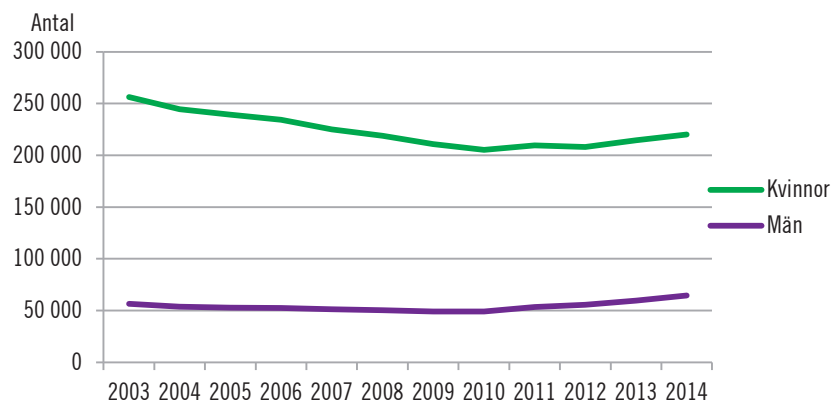
Antalet kvinnor och män med bostadstillägg varierar över tid

Cirka 285 000 pensionärer har bostadstillägg och av dem har cirka 80 procent också garantipension. Totalt sett hade 14 procent av ålderspensionärerna bostadstillägg 2015. Bland ensamstående kvinnor var andelen förstås högre, 36 procent. Motsvarande uppgift för männen var 14 procent. Få sammanboende har bostadstillägg, det var endast 3 procent 2015.

För bostadstillägget blir sambandet mellan en allmänt förbättrad ekonomisk situation och de inkomstgrundade pensionernas årliga indexering inte lika klart som det är för garantipension. Det har över tid genomförts olika förstärkningar av förmånen vilka har medfört att minskningen varit långsammare eller att antalet förmånstagare har ökat.

Som framgår av figur 8 var antalet BTP-tagare som lägst 2010. Därefter har en ökning skett. Den huvudsakliga orsaken är de stora fyrtiotalistkullarna som nu går i pension. Andelen nyblivna pensionärer som är berättigade till BTP är tämligen oförändrat jämfört med 2003, men eftersom antalet nyblivna pensionärer är stort så innebär det att det är fler 65–69-åringar som har bostadstillägg idag än för tio år sedan. Därmed har det också skett en förnying av BTP-tagarna.

Figur 8 Utvecklingen av antal kvinnor och män med bostadstillägg

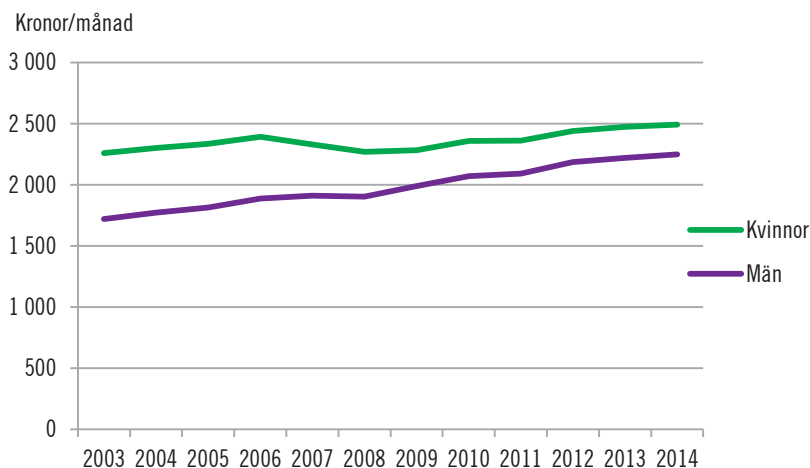


Källa: Pensionsmyndigheten STORE

I jämförelse med 2003 har antalet BTP-tagare minskat. Sett över samma period har dock det utbetalda medelbeloppet ökat. Män har

generellt sett ett lägre bostadstillägg än kvinnor vilket gäller för hela perioden från 2003. Männens medelbelopp har dock närmat sig kvinnornas.

Figur 9 Bostadstillägg – utveckling medelbelopp, 2003–2014 i fasta priser



Källa: Pensionsmyndigheten STORE

Vad har kvinnor och män med garantipension gjort tiden innan pension?

I en kartläggning över grundskyddet och då främst garantipensionen är det också av betydelse att se vad personer med garantipension gjorde innan de blev pensionärer. Här undersöks därför hur de som tagit ut sin pension vid 65 års ålder försörjde sig fem år tidigare, dvs. det år de fyllde 60.

Detta görs genom att kategorisera varje person till en viss typ av försörjning det år de fyllde 60. De olika försörjningssätten är:

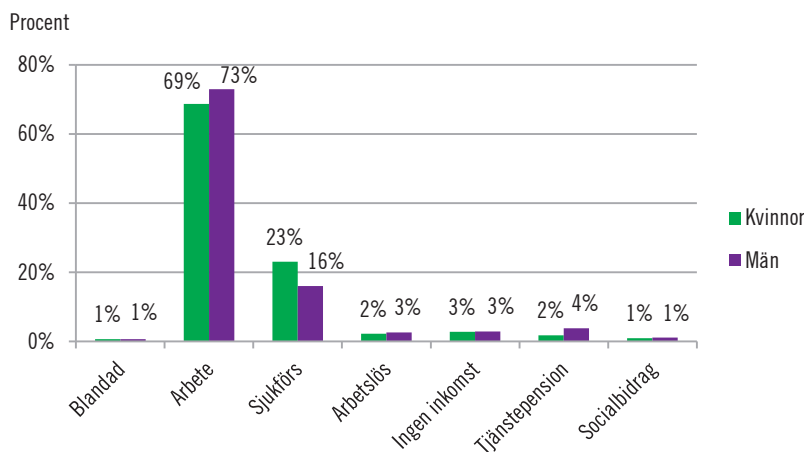
- Arbetsinkomster
- Sjukförsäkring
- Arbetslöshet
- Ingen inkomst
- Tjänstepension

– Försörjningsstöd

Om summan från en enskild källa är mer än halva individens totala inkomster klassificeras man tillhöra den dominerande inkomstkategorin. För vissa individer dominerar inte ett enskilt inkomstslag. Då tillämpas kategorin ”blandad inkomst”.

Inledningsvis undersöks försörjningen för samtliga personer i årskullen som hade tagit ut pension, det vill säga här ingår även de som enbart har inkomstgrundad pension. Av figur 10 framgår att de allra flesta, 69 procent av kvinnorna och 73 procent av männen, hade arbetsinkomster som främsta inkomstkälla. En klart högre andel av kvinnorna försörjdes huvudsakligen av sjukförsäkringen. De andra försörjningssätten är relativt ovanliga.

Figur 10 Nyblivna ålderspensionärs inkomstmässiga status vid 60 års ålder

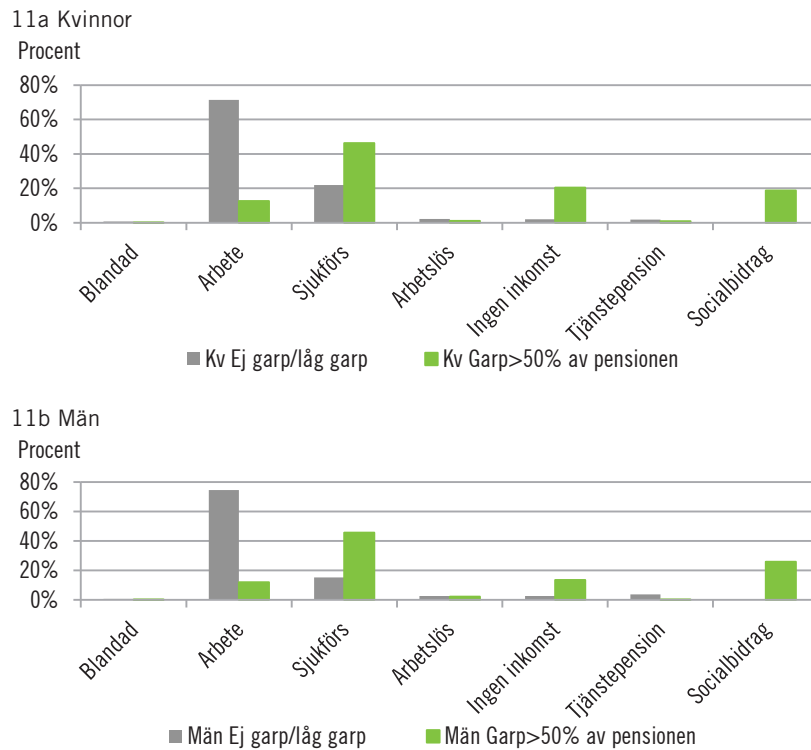


Källa: SCB, LISA-materialet 2013

När man istället särredovisar den arbetsmarknadsmässiga statusen vid 60 års ålder för dem som fem år senare har en så pass låg pension att garantipensionen motsvarar minst hälften av den allmänna pensionen blir bilden en annan. Här framgår att de personer som till stor del är beroende av sin garantipension hade andra försörjningskällor vid 60 års ålder är de övriga i årskullen. Den vanligaste ”bakgrunden” är att personer med hög garantipension har en historik inom sjukförsäkringen, här är det ingen nämnvärd skillnad mellan kvinnor och män. Varannan person hade sjukförsäkringen

som dominerande inkomst, vilket innebär att detta är två gånger så vanligt i denna grupp jämfört med gruppen med ingen eller låg garantipension. Kategorierna försörjningsstöd och ingen inkomst har höga nivåer för personer med hög garantipensionsandel. Försörjningsstöd är något vanligare bland män, medan det i kategorin ingen inkomst finns fler kvinnor. Ungefär 4,5 procent av de 65-åriga kvinnorna 2013 hade en garantipension som utgjorde mer än 50 procent av pensionen motsvarande andel för männen var cirka 2,5 procent.

Figur 11 Inkomstmässig status vid 60 års ålder för 65-åringar med ingen eller låg garantipension respektive där garantipensionen utgör mer än 50 procent av den allmänna pensionen



Källa: SCB, LISA-materialet 2013

Bilaga 2 - Effekter av stegvis övergång till inkomstpension

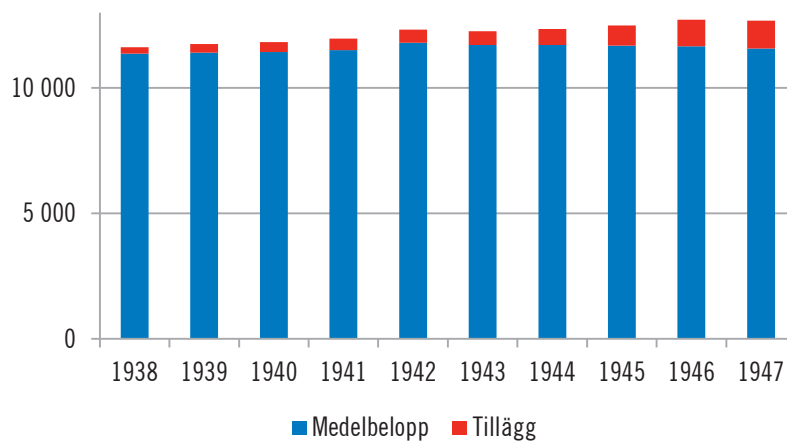
En ögonblicksbild av effekterna av infasningen av det reformerade pensionssystemet visas i figur 1. Diagrammet avser utbetald inkomstgrundad pension i december 2015. Medelbeloppet, de blå staplarna, består alltså av den kohortspecifika sammansättningen av det tre pensionsslagen. Pensionärer födda 1944 får hälften av sin intjänade tilläggs pension och hälften av sin intjänade inkomst- och premiepension. Medelbeloppet minskar något för de yngre pensionärerna.

Om pensionsbeloppet istället hade bestått av enbart tilläggs pension uppräknad till fullt antal 20-delar hade utbetalt medelbelopp 2015 varit högre. Den röda delen av stapeln visar det fiktiva tillskottet. Tillskottet blir större för de yngre, för dem med färre andelar av tilläggs pensionen.

Pensionärernas ålder går från 77 år (född 1938) till 68 år (född 1947). Det betyder att delningstalet är högre för de yngre om pensionsåldern de tar ut pension vid 65 år och tillägget blir därmed större. Det förklarar en del, men en mindre del, av tillägget. De olika pensioneringstidpunkterna innebär att indexeringen¹⁸ av medelbeloppet fram till 2015 skiljer sig mellan kohorterna.

¹⁸ De som är födda 1938 fyllde 65 år 2003. Tillägs- och inkomstpensionen, som ingår i medelbeloppet, har i princip följsamhetsindexerats under 12 års tid. De yngsta, födda 1947, blev 65 år 2012. Fram till dess följde tilläggs pensionen prisindex och inkomstpensionen inkomstindex. Medelbeloppet har följsamhetsindexerats i tre år.

Figur 1 Utbetald allmän inkomstgrundad pension i december 2015, medelbelopp per kohort (blå stapel). Jämförelse med fiktivt medelbelopp motsvarande 20/20-delar av medelbeloppet för tilläggs pension (hela stapeln)



Källa: Pensionsmyndigheten

4 Tjänstepensionernas bidrag till pensionsgapet

Sammanfattning

Tjänstepensionen skiljer sig från den allmänna pensionen såtillvida att avsättningarna över intjänandetaket är tydligt större än de sammanlagda avsättningarna under taket. Det innebär att den sammanlagda avgiften (allmän pension + tjänstepension) under taket är lägre, än över taket. Kompensationsgraden över taket blir således högre och eftersom män i genomsnitt har högre inkomster är det i större utsträckning män som vinner på konstruktionen, vilket också betyder att den leder till ökade skillnader mellan kvinnor och män.

Tjänstepensionerna har, precis som den allmänna pensionen, i stort övergått från att vara förmånsbestämda till att bli avgiftsbestämda. I detta kapitel undersöks hur denna förändring av tjänstepensionerna kan komma att påverka utvecklingen av pensionsgapet mellan kvinnor och män. Modellsimuleringar pekar på att det totala pensionsgapet kan komma att minska från cirka 35 procent idag till cirka 20 procent år 2060. Den simulerade minskningen förklaras dock helt av effekterna i det allmänna pensionssystemet. Tjänstepensionens bidrag till gapet, blir i dessa simuleringar, i stort sett oförändrade.

Bakgrund

Denna delrapport syftar till att illustrerar en möjlig utveckling av pensionsgapet från år 2000 till och med år 2060. Till grund för beräkningarna har mikrosimuleringsmodellen SESIM använts. Utöver

detta ges även en kortfattad beskrivning av faktorer som i modellen påverkar inkomsterna och därmed även pensionsgapets utveckling.

SESIM – En dynamisk mikrosimuleringsmodell

Modellen baseras på ett urval av cirka 300 000 individer från LINDA-databasen år 1999. Modellen låter sedan dessa individer gå igenom olika livshändelser från år till år. Exempel på sådana livshändelser är utbildning, familjebildning, arbete arbetslöshet eller pension.

Givet dessa livshändelser tilldelas varje individ en status som representerar individens huvudsakliga sysselsättning. Varje enskild status är i sin tur relaterad till en inkomstkälla. För en individ som arbetar finns det till exempel löneinkomst och för en pensionär finns det pensionsinkomster av olika slag.

Därefter tillämpas skatte- och bidragssystemet och över tid kan olika livsinkomster genereras.

Definition av pensionsgapet

Pensionsgapet definieras här som genomsnittet av utbetald inkomstpension, premiepension och tjänstepension för kvinnor, dividerat med genomsnittet för män.¹⁹

$$\text{Pensionsgap} = 1 - \left(\frac{(\sum IP_K + PP_K + TJP_K)}{\text{Antal kvinnor}} / \frac{(\sum IP_M + PP_M + TJP_M)}{\text{Antal män}} \right)$$

Denna delrapport omfattar tre scenarion, ett basscenario och två alternativscenarion. En beskrivning av dessa tre följer nedan.

Basscenariot

Basscenariot utgår ifrån gällande regelverk (beträffande skatte- och bidragssystem) och lägger grunden till vad vi sedan jämför alterna-

¹⁹ Garantipension och privat pension har inte beaktats vid beräkningen av pensionsgapet.

tivscenarion mot. Nedan ges en stiliserad beskrivning av pensions-systemet enligt basscenariot.

Upp till 8,07 inkomstbasbelopp (cirka 469 000 kronor år 2015) sätts 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten av till den allmänna pensionen (2,5 procent till premiepensionen och 16 procent till inkomstpensionen). För dem individer som har tjänstepension görs avsättningar motsvarande cirka 4,5 procent av arbetsinkomsten, upp till 7,5 inkomstbasbelopp (cirka 436 000 kronor år 2015).

Beträffande tjänstepensionen görs ytterligare avsättningar för dem individer med arbetsinkomster över 7,5 inkomstbasbelopp, motsvarande 30 procent av lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp. Mellan 7,5 och 8,07 inkomstbasbelopp görs därmed avsättning till både allmän pension och tjänstepension.

Scenario 1 – Höjt tak för intjänandet till allmän pension och tjänstepension

Scenario 1 innefattar en höjning av intjänandetaket till inkomst- och premiepensionen samt tjänstepensionen. För allmän pension höjs intjänandetaket från 8,07 till 10,07 inkomstbasbelopp. För tjänstepensionen höjs intjänandetaket från 7,5 inkomstbasbelopp till 9,5 inkomstbasbelopp. Nedan ges en stiliserad beskrivning av pensionssystemet enligt scenario 1.

Avsättningen i intervallet mellan 9,5 till 10,07 inkomstbasbelopp till både allmän pension och tjänstepension bibehålls.

Scenario 2 – Förändrade avgiftssatser över intjänandetaket till tjänstepensionen.

Scenario 2 innefattar en förändring av avgiftssatserna över intjänandetaket till tjänstepensionen. Denna förändring innebär att avgiftssatsen över intjänandetaket motsvarar den avsättning som görs till allmän pension och tjänstepension under intjänandetaket till tjänstepensionen (under 7,5 inkomstbasbelopp). Avgiftssatsen över intjänandetaket sänks från 30 procent till 23 procent.

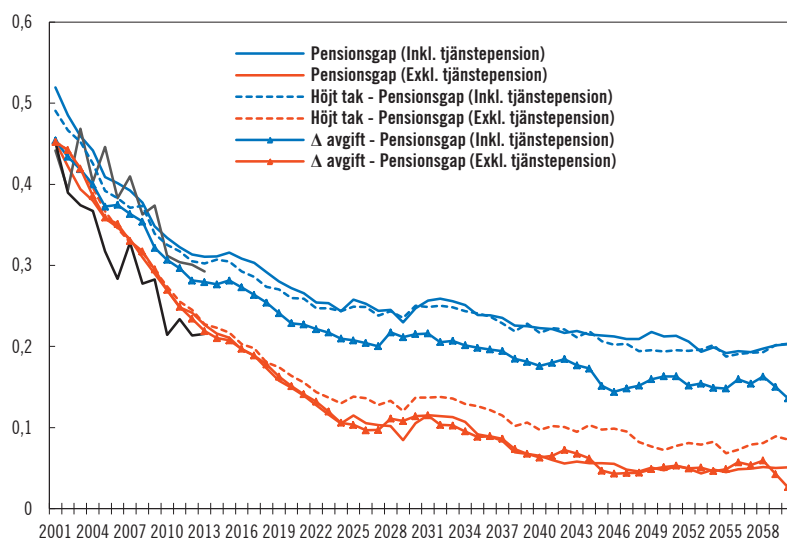
I intervallet mellan 7,5 till 8,07 inkomstbasbelopp görs avsättning till både allmän pension och tjänstepension.

Pensionsgapet

Gapet mellan kvinnor och mäns pensioner redovisas i två former; allmän pension och tjänstepension. Den allmänna pensionen inkluderar inkomstpension och premiepension. Individerna som observeras är dem som inom en femårsperiod har gått i pension.

I figur 1 visas pensionsgapets utveckling beträffande de tre scenarierna.

Figur 1 Pensionsgapets utveckling, år 2000–2060



Källa: SESIM

Resultatet beträffande basscenariot visar att pensionsgapet inklusive tjänstepensioner sjunker från cirka 50 procent år 2000 till cirka 20 procent år 2060.

Beträffande scenariot med höjda takgränser är effekten på pensionsgapet inklusive tjänstepension liten. Utvecklingen är med vissa avvikelser densamma som i basscenariot. Sett till scenariot men sänkta och harmoniserade avsättningsnivåer till tjänstepensionen över taket, sluts gapet i en snabbare takt och uppgår till cirka 15 procent år 2060.

De två svarta linjerna i figur 1 visar det faktiska utfallet beträffande pensionsgapet inklusive och exklusive tjänstepension.²⁰

Simuleringen av basscenariot visar att pensionsgapet exklusive tjänstepension sluts i en snabbare takt än om tjänstepension adderas. Gapet sjunker från cirka 45 procent år 2000 till cirka 5 procent år 2060. Sett till scenariot med höjda takgränser visar modellen att gapet exklusive tjänstepension sluts i en långsammare takt än i basscenariot. Orsaken till detta kommer vi att återkomma till men den främsta orsaken är att en takhöjning beträffande inkomst- och premiepensionen framförallt gynnar män.

Sett till scenariot beträffande sänkta avgiftsnivåer över intjänandetaket till tjänstepensionen är utvecklingen densamma som i basscenariot. Denna effekt är förväntad då förändringen av avgiftssatserna över intjänandetaket till tjänstepensionen inte påverkar pensionsgapet beträffande pensionslagen inom allmän pension (inkomst- och premiepension).

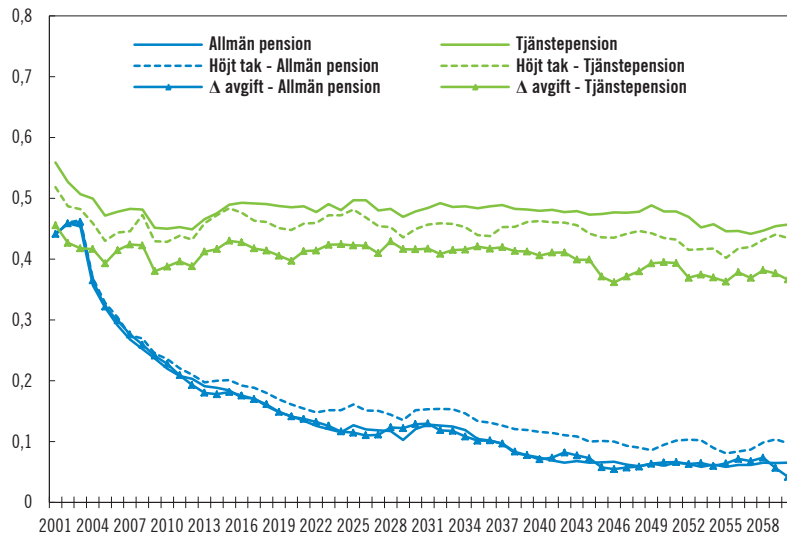
Pensionsgapet per pensionslag

I detta avsnitt redovisas pensionsgapet uppdelat på allmän pension och tjänstepension. Skillnaden från föregående avsnitt (se pensionsgap) är att pensionsgapet har beräknats separat per pensionslag. Individerna som observeras är dem som inom en femårsperiod har gått i pension.

I figur 2 visas pensionsgapets utveckling, uppdelat per pensionslag.

²⁰ Det faktiska utfallet är baserat på LINDA, longitudinell individdatabas, SCB.

Figur 2 Pensionsgapets utveckling per pensionsslag, år 2000–2060



Källa: SESIM

Sett till basscenariot minskar gapet beträffande allmän pension från cirka 50 procent år 2000 till cirka 5 procent år 2060. Modellen simulerar ett tjänstepensionsgap motsvarande cirka 50 procent år 2000 och cirka 45 procent år 2060, en svag minskning.

Sett till scenariot med höjda takgränser kan vi se att gapet beträffande allmän pension sluts i en lägre takt då det framförallt är män som gynnas på grund av att ytterligare avsättningar kan göras i det allmänna systemet, upp till 10,07 inkomstbasbelopp (tidigare 8,07 inkomstbasbelopp). Sett till tjänstepensionsgapet kan vi se att modellen simulerar ett något lägre tjänstepensionsgap än i basscenariot. Denna utveckling drivs framförallt av att förre män kan ta det av den extra avsättningen över intjänandetaket till tjänstepensionen. Sett till det samlade pensionsgapet (inkomstpension, premiepension och tjänstepension) är effekten av höjda takgränser liten.

I scenariot med sänkta avgiftsnivåer över intjänandetaket till tjänstepension kan vi se att gapet beträffande allmän pension är oförändrat mot basscenariot. Sett till gapet beträffande tjänstepensionen kan vi se att modellen simulerar ett gap som är cirka 10 procentenheter lägre jämfört med i basscenariot. Gapet ut-

vecklas från cirka 45 procent år 2000 till 37 procent år 2060 (45 procent i basscenariot år 2060).

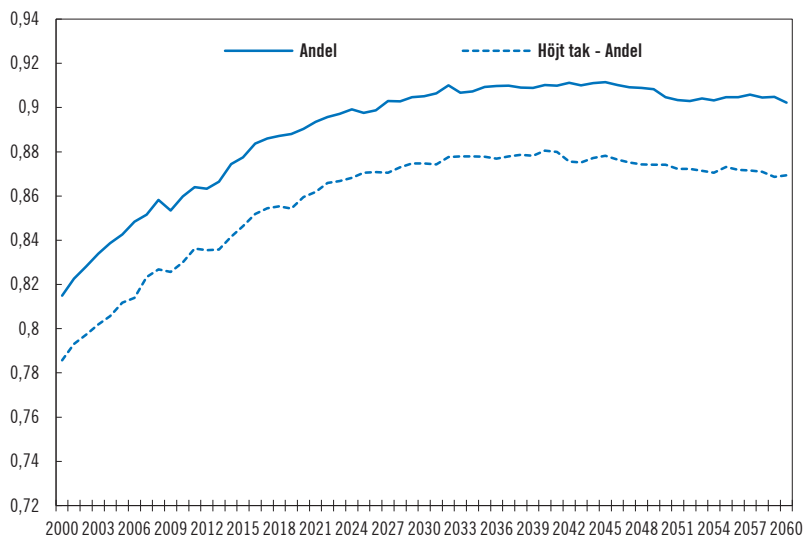
Vad påverkar pensionsgapet utveckling i modellen?

I SESIM finns ett antal faktorer som påverkar vilken inkomst en individ i modellen erhåller. Detta avsnitt ger en kortfattad beskrivning av några av de faktorer som styr inkomstutvecklingen i modellen.

Pensionsgrundande inkomst

Kvinnornas andel av mäns genomsnittliga pensionsgrundande inkomst visar indirekt hur mycket som sätts av till den allmänna pensionen för kvinnor respektive män. I figur 3 visas utvecklingen av denna kvot.

Figur 3 Kvinnors andel av mäns genomsnittliga pensionsgrundande inkomst



Källa: SESIM

Utifrån modellens resultat beträffande basscenariot kan vi se att modellen simulerar en utjämning av den pensionsgrundande inkomsten mellan kvinnor och män. Kvinnornas andel av männens pensionsgrundande inkomst uppgår år 2000 till 81,5 procent och 91 procent år 2060. Denna utveckling är vad som driver det minskade gapet beträffande allmän pension i basscenariot.

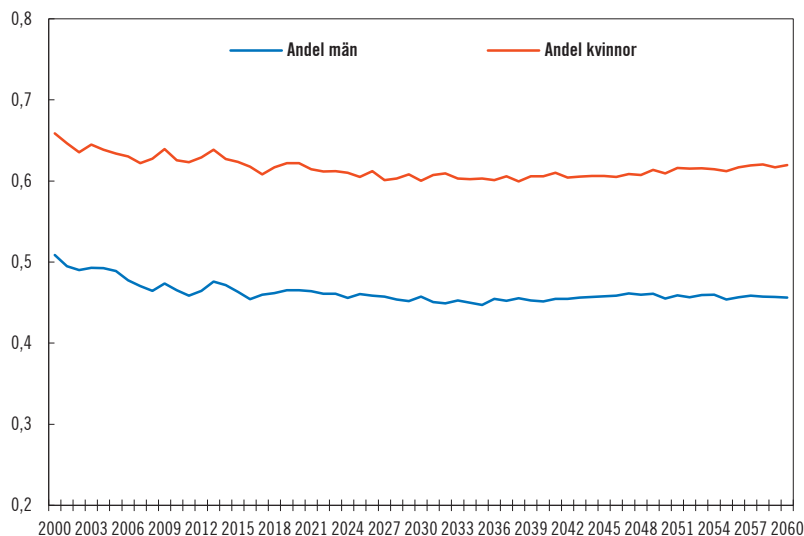
I scenariot med höjt intjänandetak (för allmän pension och tjänstepension) kan vi se att effekten av en takhöjning slår igenom. Då takgränsen för avsättning till allmän pension höjs (från 8,07 till 10,07 inkomstbasbelopp) kan vi se att kvinnornas andel av männens genomsnittliga pensionsgrundande inkomst blir något lägre än i basscenariot. Kvoten uppgår till 78,5 procent år 2000 och 86,5 procent år 2060. Detta har sin förklaring i att det framförallt är män som finns i intervallet mellan 8,07 och 10,07 inkomstbasbelopp. De som tidigare inte fick någon avsättning för inkomster över takgränsen till allmän pension får nu avsättning upp till det högre taket, motsvarande 10,07 inkomstbasbelopp eller cirka 585 000 kronor år 2015.

Andel med arbetsinkomster mellan 7,5 och 9,5 inkomstbasbelopp

För de individer som har inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp görs i basscenariot avsättningar motsvarande 30 procent på lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp. För att utvärdera effekten av den takhöjning som sker i scenario 1 är det även viktigt att titta på modellens fördelning av inkomster för kvinnor och män.

I figur 4 visas andelen kvinnor och män (bland dem med inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp) som finns i intervallet mellan 7,5 och 9,5 inkomstbasbelopp, det vill säga mellan intjänandetaken i basscenariot och scenario 1.

Figur 4 Andel med arbetsinkomster mellan 7,5 och 9,5 inkomstbasbelopp (Bland dem med inkomst över 7,5 inkomstbasbelopp)



Källa: SESIM

Utifrån figuren ovan kan vi se att andelen kvinnor med arbetsinkomster mellan 7,5 och 9,5 inkomstbasbelopp, bland kvinnor med arbetsinkomster över intjänandetaket till tjänstepensionen, är högre än bland män. Cirka 60–65 procent av kvinnorna med arbetsinkomster över 7,5 inkomstbasbelopp finns i intervallet 7,5–9,5 inkomstbasbelopp. Cirka 35–40 procent av kvinnorna med arbetsinkomster över 7,5 inkomstbasbelopp har arbetsinkomster över 9,5 inkomstbasbelopp

Bland män är motsvarande andel som har arbetsinkomster mellan 7,5 och 9,5 inkomstbasbelopp lägre, cirka 45–50 procent.

Sammantaget är arbetsinkomsterna för kvinnor med arbetsinkomster över intjänandetaket centrerade kring intervallet 7,5–9,5 inkomstbasbelopp och bland männen har majoriteten arbetsinkomster över 9,5 inkomstbasbelopp.

Detta medför att om takgränsen för tjänstepensionen höjs, från 7,5 till 9,5 inkomstbasbelopp, kommer relativt fler kvinnor att sjunka under intjänandetaket i scenario 1. Detta leder till att vi får två motverkande krafter i modellen. Den ena motsvaras av att det i

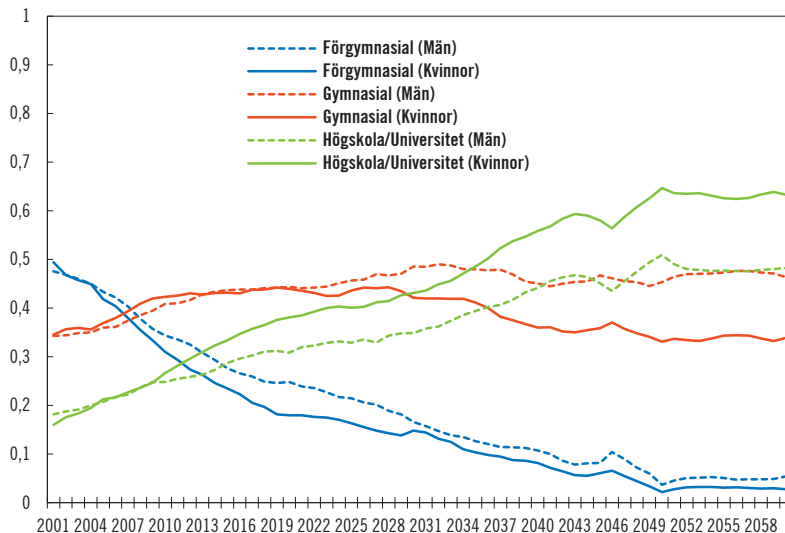
absoluta termer är fler män med höga inkomster som påverkas av takhöjningen, samtidigt som det i relativa termer är fler kvinnor som skjuts under gränsen för extra avsättningar till tjänstepensionen, när intjänandetaket höjs till 9,5 inkomstbasbelopp. Detta medför att skillnaden mellan basscenariot och scenariot med höjda takgränser blir till synes liten.

Utbildningsnivå bland kvinnor och män

Som ett exempel på faktorer som styr inkomstutjämnningen i modellen och därmed bidrar till att pensionsgapet minskar, är sammansättningsförändringen som sker beträffande utbildningsnivån bland kvinnor och män. För att göra bilden tydligare har vi valt att visa utvecklingen för gruppen nyblivna pensionärer. Det vill säga pensionärer som inom en femårsperiod har gått i pension.

I figur 5 visas utvecklingen av andelen kvinnor och män, uppdelat per högsta utbildningsnivå.

Figur 5 Andel kvinnor och män per högsta utbildningsnivå, 2000–2060.



Källa: SESIM

Bland kvinnor kan vi se att modellen simulerar en ökad vidareutbildning, från gymnasiet till högskola/universitet. Detta innebär att det sker en växling mellan utbildning på gymnasienivå till högskola/universitet, bland kvinnor. Andelen nyblivna pensionärer med högskola/universitet som högsta utbildningsnivå ökar från cirka 18 procent år 2000 till cirka 65 procent år 2060. Andelen nyblivna pensionärer med förgymnasial utbildning minskar kraftigt, från cirka 50 procent år 2000 till cirka 3–4 procent år 2060.

Samma mönster kan utläsas för män. Andelen med förgymnasial utbildning minskar kraftigt mellan år 2000 och år 2060. Andelen med högskola/universitet som högsta utbildningsnivå ökar från cirka 19 procent år 2000 till cirka 48 % år 2060. Detta innebär att andelen kvinnor med högskole- eller universitetsutbildning, enligt modellen, kommer att vara 17 procentenheter högre än bland männen.

Den drivande orsaken till detta (givet att utvecklingen för andelen med förgymnasial utbildning är densamma oavsett kön) är att det är fler kvinnor än män i modellen som går vidare från gymnasiet till högskola/universitet. Andelen med högskola/universitet som högsta utbildningsnivå bland kvinnor, passerar männen år 2010, enligt modellen.

Andra påverkande faktorer som avgör vilken inkomst en individ i modellen har, är sektortillhörighet, civilstatus, härkomst (inrikes eller utrikes född), arbetslivserfarenhet, produktivitetsutveckling.



5 Änkepensionens betydelse för jämställda pensioner

Sammanfattning

När efterlevandepensionen reformerades 1990 avskaffades änkepensionen. Men eftersom det till följd av tidigare förvärvsmönster fanns ett fortsatt skyddsbehov för många kvinnor innehöll reformeringen långtgående övergångsregler. Det innebär att änkepensionen fasas ut långsamt, vilket medför att det fortfarande, 25 år senare, nybeviljas änkepension och att änkepensionen beloppsmässigt dominerar starkt i fråga om efterlevandepension för vuxna.

Kvinnors genomsnittliga ålderspension är fortfarande tydligt lägre än männens och denna skillnad kommer att bestå under lång tid. När man studerar skillnaden i inkomst mellan kvinnor och män kan man också se att änkepensionen har en starkt utjämnande effekt. Det är därför viktigt att analysera följderna av vad änkepensionens utfasning kommer att bli och vad det innebär för kvinnliga pensionärs ekonomier.

Pensionsmyndigheten har gjort en förstudie – *Vad innebär utfasningen av änkepensionen för kvinnliga pensionärs ekonomier?* – och text, beskrivningar och statistik i detta kapitel är i huvudsak hämtat från den förstudien.

Eftersom kapitlet är baserat på en förstudie behövs ytterligare analyser för att frågan om effekterna av änkepensionens utfasning ska kunna besvaras fullständigt. Men det som kan konstateras är att den största utfasningen till följd av reglernas utformning redan har skett. Det medför att de kvinnor som är födda 1945 eller senare och som till stor del redan är pensionärer får änkepension i betydligt lägre grad än äldre kvinnor. Man kan också se att utvecklingen med kvinnors högre egna pensioner också medför att änkepensionens roll som utfyllnad av gapet mellan kvinnors och

mäns pensioner sannolikt skulle ha minskat i betydelse framöver även vid oförändrade förmånsregler. Det är också så att en del av de kvinnor som i framtiden inte får änkepension i stället kommer att få högre garantipension från ålderspensionssystemet. Till en del medför utfasningen alltså nödvändigtvis inte lägre pensionsinkomster. Omfattningen av den växlingen mellan änkepension och garantipension behöver ytterligare analyseras.

Kort om gällande regler för änkepension

Lagstiftningen kring änkepensionen är omfattande. I Socialförsäkringsutskottets betänkande 1999/2000:SfU13 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn skriver utskottet:

”Såvitt gäller systemets komplexitet kan utskottet inte annat än att instämma i Lagrådets uttalande att åtskilliga bestämmelser i förslagen till lag om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn och till lagen om införande av nämnda lag hör till de mest komplicerade föreskrifterna i lagstiftningen om allmän pensionering för att inte säga i svensk lagstiftning över huvud taget.”

Citatet kan vara värt att känna till för den som ska ge sig in i problematiken. Emellertid, i projektet Jämställda pensioner diskuteras kvinnors och mäns ekonomi som ålderspensionärer. Fokus för den följande redogörelsen är därför kvinnors änkepensioner från 65 års ålder.

Efterlevandepensioneringen har förändrats vid flera tillfällen. Sedan 1990 gäller att efterlevande make eller maka kan ha rätt till omställningspension, om den efterlevande ännu inte fyllt 65 år. Som make eller maka räknas även registrerade partners. Även sambo räknas om det finns, har funnits eller väntas gemensamt barn eller om paret förut varit gifta eller registrerad partner med varandra. Den tidigare änkepensionen till kvinnor fasas ut enligt omfattande övergångsregler. Utbetalning av änkepensioner enligt nuvarande regler kommer att ha en inte obetydlig omfattning en bit in på 2030-talet, för några enstaka personer kan änkepension komma att utbetalas in på 2060-talet. I slutet av 1990-talet gjordes en översyn av efterlevandepensionerna, som för änkepensionernas del begränsades till att anpassa reglerna till det reformerade ålderspensionssystemet. I det följande beskrivs gällande regler för änkepension för kvinnor som fyllt 65 år.

Rätt till änkepension och maximalt belopp

För att ha rätt till änkepension gäller generellt att makarna var gifta den 31 december 1989 - för kvinnor födda 1945 eller senare med tillägget att äktenskapet då hade varat i minst fem år. Tillägget till bestämmelsen hindrade inte att det blev en tillfällig hausse på giftasmarknaden. Ett alternativt villkor till äktenskapets längd är gemensamma barn födda 1989 eller tidigare.

Beloppet för änkepensionen motsvarar högst 40²¹ procent av makens ATP-pension, dvs. tilläggspensionen exklusive folkpensionsdelen. För födda efter 1937 beräknas tilläggspensionen utan begränsning till ett visst antal 20-delar. För kvinnor födda 1944 och tidigare görs beräkningen på den pension som mannen hade tjänat in vid dödsfallet. För yngre kvinnor baseras beräkningen på den pensionspoäng och det antal förvärvsår som mannen hade tillgodoräknats till och med 1989.

Kvinnans ålderspension minskar änkepensionen

Som en del av utfasningen av änkepensionen minskas änkepensionen för kvinnor födda 1930 och senare, som har tjänat in egen tilläggspension. På samma sätt som gäller för mannen beräknas då kvinnans tilläggspension utan beaktande av eventuella 20-delar. Änkans egen tilläggspension tillsammans med änkepensionen ska motsvara en viss andel av änkans och den avlidne makens sammanlagda tilläggspensioner. Procentandelen minskar från 60 procent för födda 1930 till 50 procent för födda 1935–1944.

För kvinnor födda 1935–1944 motsvarar således änkepensionens belopp halva makens tilläggspension minskad med hälften av änkans tilläggspension. Om kvinnan har lika stor tilläggspension som mannen utbetalas ingen änkepension. I annat fall får den efterlevande kvinnan en pension som i princip motsvarar snittet för makarnas pension.

För kvinnor födda 1945 eller senare minskas det maximala änkepensionsbeloppet krona för krona med kvinnans egen tilläggspension. Om kvinnans tilläggspension är större än 40 procent av den pension som mannen hade tjänat in t.o.m. 1989 utbetalas ingen

²¹ 35 procent om även barnpension utges.

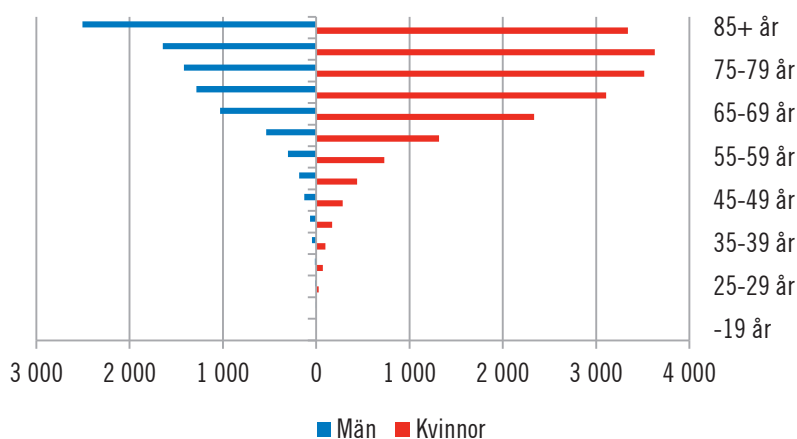
änkepension. En slutsats som särskilt gäller för tämligen jämngamla makar är att i senare födelseårgångar är det endast kvinnor med låg eller ingen egen inkomstgrundad pension som får efterlevandepension samtidigt med ålderspensionen.

Kvinnors pensioner och änkepensionens betydelse

Antal änkor och änklingsar

Kvinnor lever i allmänhet längre än män. Dessutom är kvinnan ofta den yngre i äktenskapet. Det gör att det finns fler änkor än änklingsar. 2014 blev närmare 16 000 kvinnor änkor. Samma år blev ungefär hälften så många män änklingsar. Figuren nedan visar antalet nyblivna änkor och änklingsar fördelade på ålder. Sambor omfattas inte av statistiken.

Figur 1 Nyblivna änkor och änklingsar 2014



Källa: Pensionsmyndigheten

Reglerna för att få änkepension har skärpts fr.o.m. 1945 års födda, vilket också syns tydligt i tabell 1 nedan. Tabellen visar antalet kvinnor med änkepension 2014 och medelbelopp per månad för dem som får änkepension. Antalet med änkepension ökar betydligt från åldersgruppen 65–69 år (födda 1945 och senare) till gruppen 70–74 år, mer än vad som förklaras av naturliga orsaker.

Tabell 1 Antal med änkepension och genomsnittligt månadsbelopp, fördelat på ålder. Utbetalning december 2014

Ålder	Antal	Medelbelopp
65-69	6 005	2 746
70-74	34 712	2 429
75-79	47 275	2 750
80-89	128 653	3 795
90-	52 045	3 849

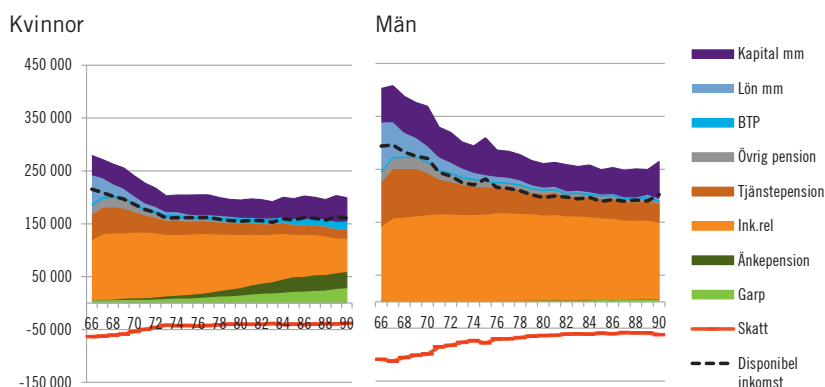
Källa: Pensionsmyndigheten

Änkepensionens bidrag till kvinnors disponibla inkomst

Inkomstens sammansättning för pensionärer i olika åldrar visas i figur 2. Den allmänna pensionen dominerar de äldres inkomster. Många äldre har andra inkomster än pension av olika slag – till exempel kapitalinkomster och vissa yngre pensionärer har arbetsinkomster. Den röda kurvan i figuren visar genomsnittlig inkomstskatt i olika åldrar. Nettot av summan av de olika inkomsterna och skatt motsvarar den svarta streckade linjen som är årskullens genomsnittliga disponibla inkomst. Disponibel inkomst definieras således som individens sammanlagda beskattningsbara inkomst med tillägg för bostadstillägg och andra hushållsanknutna bidrag efter det att slutlig skatt dragits av. De hushållsanknutna bidragen har fördelats lika mellan de vuxna i hushållet.

Kvinnorna har i genomsnitt lägre disponibel inkomst än männen. Kvinnornas snittinkomst är cirka 220 000 kronor per år efter skatt för 66 åringarna, snittinkomsten faller till cirka 160 000 kronor från omkring 75 årsålder och framåt. Männen snittinkomster är för 66 åringar cirka 290 000 och från 80 års ålder ligger den under 200 000 kronor. Kvinnor har garantipension och bostadstillägg i betydligt större utsträckning än män. Grundskyddsformånerna blir viktigare ju högre ålder pensionären har. Att änkepensionen har ganska stor betydelse för många kvinnor framgår också. Ju äldre kvinnorna är desto större andel av total inkomst utgör dessa inkomster.

Figur 2 Genomsnittlig disponibel inkomst för kvinnor och män, fördelat på inkomstslag



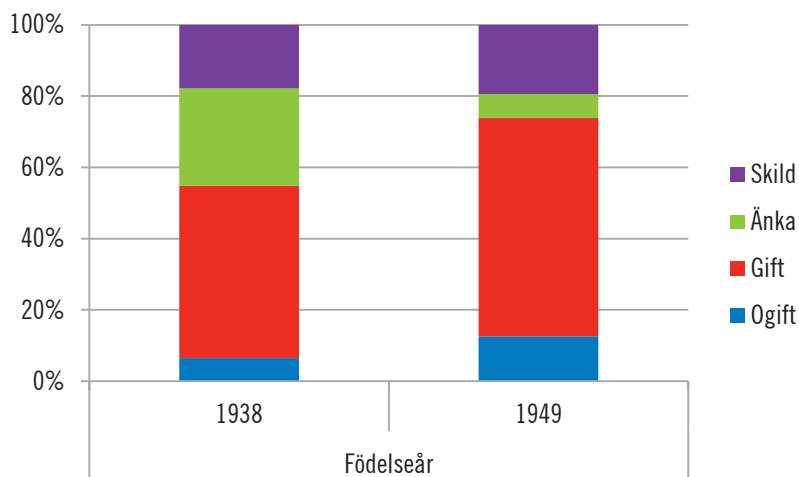
Källa: SCB, STAR-materialet 2014, Socialdepartementets beräkningar

Kvinnors pensioner för olika civilstånd, födda 1938–1949

Beskrivningen av kvinnors pensioner 2015 för födda 1938–1949 baseras på uppgifter för kvinnor födda i Sverige²², som har inkomstgrundad pension eller garantipension. Kvinnor födda 1938 eller senare får åtminstone någon del av sin pension från det reformerade systemet och de födda 1949 eller tidigare hade alla fyllt 65 år i januari 2015 (statistikåret).

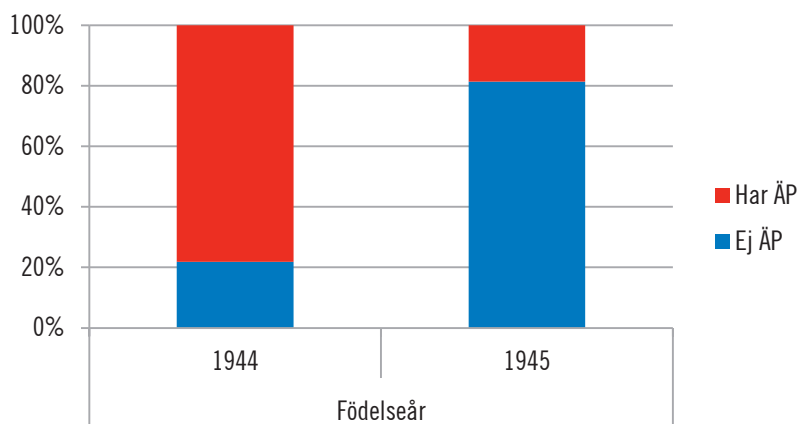
Figur 3 visar fördelning över civilstånd för födda 1938 respektive 1949. Som förväntat är en större andel av den äldre årskullen änkor.

²² Data om utländska pensioner saknas i analysen. Eftersom utrikes födda i större utsträckning kan förväntas ha pensioner från andra länder har den gruppen exkluderats.

Figur 3 Fördelning civilstånd, kvinnor födda 1938 respektive 1949

Källa: Pensionsmyndigheten

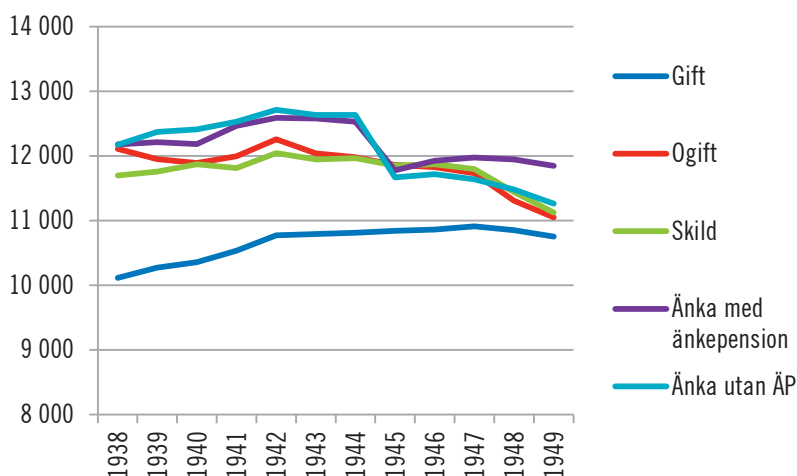
Andelen änkor med änkepension av totala gruppen änkor minskar som förväntat över tid. För födda 1938 har 85 procent av änkor änkorpension. För födda 1949 är det endast drygt 15 procent som har änkepension. Brytpunkten mellan födda 1944 och 1945 är särskilt intressant. För födda 1944 har 78 procent änkepension, för änkor födda 1945 har endast 19 procent änkepension, se figur 4.

Figur 4 Andel änkor med och utan änkepension

Källa: Pensionsmyndigheten

Figur 5 visar genomsnittlig pension, exklusive bostadstillägg, från det allmänna systemet för kvinnor födda 1938–1949. Ensamstående kvinnor har högre pension än gifta kvinnor – det gäller såväl ogifta, frånskilda som änkor. Skillnaderna inom gruppen ensamstående är inte stora, men änkor med änkepension har högst pension i genomsnitt. Emellertid, änkor utan änkepension, födda före 1945, har marginellt högre pension i genomsnitt. Det förklaras av samordningsreglerna med kvinnans egenpension.

Figur 5 Genomsnittlig pension för kvinnor födda 1938–1949 exklusive BTP, fördelat på civilstånd

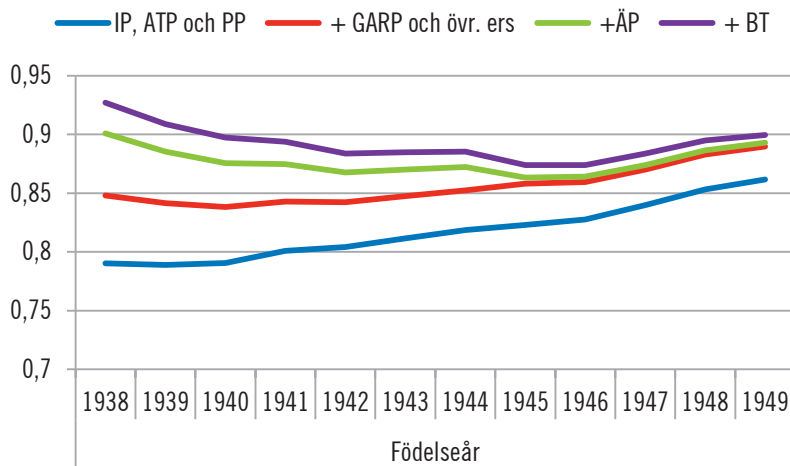


Källa: Pensionsmyndigheten

Kvinnors pensioner i förhållande till männens

Kvinnornas inkomstgrundade pension som andel av männens har ökat för varje åldersklass. Det framgår av den blå linjen i figur 6. Kvoten ökar för de yngre årskullarna, vilket visar på kvinnornas ökade förvärvsarbete över tid.

Figur 6 Kvinnors genomsnittliga pension som andel av männens, födda 1938–1949



Källa: Pensionsmyndigheten

Om även garantipension (och övriga ersättningar som efterlevandepension från premiepension och äldreförsörjningsstöd) inkluderas, se röd linje, ökar kvoten ytterligare och närmare sig 90 procent för 1949 års födda. Nästa steg innebär att änkepensionen inkluderas, se grön linje. Den höjer kvinnornas pension som andel av männens för de äldre, men har knappt någon effekt för de yngre genomsnittligt sett. Bostadstillägget, lila linje, minskar gapet i pension mellan män och kvinnor, men också denna utjämning minskar över tid. Eftersom både garantipension, änkepension och bostadstillägg påverkas av individens egna inkomster är det förväntat att utjämningen av dessa minskar när den inkomstgrundade pensionen ökar för kvinnorna. Änkepensionen påverkas också av de olika samordningsreglerna för olika årskullar.

Avslutande kommentar

I inledningen till kapitlet ställdes frågan vad utfasningen av änkepensionen innebär för kvinnliga pensionärsers ekonomi. Något mer komplett svar erbjuder inte presentationen i detta kapitel, bl.a. eftersom alla inslag i pensionärens ekonomi inte beaktats. Inom den allmänna pensionen kommer både efterlevandeskyddet inom

premiepensionen och överföring av premiepension beloppsmässigt få en större roll i takt med att premiepensionens del av den inkomstgrundade pensionen växer. I vilken omfattning den enskilde gör, eller kan antas komma att göra, dessa val i sin premiepension har inte tagits upp här. Tjänstepensionens efterlevandeskydd är ett annat inslag, som i många fall är av stor betydelse för den enskilde. Vidare jämföras inte sammanboende kvinnor med gifta i den presenterade statistiken och som redan nämnts ingår inte heller utlandsfödda.

Det som kan sägas är att hittills förefaller utfasningen av änkepensionen ha gått snabbare än förändringen av gifta kvinnors förvärvsmönster. Gifta kvinnor har alltså lägre pension i genomsnitt än ogifta och frånskilda kvinnor, men skillnaderna minskar. Utfasningen av änkepensionen sker successivt och inte enbart då änkepensionen helt upphör. Den är redan märkbar för kvinnor födda efter 1944 som omfattas av nya regler. De med lägst inkomster i den gruppen får fortsatt ett tillskott från änkepensionen inom det allmänna systemet. Övriga nyblivna änkor i åldersklassen är hänvisade till samma grundskyddsförmåner som gäller för alla andra pensionärer. Trots en sådan utveckling tyder redovisningen per åldersklass på att gapet mellan kvinnors och mäns allmänna pensioner snarare minskar än ökar. Det faktum att yngre kvinnliga pensionärer har förvärvsarbetat i större omfattning och därmed får en bättre egenpension än tidigare generationer märks i statistiken. Utvecklingen innebär att änkepensionens roll som utfyllnad av gapet mellan kvinnors och mäns pensioner sannolikt skulle ha minskat i betydelse framöver även vid oförändrade förmånsregler.

6 Deltidens betydelse för pensionen

Sammanfattning

Sedan pensionsreformen beslutades för mer än 20 år sedan har arbetslivet successivt blivit mer jämställt, men kvinnor har fortfarande lägre inkomster och som en följd också lägre pensioner än män. Kvinnors lägre pension förklaras bland annat av att de arbetar deltid i högre grad än män. Följande kapitel belyser därför hur skillnaderna mellan kvinnor och män påverkas av arbetskraftsdeltagande, inkomster och orsakerna till varför man arbetar deltid. Orsakerna till deltidsarbete är viktiga för pensionsutfallet eftersom olika typer av deltidsarbete i olika grad kompenseras i pensions-hänseende.

Cirka en tredjedel av deltidsarbetet är ofrivilligt. Analysen visar att det bland övriga grupper dock finns skillnader i orsakerna till varför kvinnor och män arbetar deltid. Bland kvinnor är deltidsarbete i högre grad kopplat till familjebildning och sjukdom. Bland män är deltidsarbetet i högre grad kopplat till en svag anknytning till arbetsmarknaden eller pågående etablering. Vilken inkomst man har och huruvida eventuellt deltidsarbete ersätts genom olika typer av transfereringar eller inte, styr ju också i hög grad deltidsarbetets effekt på pensionen.

I analysen framkommer också att den enskilt största riskfaktorn för att arbeta deltid är att vara kvinna. Därutöver finns det också en oproportionerligt stor risk att arbeta deltid om man är kommunalt anställd. Med utgångspunkt i kartläggningen²³ och den historiska

²³ Analysen baseras på data som hämtats från LINDA-databasen och omfattar i huvudsak åren 1998 till 2013. Information om individers tjänsteomfattning har hämtats från lönestrukturstatistiken,

utvecklingen görs sedan en spaning framåt i vad som påverkar deltidsarbetet och hur det kan tänkas utvecklas i framtiden.

Livsinkomster för kvinnor och män

Kvinnor har idag lägre livsinkomster än män. Detta har huvudsakligen tre orsaker; lägre arbetskraftsdeltagande, lägre löner och kortare arbetstid. Kvinnors arbetskraftsdeltagande ökade under 1970- och 1980-talet samtidigt som det var oförändrat för män. Sedan början av 1990-talet har kvinnors arbetskraftsdeltagande varit cirka fem procentenheter lägre än för män.

Bland gruppen sysselsatta har kvinnor lägre löner än män. Lönegapet, korrigerat för arbetstid, var cirka 13 procent år 2013. Det standardvägda lönegapet, det vill säga med hänsyn tagen till exempelvis yrke, sektor och tjänsteställning, var cirka 5 procent år 2013.

Kvinnor förvärvsarbetar i genomsnitt kortare tid än män. Detta har sin förklaring i att kvinnor är mer frånvarande från arbetet än män, främst på grund av föräldraledighet, sjukskrivning samt sjuk- och aktivitetsersättning. Kvinnor arbetar också mer deltid än män. Kvinnor har även ett kortare arbetsliv än män, vilket beror på såväl högre inträdesålder som lägre utträdesålder.

Vi har försökt uppskatta hur stor roll deltidsarbetet har för att förklara inkomstskillnaden mellan kvinnor och män (detta omfattar inte endast löner). Kvinnors taxerade förvärvsinkomst var i genomsnitt cirka 23 procent lägre än männens. Om vi tillämpar männens fördelning av arbetstid på en genomsnittlig kvinna (standardvägning) minskar inkomstgapet till cirka 16 procent. Skillnader i arbetstid förklarar därmed drygt 30 procent av inkomstgapet mellan kvinnor och män.

Hur påverkar deltidsarbete pensionen?

Detta avsnitt syftar till att illustrera hur deltidsarbete påverkar pensionsintjänandet rent teoretiskt. Deltidsarbetets effekter på pensioner inbegriper både direkta och indirekta effekter.

Direkta effekter

Vid deltidarbete reduceras lönen proportionerligt, detta leder till en motsvarande reduktion av det inkomstgrundande pensionsintjänandet, både under och över intjänandetaket.

Beroende på varför en individ arbetar deltid, kan man i vissa fall ha rätt till pensionsgrundande transfereringar och/eller till pensionsgrundande belopp. Dessa kan delvis kompensera för bortfall i pensionsintjänandet som är kopplat till löneinkomsten. Hur stor andel som kompenseras styrs av lönenivån och nivå på eventuella transfereringar.

Indirekta effekter

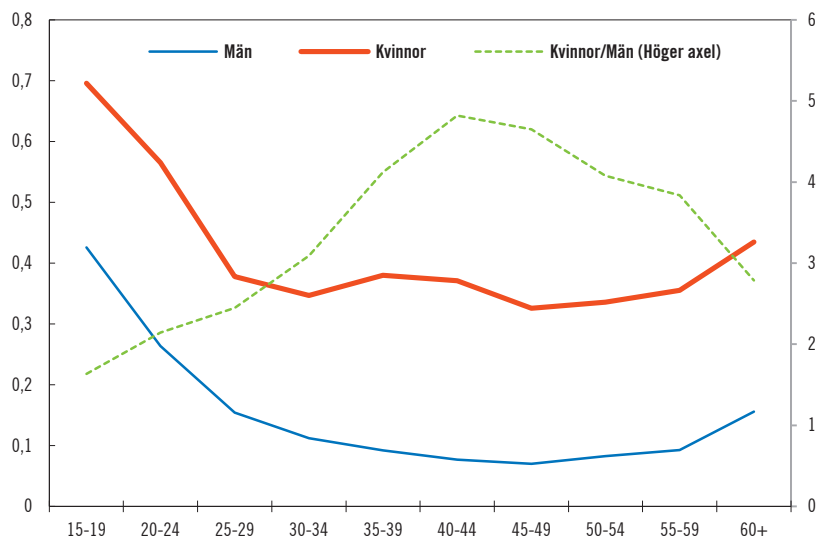
Från litteraturen och tidigare studier vet vi att deltidarbete kan leda till en sämre löneutveckling. Detta beror på signaleffekten som arbetstagarens deltidarbete sänder till arbetsgivaren. Denna effekt varierar beroende på sektortillhörighet och kön. Effekten är större för män än för kvinnor.

Även när i livet deltidarbete förekommer påverkar pensionen, framförallt den del som är fonderad. Deltid tidigt i livet påverkar avgiftsbestämda pensioner mer negativt till följd av den uteblivna "ränta-på-ränta" effekten. Deltid sent i livet påverkar förmånsbestämda pensioner mer negativt till följd av en lägre slutlön. I vilken omfattning dessa effekter påverkar pensionen beror även på löneprofilens utseende. Vid en platt löneprofil har de en mindre inverkan än vid en växande löneprofil.

Vem arbetar deltid och varför?

Under 2013 arbetade cirka 950 000 personer deltid. Av dessa var 77 procent kvinnor och 23 procent män. Cirka 30 procent av alla sysselsatta kvinnor arbetar deltid och cirka 12 procent av männen. I figur 1 visas andelen deltidarbetande bland sysselsatta uppdelat per åldersgrupp.

Figur 1 Andel deltidsarbetande bland sysselsatta

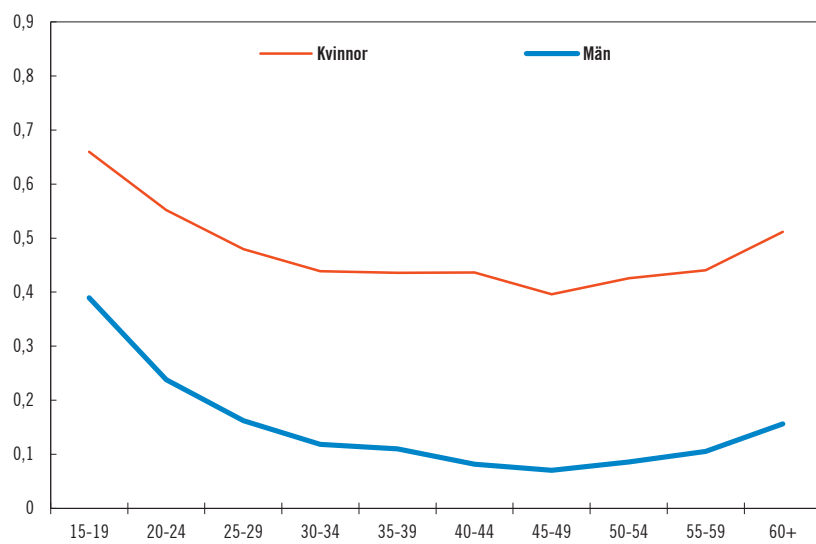


Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

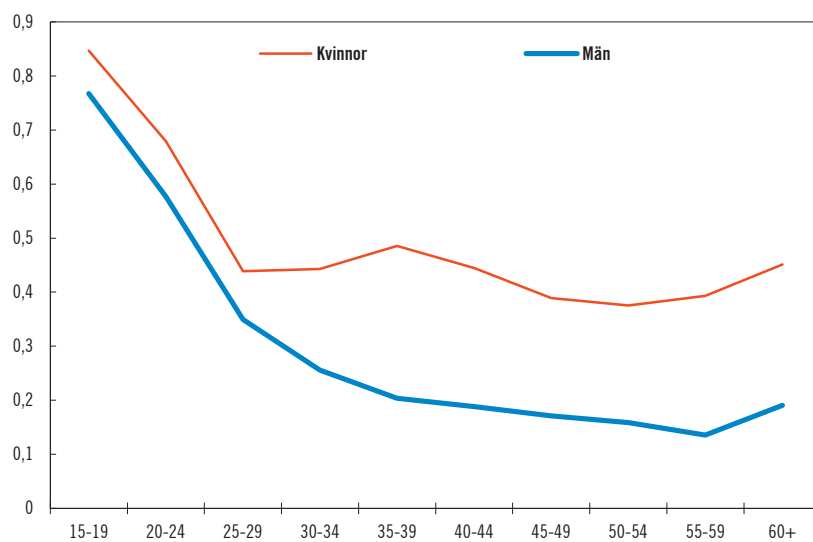
Andelen kvinnor som arbetar deltid är högre än för män, oavsett ålder. Deltidsarbete är framförallt ett kvinnofenomen. Generellt sett är andelen deltidsarbetande högre i yngre och äldre åldersgrupper, både för kvinnor och för män. Andelen kvinnor som arbetar deltid ökar under barnåren. Denna ökning återfinns inte bland män. Störst skillnad mellan könen uppstår vid 40 års ålder då andelen kvinnor som arbetar deltid är cirka 5 gånger högre än för män.

I figur 2 till 5 visas omfattningen av deltidarbete, för kvinnor och män, i olika sektorer, år 2013. Oavsett sektor och ålder är andelen deltidsarbetande bland kvinnor högre än för män.

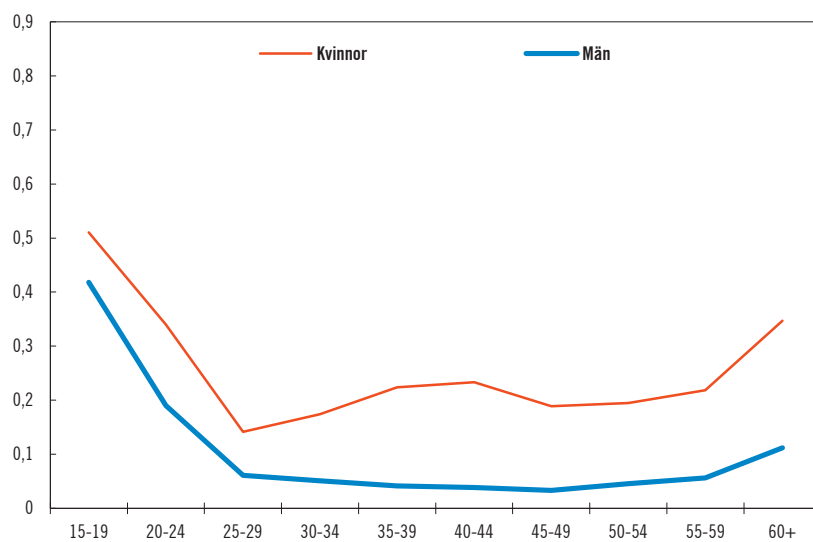
Figur 2 Andel deltidsarbetande, privatanställda arbetare



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

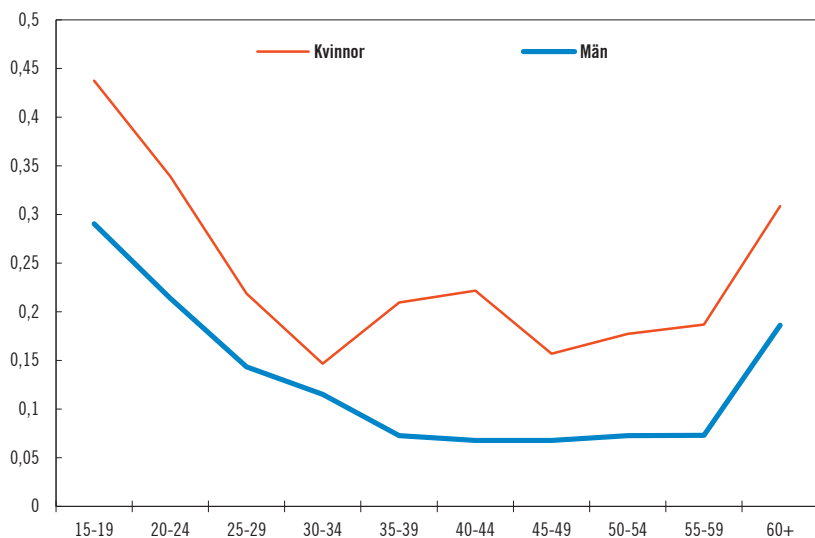
Figur 3 Andel deltid arbetande, kommunalt anställda

Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Figur 4 Andel deltid arbetande, privatanställda tjänstemän

Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Figur 5 Andel deltidsarbetande, statligt anställda



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Andelen deltidsarbetande är högre bland kommunalt och privatanställda arbetare, jämfört med övriga sektorer. Andelen deltidsarbetande är som högst i yngre och äldre åldrar, oavsett sektor. Bland privatanställda arbetare är ökningen under barnåren (30–45 år) mindre uttalad än bland övriga sektorer.

Utöver det som framgår av figurerna ovan har vi även studerat skillnader i förekomsten av deltidsarbete bland olika hushållstyper. Förekomsten av deltidsarbete är högre bland sammanboende, framförallt bland kvinnor i åldrarna 30–59 år. Majoriteten av deltidsarbetarna bor i hushåll utan barn, med undantag för kvinnor i fertil ålder. De flesta har relativt låga löner och drygt hälften saknar andra skattepliktiga transfereringar under året.

Genom att andra faktorer som påverkar arbetstiden samvarierar med faktorerna i figurerna ovan (sektor, ålder och kön) kan det vara svårt att uttala sig om de enskilda faktorernas påverkan på risken för deltid utifrån att titta på figurerna.

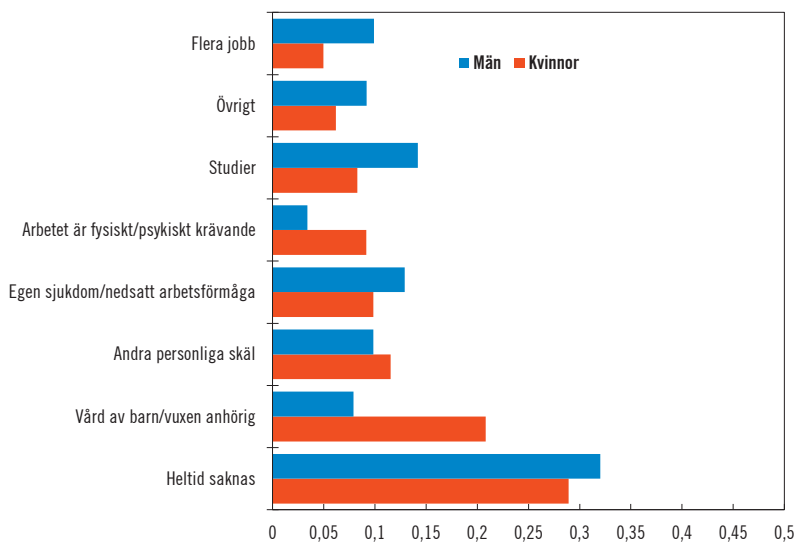
I en multivariat analys kan de enskilda riskfaktorernas nettoeffekter skattas. Utifrån detta kan vi se att risken för en kommunalt anställd att arbeta deltid är högre än risken inom andra sektorer, allt annat lika, trots att figurerna ovan visar på en minst

lika hög andel deltidsarbetande för privatanställda arbetare. Andra signifikanta riskfaktorer för att arbeta deltid är att bo i ett barnhushåll, att vara ung, att ha arbetslöshetsersättning (någon gång under året), att ha ålderspension, att ha låg lön samt att vara invandrare med kort vistelsetid. Samtliga riskfaktorer förutom att bo i ett barnhushåll har större effekt för män än för kvinnor. Dessutom visar det sig att den enskilt starkaste riskfaktorn är att vara kvinna. Detta innebär att det för kvinnor finns en högre grad av icke-observerbara riskfaktorer än för män och att vi generellt inom alla grupper kan se en högre andel som arbetar deltid bland kvinnor än bland män.

Vi har också undersökt om det finns en skillnad mellan kvinnor och män när det gäller varför man arbetar deltid. Detta har gjorts då skillnaden i orsaker kan vara kopplat till skillnader i eventuella kompletterande transfereringar som ger pensionsrätter och kan därigenom påverka skillnader i pensionsutfallet.

Figurerna 6 och 7 beskriver orsakerna till deltidsarbete. Uppgifterna i figur 6 är hämtade från AKU (Arbetskraftsundersökningarna) och visar de självrapporterade orsakerna till att arbeta deltid, rangordnade efter utfallet för kvinnor.

Figur 6 Självrapporterad orsak till deltidsarbete enligt AKU, 2014

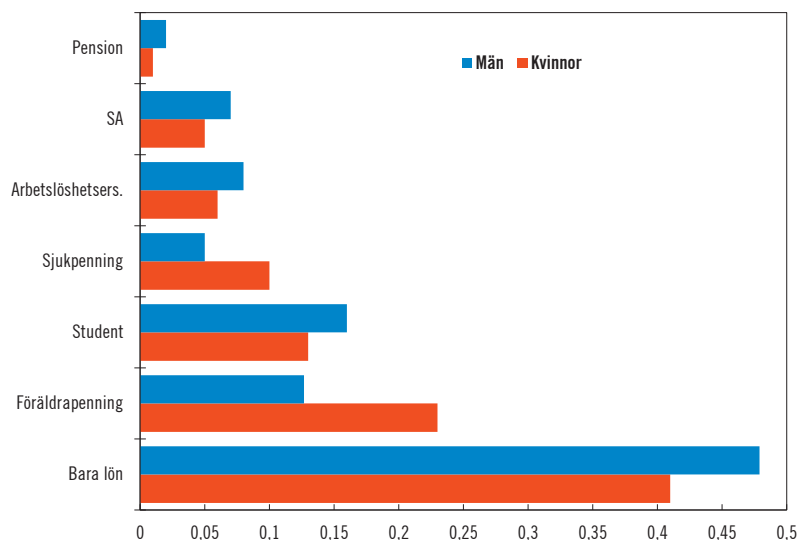


Källa: Arbetskraftsundersökningarna, 2014

Det finns stora skillnader till varför kvinnor och män arbetar deltid. Ofrivilligt deltidarbete (heltid saknas) är den största orsaken bland både kvinnor och män. För män är dock deltidarbete i större utsträckning kopplat till studier eller sjukdom.²⁴ För kvinnor är deltidarbete i större utsträckning kopplat till vård av barn och ett krävande arbete.

I figur 7 har uppgifter hämtats från LINDA-databasen. Figuren avser inte orsaker till deltidarbete utan visar samförkomsten av eventuellt uttag av andra transfereringar under året då man har arbetat deltid. De deltidarbetande har delats in i olika inkomstslag (t.ex. föräldrapenning eller sjukpenning) som indirekt kan ge en indikation till varför man arbetar deltid.

Figur 7 Inkomstslag, 2013



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Utifrån figur 7 kan vi observera likheter med det som framgår av figur 6. Vi kan se att knappt hälften av dem som arbetar deltid endast har lön, något vanligare bland män. Detta är förmodligen till stor del samma personer som i figur 6 uppger att heltid saknas. Den

²⁴ Förkomsten av deltidarbete i samband med studier kan ses som positivt för pensionen då någon form av arbete under studietiden bidrar till att stärka individens inkomst.

andra hälften har utöver lönen också pensionsgrundande transfereringar.

En högre andel kvinnor (cirka 45 procent) har pensionsgrundande transfereringar utöver lön jämfört med män (cirka 34 procent). Kvinnor har i högre utsträckning föräldrapenning och sjukpenning. Män har i högre utsträckning studiemedel, sjuk- eller aktivitetsersättning och arbetslöshetsersättning. Kvinnor har i högre utsträckning pensionsgrundande belopp.

Vi har också funnit att av dem som arbetar deltid utan transfereringar under året, hade dubbelt så många kvinnor som män transfereringar året innan (kopplat till sjukdom eller föräldraledighet). Bland deltidsarbetande män hade de flesta endast lön året innan. Orsaken till dessa skillnader kan vara att deltidsarbete bland män i hög utsträckning är kopplat till att man har en svag anknytning till arbetsmarknaden eller till en pågående etablering. För kvinnor förefaller deltidsarbetet i högre utsträckning vara kopplat till familjebildning eller sjukpenning. De flesta kvinnor som har andra transfereringar hade även det året innan. Detta tyder på att kvinnor återgår till heltid i mindre utsträckning än män.

Inkomster bland deltidsarbetande

Följande avsnitt syftar till att ge en sammanfattande bild av inkomsterna bland dem som arbetar deltid. Det är tyvärr inte möjligt att direkt observera pensionsrätter eller pensionsunderlaget i dataunderlaget. Skattepliktig inkomst har använts som ett sätt att uppskatta pensionsintjänandet.

Vi har redan konstaterat att förekomsten av barn är en viktig orsak till varför kvinnor arbetar deltid. I figur 8 visas inkomstutvecklingen före och efter barns födelse.

Figur 8 Effekter av barn på inkomstutvecklingen



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

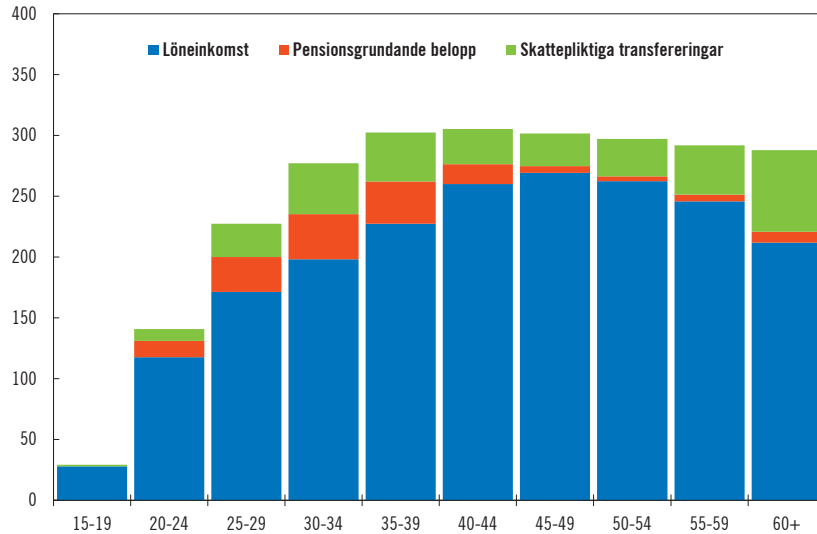
Vi kan se att inkomstutvecklingen för kvinnor försämras efter första barnets födelse. Denna effekt syns inte bland män. Figuren omfattar alla sysselsatta året innan det första barnet föds. Linjerna avser den genomsnittliga inkomsten för personer som fick sitt första barn under perioden 2001–2003. Därefter har individernas inkomst följts tre år innan och tio år efter första barnets födelse. Vi kan tydligt se att inkomstgapet mellan kvinnor och män ökar efter första barnets födelse. En viktig förklaring till detta är att skillnaderna i arbetstid ökar när barn kommer in i bilden.

Vi har även studerat inkomstutvecklingen för personer som får flera barn under denna period. Resultatet visar att män som får flera barn har en bättre inkomstutveckling jämfört med män som får ett barn. För kvinnor gäller det motsatta. Kvinnor som får fler barn har en sämre inkomstutveckling än kvinnor som får ett barn.

I figur 9 och 10 visas en ögonblicksbild avseende år 2013 som omfattar pensionsunderlaget för inkomstpensionen för allmän pension (inkomstpension och premiepension) för kvinnor och män. Detta innefattar skattepliktiga inkomster under intjänandetaket. Underlaget har delats upp i löneinkomster, transfereringar och pensionsgrundande belopp. Figuren omfattar både heltids- och

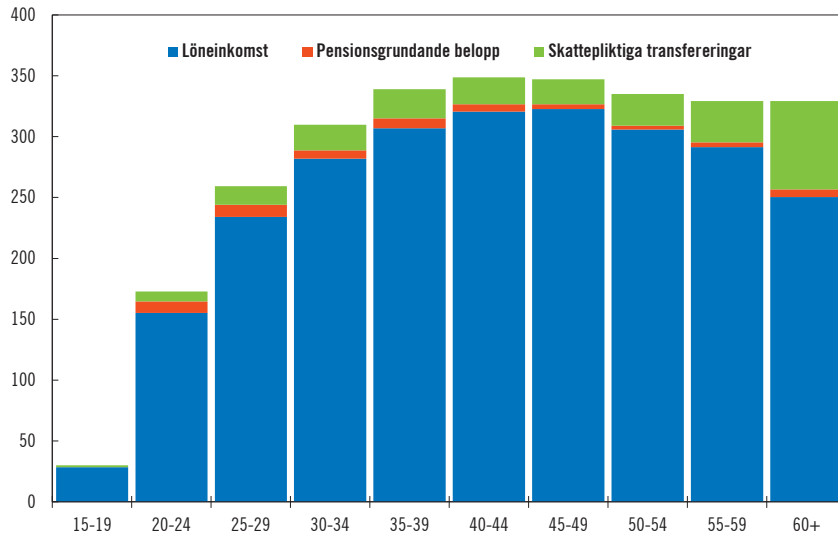
deltidsarbetande personer. Detta då pensionsgrundande belopp inte kan delas upp mellan heltids- och deltidsarbetande.

Figur 9 Pensionsunderlaget till allmän pension, kvinnor, 2013



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Figur 10 Pensionsunderlaget till allmän pension, män, 2013



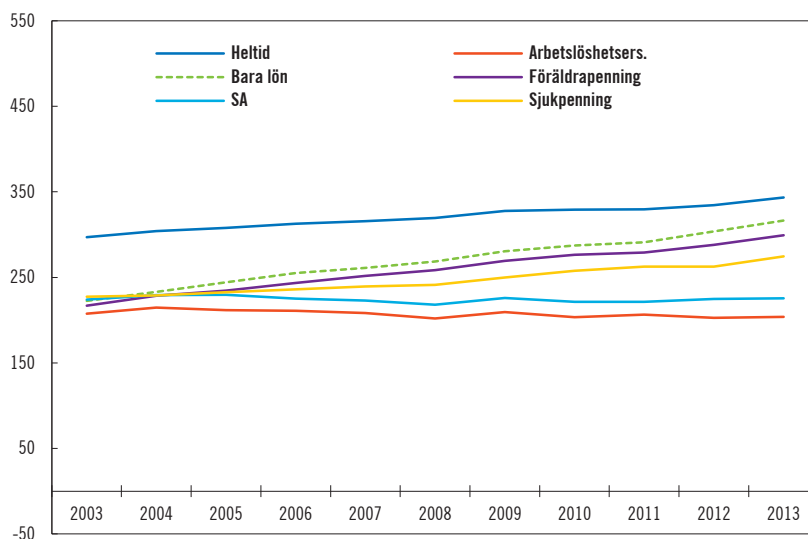
Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Vi kan se att kvinnor i genomsnitt har ett lägre pensionsunderlag än män. Om vi betraktar ovanstående figur som profiler för livsintjänandet för kvinnor och män kan följande konstateras.

Kvinnor har en högre andel pensionsgrundande belopp av pensionsunderlaget (6 procent) jämfört med män (2 procent). Kvinnor har en högre andel transfereringar av pensionsunderlaget (14 procent) jämfört med män (9 procent). För heltidsarbetande män är andelen av löneinkomsten som överstiger intjänandetaket (7 procent) högre än för kvinnor (3 procent). För deltidsarbetande är motsvarande andel 2 procent för män och 0 procent för kvinnor. Deltidsarbetande män har i överlag högre inkomster än deltidsarbetande kvinnor. Detta kan delvis kopplas till att män har högre inkomster vid heltidsarbete och därmed även vid deltidsarbete. Utöver detta kan högre inkomster vid heltidsarbete leda till att man kvalificerar till högre eventuella transfereringar vid deltidsarbete.

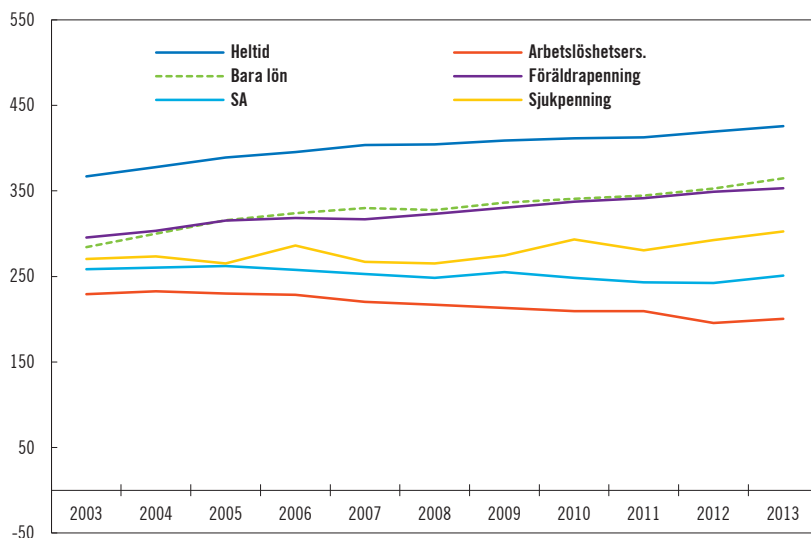
I figur 11 och 12 visas de indirekta effekterna av deltidsarbete på den långsiktiga inkomstutvecklingen. Figuren omfattar taxerad förvärvsinkomst och studenter och pensionärer har exkluderats.

Figur 11 Långsiktig inkomstutveckling för deltidsarbetande kvinnor



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Figur 12 Långsiktig inkomstutveckling för deltidssarbetande män



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Figurerna ovan avser alla personer som var sysselsatta år 2003 och deras inkomster fram till och med år 2013. Individerna har delats in i olika inkomstslag beroende på vilken status man hade år 2003. Bland de olika grupperna av deltidssarbetande under år 2003 är det ingen som når upp till inkomstnivån för heltidsarbetande, under perioden. Detta är särskilt tydligt för männen.

Den sämre inkomstutvecklingen hos deltidssarbetande kan ha flera tänkbara förklaringar.

Sammanfattning av deltidssarbetet

Betyddigt högre andel kvinnor än män arbetar deltid, även om andra faktorer beaktas. Deltidsarbete är vanligast förekommande i början och i slutet av arbetslivet. Män och kvinnor arbetar deltid av olika orsaker. Bland kvinnor är deltidssarbete i högre grad kopplat till vård av barn. Inkomsterna (och pensionsunderlaget) påverkas betydligt mer negativt vid familjebildning för kvinnor än för män. Inkomsterna bland dem som arbetar deltid är på lång sikt lägre än för heltidsarbetande.

Typfallsberäkningar

Typfall ger oss möjligheten att renodla vissa egenskaper som är av intresse i en studie. Vi har i följande avsnitt valt typfall som renodlar skillnaderna i pensionsutfall för personer som arbetat heltid under ett helt arbetsliv och personer som under vissa perioder arbetat deltid eller varit helt frånvarande från arbetsmarknaden. Vi har renodlat typfallen utifrån olika viktiga livshändelser. Till skillnad från att arbeta med statistiska uppgifter har vi haft möjlighet att undersöka det som särskilt intresserat oss. Typfallen ger dock ingen information om hur vanligt förekommande de är i befolkningen.

Till typfallsberäkningarna har Pensionsmyndighetens typfallsmodell använts. De typfallsindivider som använts är alla födda år 1993. Till grund för beräkningarna ligger empiriska löneprofiler som skapats utifrån LINDA-data. Pensionsåldern är densamma för alla typfallsindivider och har antagits vara 65 år.

Typfallen omfattar fyra sektorer. Privatanställda arbetare, kommunalt anställda, privatanställda tjänstemän och statligt anställda.

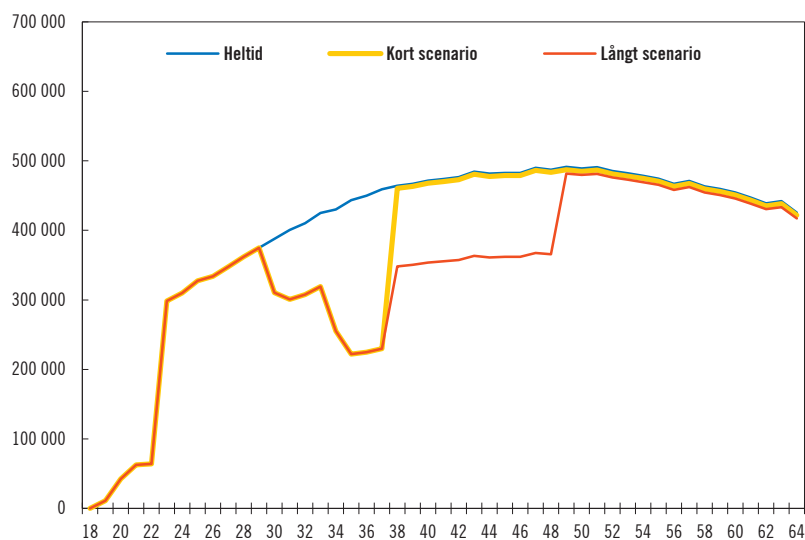
Typfall för föräldraledighet med påföljande deltidsarbete

I detta typfall har löneprofiler som är typiska för kvinnor använts, för alla fyra sektorer. Inkomstprofilen omfattar löneinkomst och föräldrapenning i olika omfattning under olika perioder. Utöver dessa utgår även pensionsgrundande belopp för barnår till typfallsindividen.

Under åren i deltidsarbete antas en lägre löneökning än hos en heltidsarbetande. I båda typfallen antas individen förlora sin sjukpenningsgrundande inkomst (SGI) mellan barnens födelse, det andra föds senare än 21 månader efter det första barnet. Detta medför att den senare perioden med föräldrapenning baseras på den SGI som gäller efter tiden som deltidsarbetande istället för inkomsten som heltidsarbetande.

I figur 13 visas ett exempel på en stiliserad inkomstprofil för en privatanställd tjänsteman.

Figur 13 Inkomstprofil (Exempel för privatanställd tjänsteman)



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

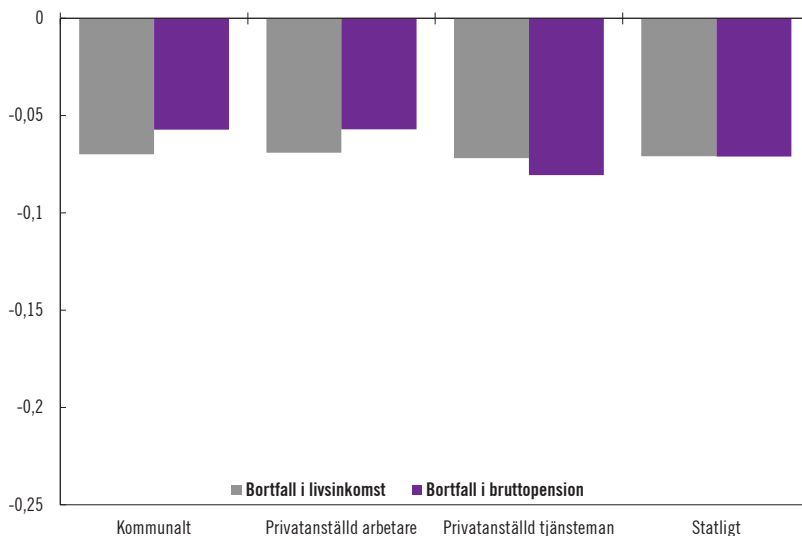
Typfall 1 omfattar föräldraledighet med påföljande kortare period av deltidarbete. Typfallet baseras på typiskt kvinnliga och stiliserade inkomstprofiler för alla fyra sektorer. Typfallsindividen antas få sitt första barn vid 30 års ålder och är föräldraledig på heltid första året. Typfallsindividen går sedan ner på deltid (75 procent sysselsättning) tills det andra barnet föds. Typfallsindividen får sitt andra barn vid 34 års ålder och är föräldraledig på heltid samma år. Typfallsindividen går sedan ner på deltid (50 procent sysselsättning) fram till och med det andra barnets fyraårs dag. Typfallsindividen återgår sedan till heltid.

Typfall 2 omfattar föräldraledighet med påföljande längre period av deltidarbete. Förloppet är detsamma som i typfall 1 men med tillägg av att typfallsindividen går ner på deltid (75 procent sysselsättning) från det andra barnets femårsdag fram till barnets femtonårsdag. Typfallsindividen återgår sedan till heltid.

I figur 14 syns utfallet för typfallet med en kortare period av deltidarbete. Resultatet presenteras i termer av bruttopension hos en heltidsarbetande person i samma sektor. Staplarna i grått visar bortfallet i termer av livsinkomst. Detta gör det möjligt att jämföra

den relativa förändringen av livsinkomsten med förändringen av bruttopensionen.

Figur 14 Effekt på bruttopensionen jämfört med heltidsarbetande per sektor, kort scenario



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell och Socialdepartementets beräkningar

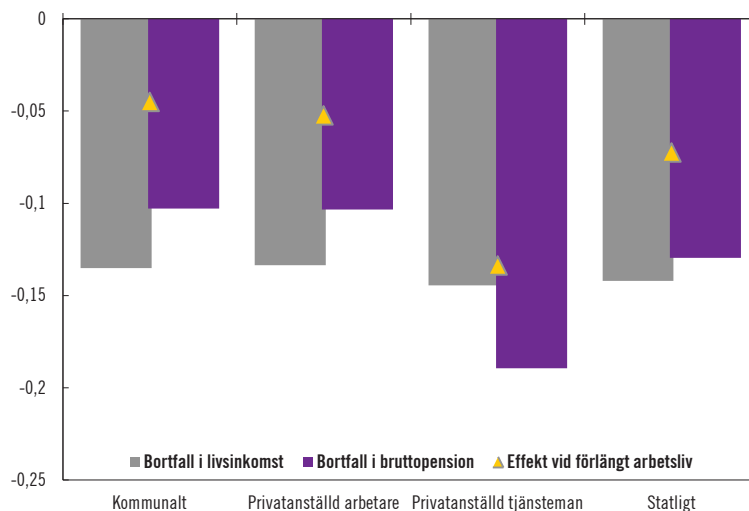
Bland privatanställda tjänstemän och statligt anställda minskar bruttopensionen mer än för typfallsindividerna i de övriga sektorerna. Orsaken till att privatanställda tjänstemän påverkas mer än övriga sektorer beror på att typfallsindividerna hamnar under intjänandetaket till tjänstepensionen och därmed förlorar den extra avsättningen (30 procent) som sker för lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp.

Kommunalt anställda och privatanställda arbetare kompenseras genom garantipensionen och effekten på bruttopensionen blir därmed inte lika kraftig.

För statligt anställda kan vi se att bortfallet i livsinkomst är lika stort som bortfallet i bruttopension. Detta har sin förklaring i att typfallsindividerna inte har en inkomst över intjänandetaket till tjänstepensionen och samtidigt inte är berättigad till garantipension.

I figur 15 visas utfallet från typfallet med en längre period av deltidarbete.

Figur 15 Effekt på bruttopensionen jämfört med heltidsarbetande per sektor, långt scenario



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell och Socialdepartementets beräkningar

Från figuren ovan kan vi se att det är privatanställda tjänstemän som påverkas mest, precis som i föregående typfall. Skillnaden är däremot att effekterna blir kraftigare. Om vi jämför effekten på bruttopensionen mot effekten på livsinkomsten för privatanställda tjänstemän kan man tydligt se effekten av att typfallsindividen hamnar under intjänandetaket till tjänstepensionen.

I det längre typfallet dämpas effekten ytterligare genom garanti-pensionen för kommunalt anställda och privatanställda arbetare. För statligt anställda kan vi se att man nu är berättigad till garanti-pension.

Den gulmarkerade symbolen visar nivån på bruttopensionen jämfört med en heltidsarbetande om arbetslivet förlängs med ytterligare ett år. För alla sektorer ökar bruttopensionen med cirka 5 procentenheter. Förlängningen är dock inte tillräcklig för att fullt ut kompensera för bortfallet i bruttopension. Ökningen av brutto-

pensionen vid en förlängning visar däremot på större skillnader mellan sektorerna. För kommunalt anställda, privatanställda arbetare och statligt anställda försvinner cirka 50 procent av bortfallet i bruttopension vid en förlängning av arbetslivet med ett år. För privatanställda tjänstemän är denna effekt inte lika tydlig. Det beror framförallt på att förlusten av den extra avsättningen till tjänstepensionen inte fullt ut ersätts med att arbeta vidare ett extra år efter 65 års ålder. Detta fenomen uppstår inte i de övriga sektorerna då dessa (i genomsnitt) inte har inkomster över intjänandetaket (7,5 inkomstbasbelopp).

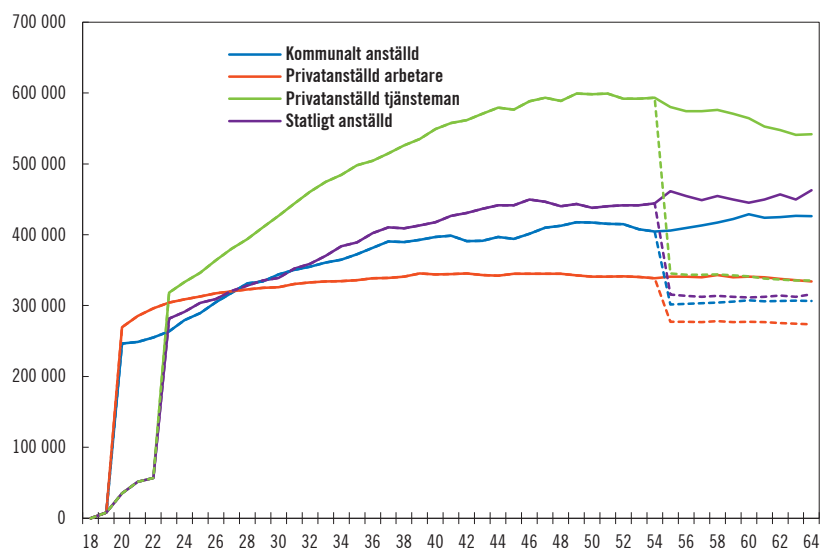
För alla sektorer (med undantag för privatanställda tjänstemän) minskar garantipensionens andel av bruttopensionen, vid en förlängning av arbetslivet med ett år. Orsaken till att man inte kan se någon effekt på garantipensionen för privatanställda tjänstemän beror på att denna grupp inte är berättigade garantipension i utgångsläget, i utfallet från typfallet.

Utan pensionsgrundande belopp för barnår skulle bruttopensionen minskat med ytterligare 2–3 procentenheter, oavsett sektortillhörighet.

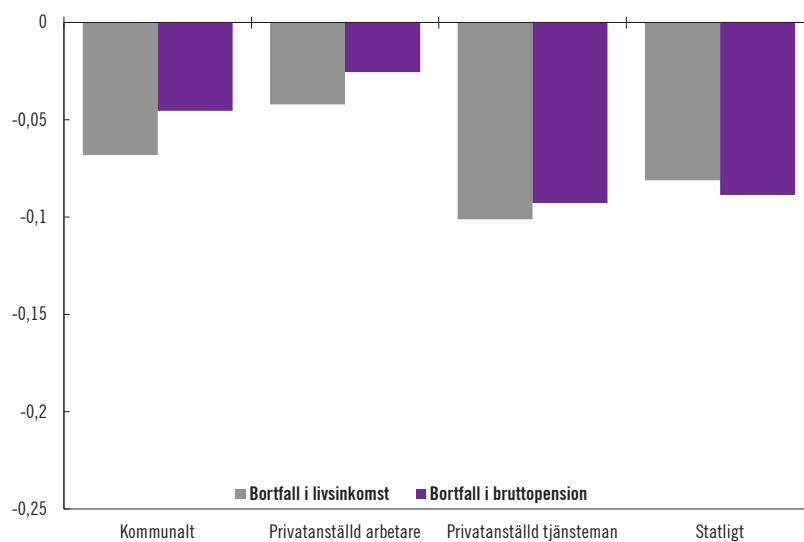
Typfall för sjukersättning

Typfallet har beräknats utifrån löneprofiler som är typiska för män. I detta typfall går typfallsindividen ned i deltid på 50 procent och får sjukersättning på 50 procent från och med 55 års ålder, fram till och med pensionen vid 65 års ålder. I typfallet har pensionsgrundande belopp för sjukersättning inkluderats men inte eventuella kompletteringar. För varje år av deltidsarbete antas en lägre löneökning än för en typfallsindivid som arbetar heltid under samma period.

I figur 16 visas de inkomstprofiler som använts vid beräkningen av typfallet. I figur 17 visas utfallet från typfallet, uppdelat per sektor.

Figur 16 Inkomstprofil – Typfall för sjukersättning, per sektor

Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Figur 17 Effekt på bruttopensionen jämfört med heltidsarbetande, per sektor

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell och Socialdepartementets beräkningar

Sett till utfallet ovan är effekten på bruttopensionen som störst för privatanställda tjänstemän och statligt anställda. Detta beror även i detta typfall framförallt på att de hamnar under intjänandetaket till tjänstepensionen och därmed går miste om den extra avsättningen på lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp.

För privatanställda arbetare är effekten relativt liten. Det förklaras av att ersättningen (inkluderat pensionsgrundande belopp för sjukersättning) är relativt god, sett till den inkomst som typfallsindividen skulle ha haft i heltidstypfallet under motsvarande period. Effekten för denna typfallsindivid dämpas även av garantipensionen. För kommunalt anställda är effekten lite större då effekten inte dämpas av garantipensionen, däremot utgår pensionsgrundande belopp för sjukersättning.

Jämfört med det korta typfallet för familjebildning är effekten på bruttopensionen överlag högre för män med sjukersättning. Det har delvis sin förklaring i att männen i större utsträckning har inkomster över intjänandetaket till tjänstepensionen under arbetslivet.

De gråtonande staplarna (se figur 17) visar bortfallet i termer av livsinkomst för respektive sektor, relativt en heltidsarbetande i samma sektor. För alla sektorer utom för statligt anställda är effekten på livsinkomsten större än motsvarande effekt på bruttopensionen. Detta förklaras av att olika dämpande mekanismer såsom garantipensionen täcker upp för en del av bortfallet. Sett till statligt anställda blir denna effekt den motsatta då statligt anställda typfallsindivider omfattas av den förmånsbestämda delen inom tjänstepensionsavtalet PA 03 och effekten på bruttopensionen blir därmed kraftigare, då typfallet utspelas i den senare delen av arbetslivet.

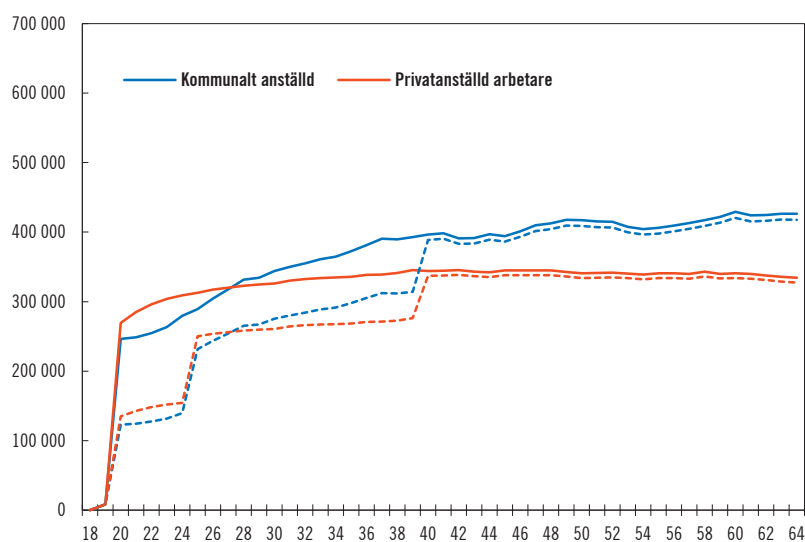
Typfall för långvarigt deltidarbete

Typfallet är baserat på inkomstprofiler som är typiska för män och omfattar kommunalt anställda och privatanställda arbetare. Syftet med detta typfall är att illustrera en situation där typfallsindividerna antas ha en svag anknytning till arbetsmarknaden. Precis som i föregående typfall antas även här att löneökningen är lägre för en deltidarbetande än för en heltidsarbetande.

Typfallsindividerna arbetar deltid (50 procent) från och med 20 års ålder till och med 24 års ålder. Från och med 25 års ålder går typfallsindividerna upp i arbetstid (80 procent) till och med 39 års ålder. Från och med 40 års ålder arbetar typfallsindividerna heltid fram till och med pensionen vid 65 års ålder.

I figur 18 visas de inkomstprofiler som har använts vid beräkningen av typfallet. I figuren visas typfallets inkomstprofil som den motsvarande inkomstprofilen för en heltidsarbetande i samma sektor (tonad linje).

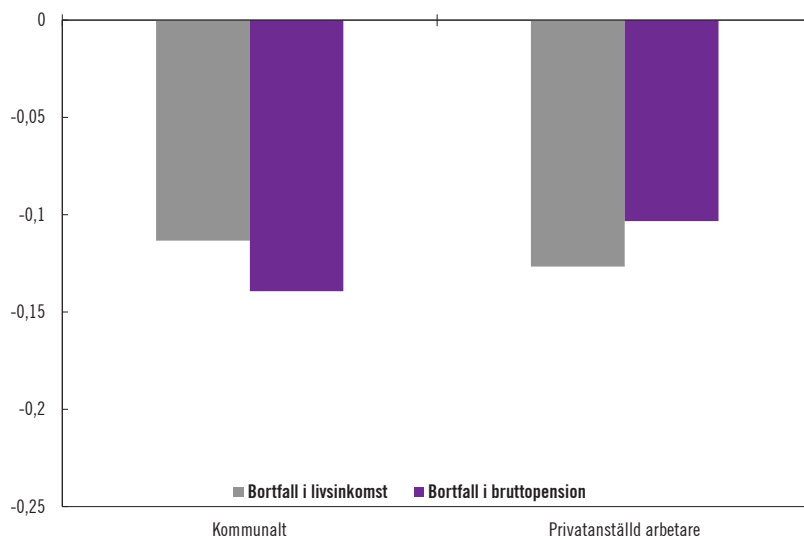
Figur 18 Inkomstprofil – Typfall för långvarigt deltidarbete



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

I figur 19 visas utfallet från beräkningen av typfallet.

Figur 19 Effekt på bruttopensionen jämfört med en heltidsarbetande, per sektor



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell och Socialdepartementets beräkningar

Effekten på bruttopensionen är som störst för kommunalt anställda (-14 procent) jämfört med privatanställda arbetare (-11 procent). Det är däremot viktigt att betona skillnaden i utfall mellan dessa två sektorer.

Orsaken till varför effekten på bruttopensionen för privatanställda arbetare inte blir lika stor som för kommunalt anställda är att dessa typfallsindivider har en löneprofil som är någorlunda horisontell, med en generellt svag löneökning. Detta i kombination med sektorns låga lönenivå medför att effekten på bruttopensionen blir relativt begränsad då en allt större andel av bortfallet i bruttopensionen kompenseras med garantipension.

Sett till staplarna i grått som visar bortfallet i livsinkomst kan vi se att resultatet går i olika riktningar för kommunalt anställda och privatanställda arbetare.

För kommunalt anställda är effekten på bruttopensionen större än effekten på livsinkomsten, trots att typfallsindividen erhåller garantipension vid 65 års ålder. Detta är däremot inte tillräckligt

för att kompensera bortfallet i bruttopension då den utbetalda garantipensionen är relativt liten satt i relation till den totala bruttopensionen. För privatanställda arbetare är effekten den motsatta. Detta förklaras av att inkomstutvecklingen, men även inkomstnivån, är mycket lägre för privatanställda arbetare. Detta medför att typfallsindividerna i högre grad kompenseras av garantipension, vilket ger en dämpande effekt på bruttopensionen.

Sammanfattning av typfall

Deltid, oavsett orsak eller tidsomfattning, påverkar privatanställda arbetare minst och privatanställda tjänstemän mest. Att arbeta deltid sent i livet (se typfallet för sjukersättning) har en betydligt mer negativ inverkan på bruttopensionen för privatanställda tjänstemän och statligt anställda, likaså det längre typfallet för familjebildning.

Att arbeta deltid under en längre eller kortare period samtidigt som man har barn påverkar bruttopensionen för privatanställda tjänstemän mer än för typfallsindividerna i övriga sektorer. Det kan förklaras av att privatanställda tjänstemän hamnar under intjänandetaket till tjänstepensionen (7,5 inkomstbasbelopp), vilket innebär att dessa individer går miste om den extra avsättningen till tjänstepensionen. Samma effekt återfinns bland statligt anställda, om än inte i samma utsträckning.

Att förlänga arbetslivet med ett år är inte tillräckligt för att täcka upp för bortfallet i bruttopension som typfallet orsakar, oavsett sektor. Däremot är effekten på bruttopensionen relativt stor vid en förlängning av arbetslivet med ett år (en ökning av bruttopensionen med cirka 5 procentenheter, oavsett sektor). Att förlänga arbetslivet med ett år halverar effekten på bruttopensionen i det längre typfallet för familjebildning, för alla sektorer utom privatanställda tjänstemän. I det längre typfallet är bortfallet av extra avsättning till tjänstepensionen för privatanställda tjänstemän svår att ersätta genom att förlänga arbetslivet med ett år.

Sett till nettoeffekterna (det vill säga den disponibla inkomsten som inkluderar skatteeffekten och eventuellt bostadstillägg) är det framförallt för kommunalt anställda och privatanställda arbetare som effekten på pensionen dämpas av bostadstillägg.

Hur kan deltid arbetet utvecklas i framtiden?

Skillnaden mellan män och kvinnor när det gäller andelen som arbetar deltid har minskat påtagligt de senaste 15 åren. Frågan är om vi kan förvänta oss att den trenden försätter.

Ett sätt att närma sig den frågan är att studera vad som påverkar förekomsten av deltidarbete och att undersöka hur olika faktorer har förändrats över tid. Vi kan sen spekulera om hur framtiden kan se ut givet hur vi tror att sådana faktorer kommer att utvecklas framöver.

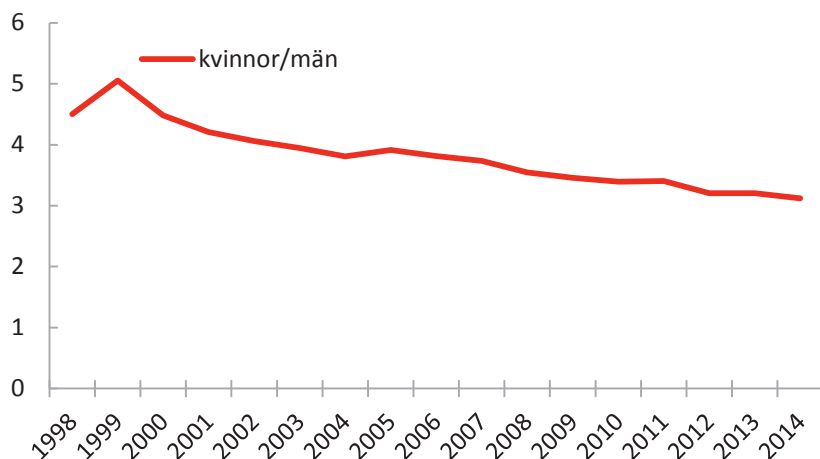
Analysen i detta avsnitt görs i fyra steg. Först beskriver vi översiktligt hur utvecklingen av könsskillnader i deltid har förändrats över tid. Därefter går vi igenom vilka faktorer som historiskt har påverkat sannolikheten för kvinnor respektive män att arbeta deltid. Baserat på vilka faktorer som historiskt spelat roll analyserar vi därefter först om befolkningens sammansättning förändrats på ett sätt som kan bidra till att förklara utvecklingen av deltidarbete och därefter om själva riskfaktorernas betydelse har förändrats över tid.

Analysen bygger på data från LINDA-databasen och omfattar åren 1998–2014.

Historiska Trender (1998–2014)

Sedan 1998 har andelen av alla sysselsatta kvinnor som arbetar deltid minskat medan den har ökat bland männen. I figur 20 visas utvecklingen av kvoten mellan dessa två andelar.

Figur 20 Andelen deltid arbetande kvinnor/andelen deltid arbetande män (Kvoten), över tid

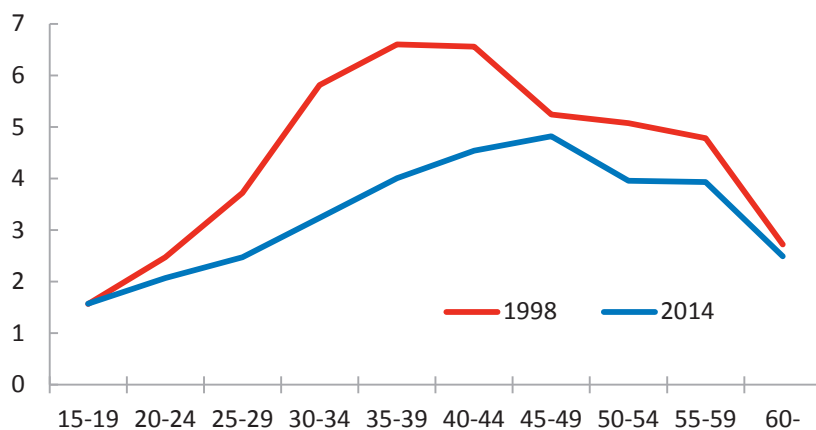


Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

När förändringen av könsskillnaden delas upp på olika åldersgrupper blir det tydligt att utjämningen har varit kraftigast bland 30- och 40-åringar.

Figur 21 visar andelen deltid arbetande kvinnor mot andelen deltid arbetande män (kvoten) historiskt (bara 1998 och 2014 visas), per åldersgrupp.

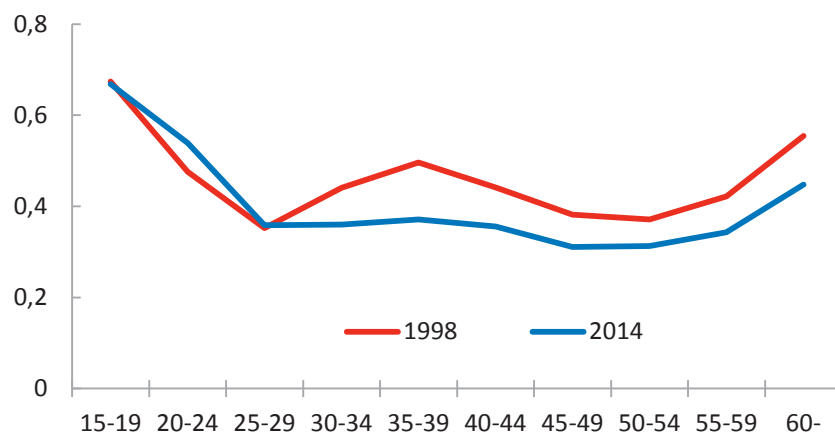
Figur 21 Andelen deltid arbetande kvinnor/andelen deltid arbetande män (Kvoten), per ålder



Källa: SCB, LINDA-materialet

I figur 22 och 23 dekomponerar vi de underliggande trender som driver förändringen av könsskillnaden. För kvinnor ser vi en tydlig minskning i andelen deltidsarbetande, förutom i de yngsta åldrarna där andelen deltidsarbetare faktiskt ökat något. En intressant utveckling är att den ”puckel” som tidigare fanns kring de åldrar som kan förknippas med familjebildning i det närmaste året har försvunnit.

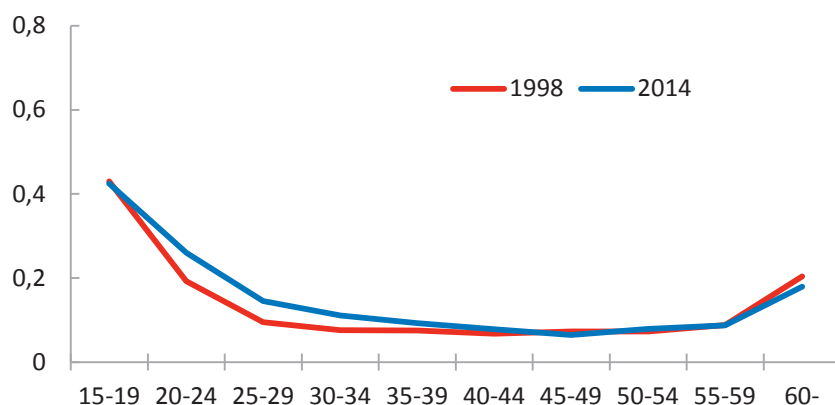
Figur 22 Andelen deltidsarbetande kvinnor, per ålder



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

För män har andelen deltidsarbetande ökat i åldrarna 20–44 medan den legat relativt stilla bland de allra yngsta och i åldrarna 45–59. Bland män över 60 år har deltidsarbetet minskat något.

Figur 23 Andelen deltidsarbetande män, per ålder



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Det verkar alltså som att det främst är förändringar i åldrarna 25–44 som drivit de minskade könsskillnaderna när det gäller deltidsarbete och att detta drivits både av minskat kvinnligt och ökat manligt deltidsarbete. Den enskilt viktigaste förändringen tycks dock ha varit den kraftiga minskningen bland kvinnor i åldrarna 30–44.

Beror detta på en förändring av vilka orsaker som spelar roll för deltidsarbete över tid, t.ex. att ha små barn spelar mindre roll nu förtiden för kvinnor medan det spelar lite mer roll för män? Eller beror det på förändringar i befolkningens sammansättning, dvs. att det finns färre personer med de egenskaper som medför högre risk för deltid, t.ex. färre kvinnor med bara gymnasial utbildning?

För att pröva sådana hypoteser behöver vi först förstå vilka faktorer som påverkar sannolikheten att arbeta deltid.

Vad påverkar sannolikheten att arbeta deltid?

Med hjälp av en s.k. multivariat logistisk regression har vi studerat vilka individuella egenskaper som medför en högre eller lägre risk att arbeta deltid.²⁵ På detta sätt kan vi isolera betydelsen av en specifik faktor och t.ex. kontrollera att den höga förekomsten av

²⁵ Se Bilaga 2 för en sammanfattning av modellskattningarna på poolade data, 1998–2013.

deltid i kommunal sektor inte bara beror på att det arbetar många kvinnor där. Analysen har gjorts separat för kvinnor och män.

Risikfaktorerna kan beskrivas dels utifrån vilken effekt de har, om de hänger ihop med en högre eller lägre risk för deltidarbete och dels utifrån styrkan på effekten, hur mycket risken påverkas. En riskfaktors samlade betydelse beror dock även på hur många som har den egenskap som riskfaktorn fångar. Den starkaste riskfaktorn för både kvinnor och män är t.ex. att vara student men eftersom vi bara studerar sysselsatta är det relativt få studenter som ingår i analysen (och även färre som skulle arbeta heltid). Det gör att den faktorn kan vara mindre viktig för det samlade utfallet än en faktor som visserligen har en svagare effekt men som omfattar betydligt fler personer.

Hög sannolikhet för deltid

De tre faktorer som mest höjer risken för deltid är gemensamma för kvinnor och män. De är i rangordning, att vara student, att arbeta i kommunal sektor samt att vara yngre än 25 år.

För både kvinnor och män är också att vara privatanställd arbetare förenat med en högre risk för deltid.

För kvinnor finns det ett antal faktorer kopplade till barn och familj som höjer risken för deltid men för män är dessa antingen betydelselösa eller förenade med lägre risk för deltid. Att vara lågt utbildad är även det förenat med förhöjd risk för kvinnor men sänkt risk för män. Att vara svensk född också höjer risken för kvinnor medan det sänker risken för män.

Låg sannolikhet för deltid

De faktorer som är ”skyddande” dvs. ger en sänkt risk för deltid är i huvudsak olika för kvinnor och män. För kvinnor är det starkaste skyddet att ha en hög inkomst eller utbildning. För män är de starkaste skyddsfaktorerna att vara svenskfödd, att ha en lägre utbildning, samt att ha en hög inkomst.

Analysen så här långt baserar sig på en modell där alla år under tidsperioden, 1998–2013, har lagts ihop. I de följande avsnitten är avsikten att studera utvecklingen över tid för att försöka teckna en

bild av drivkrafterna bakom deltidsarbetets förändring. Analysen bygger på två delar, förändringar av befolkningens sammansättning samt förändringar av riskfaktorers betydelse.

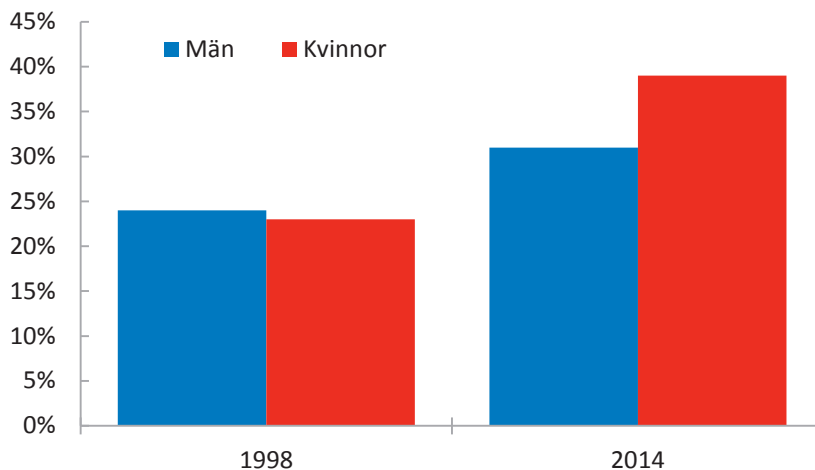
Förändring av befolkningens sammansättning

Om t.ex. fler personer i befolkningen har egenskaper som är kopplade till en lägre risk för deltid kan det bidra till att förklara minskningen av andelen deltidsarbetande över tid. Vi har därför studerat förändringar av befolkningens sammansättning utifrån de riskfaktorer som vi har identifierat.

Den huvudsakliga bilden är att förändringarna är relativt små men det finns några viktiga undantag. Det första är andelen kvinnor med högre utbildning.

1998 var 23 procent av alla vuxna kvinnor universitetsutbildade, 2014 var det 37 procent. Det är en stor ökning, och en högre andel kvinnor än män har nu en högre utbildning. Eftersom hög utbildning är en relativt stark skyddande faktor mot deltidarbete för kvinnor bör denna utveckling ha spelat en betydande roll för den minskade andelen deltidsarbetande kvinnor.

Figur 24 Andel kvinnor och män med högre utbildning



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Den andra viktiga förändringen är att en lägre andel av alla sysselsatta kvinnor arbetar i kommunal sektor. Andelen har minskat från cirka 50 procent 1999 till 41 procent 2013. Att arbeta i kommunal sektor är den näst största riskfaktorn för kvinnor och eftersom så många påverkas av den bör denna förändring ha bidragit betydligt till minskningen av deltidarbete.

Det förutsätter dock att effekten av att arbeta kommunalt inte förändrats över tid. Vad gäller både kommunal sektor och högre utbildning är effekterna faktiskt relativt konstanta över tid. Det gäller dock inte en lång rad andra riskfaktorer.

I nästa avsnitt tar vi den multivariata analysen vidare och studerar år för år hur effekten av de olika riskfaktorerna har förändrats.

Förändring av riskfaktorers betydelse

När vi skattar samma modell för enskilda år, istället för på alla år samtidigt, kan vi jämföra oddskvoter från år till år och observera vilka förändringar har skett i förklaringsvariablerna, i vilken riktning och i vilken storleksordning.

När vi studerar förändringar över tid är det viktigt att skilja på stort och smått. En relativt kraftig förändring av en faktor med väldigt liten effekt kan ha mindre betydelse än en lite förändring av en faktor med väldigt stor effekt. Vi börjar därför med att studera om de starkaste risk- respektive skyddsfaktorerna har förändrats.

Tabell 1 visar, för tre olika år, de tre starkaste riskfaktorerna samt två starkaste skyddsfaktorerna för kvinnor respektive män.

Tabell 1 Risk- och skyddsfaktorer för deltidarbete

		Störst risk för deltidarbete			Störst skyddsfaktor	
		1	2	3	1	2
Kvinnor	2003	Student	Kommunalt	Minsta barn 5-8	Inkomst över tak	Att vara 25-34
	2009	Kommunalt	Student	Att vara -24	Inkomst över tak	Sambo med föräldrapenning*
	2013	Kommunalt	Student	Att vara -24	Inkomst över tak	Statligt
Män	2003	Student	Kommunalt	Att vara -24	Grundskoleutbildning	Gymnasial utbildning
	2009	Kommunalt	Student	Att vara -24	Inrikes född	Gymnasial utbildning
	2013	Student	Kommunalt	Att vara -24	Inrikes född	Gymnasial utbildning

Resultatet tyder på att det inte finns några stora förändringar för män när det gäller vad som är de största riskerna. Det är under alla åren att vara student, kommunalt anställd och att vara under 25 år. För kvinnor däremot ser vi att ha små barn inte längre tar sig in på topp tre när det gäller ökad risk för deltid. Bland de två starkaste skyddsfaktorerna har att vara svenskfödd gått upp i topp för män medan att bara ha grundskoleutbildning har fallit bort. För kvinnor är det under alla år hög inkomst som är den starkaste skyddsfaktorn medan andraplatsen skiftar mellan åren.

Oavsett om effekten av en faktor är stor eller liten är det också intressant att fånga vilka faktorer har gått genom de största relativa förändringarna sedan 1998. Vi sammanfattar de största förändringarna i tabell 2.

Tabell 2 Förändring av riskfaktorer för deltidarbete

Störst minskningar i risken att arbeta deltid (minskningens storlek inom parantes)	
Kvinnor	Män
Barn 0-4 (ca 40%)	Student (ca 60%)
Barn 5-8 (ca 20%)	Sjukskriven (ca 40%)
Sammanboende med barn (ca 20%)	
Inkomst över taket (skyddet har <u>ökat</u> med ca 40%)	
Störst ökning i risken att arbeta deltid (ökningens storlek inom parantes)	
Kvinnor	Män
Yngre än 25 år (ca 100%)	Ålder 25-34 (ca 60%)
Arbetare (ca 30%)	Ålder 35-54 (ca 40%)
	Arbetare (ca 60%)
	Sammanboende med barn (ca 40%)
	Inkomst över taket (ca 20%)
	Kommunalt anställd (ca 20%)
Oförändrad risk att arbeta deltid	
Kvinnor	
Kommunalt anställd	

En av de intressantaste förändringarna är att betydelsen av att ha barn har förändrats för både män och kvinnor. Variabler som kopplar till att ha barn är fortfarande riskfaktorer för kvinnor men deras effekt har minskat över tid. För män har att vara sammanboende och ha barn gått från att ha varit en skyddsfaktor till att bli en riskfaktor. För män är barn i sig fortfarande skyddande men inte att bo ihop med någon och ha barn.

En annan förändring där män och kvinnor också går i olika riktning är att hög inkomst har blivit mer skyddande över tid för kvinnor medan den blivit mindre skyddande för män.

För både kvinnor och män har det blivit en starkare riskfaktor att vara privatanställd arbetare. Ålder är alltid en signifikant förklaringsfaktor för risken att arbeta deltid, för både män och kvinnor. Unga (under 25) har nu för tiden den högsta risken för deltidarbete, jämfört med alla andra åldrar, för både könen. För kvinnor är det den riskfaktor som har ökat allra mest. För männen har risken i åldrarna 25–54 ökat relativt kraftigt jämfört med att vara äldre (55+).

Bland de faktorer vars betydelse inte har förändrats nämnvärt är det en som förtjänar att lyftas fram och det är att vara kommunalt anställd. Trots att problemen med deltid i den sektorn har diskuterats mycket är den för kvinnor en lika dominant riskfaktor under hela den studerade perioden.

Avslutande reflexioner

Avsikten med det här kapitlet är att försöka blicka framåt genom att studera historien. Kommer skillnaderna mellan mäns och kvinnors deltidsarbete att fortsätta minska? Ett sätt att närma sig den frågan är genom att fråga sig om de underliggande trender vad gäller befolkningens sammansättning och riskfaktorernas förändring som vi observerat i det här kapitlet kommer att fortsätta i samma riktning.

När det gäller befolkningens sammansättning är det mycket sannolikt att andelen kvinnor med högre utbildning kommer att fortsätta öka. Om det fortsätter att vara ett bra skydd mot deltidsarbete bör det leda till en press nedåt på andelen deltidarbetande kvinnor. En faktor som kan verka i motsatt riktning är att antalet anställda i kommunal sektor kan antas komma att öka. Orsaken till det är demografiska skäl med betydligt fler äldre i behov av främst äldreomsorg. Om det fortsätter att vara en lika kvinnodominerad sektor lär det leda till en press uppåt på könsskillnaderna i deltidsarbete.

Ser vi till riskfaktorernas förändring finns det mycket som tyder på att en ökad jämställdhet, främst relaterat till barn och familj, har bidragit till minskat deltidsarbete hos kvinnor och möjligen också till den ökning vi ser bland män. Här finns det anledning att anta att politiska reformer har spelat roll och att även utvecklingen framöver kan vara beroende av hur t.ex. föräldraförsäkringen kommer att se ut framöver. Den viktiga faktor som hittills tycks opåverkad av politiska eller andra reformer är överrisken för anställda i kommunal sektor. Den enda förändring vi sett är att effekten av att vara kommunalt anställd t.o.m. ökat något för män. Några av de förändringar vi sett skulle kunna indikera att förändringar på arbetsmarknaden har påverkat riskerna. Det gäller främst den ökade risk som är förknippad med att vara privatanställd arbetare

och den påtagligt ökade risken bland män i åldrarna 25-34. En hypotes är att tjänstesektorns tillväxt kan ha medfört att fler arbeten i dag finns inom branscher med högre deltidsrisker och att det är en utveckling som kan tänkas fortsätta.

Bilaga 1 Tjänstepensionsavtal

Nedan ges en kortfattad beskrivning av respektive tjänstepensionsavtal som har använts vid beräkningen av respektive typfall. De avtal som beskrivs är de som gäller för typfallsindividerna, det vill säga för dem som är födda år 1993.

AKAP-KL (Kommunalt anställda)

Avtalet är avgiftsbestämt och omfattar individer födda år 1986 eller senare. Avtalet har ingen nedre gräns för intjänande och kan tjänas in till och med 65 års ålder. Avgiften som betalas in av arbetsgivaren uppgår till 4,5 procent av lönen upp till 7,5 inkomstbasbelopp och 30 procent på lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp upp till 30 inkomstbasbelopp.

SAF-LO (Privatanställda arbetare)

Avtalet omfattar individer födda år 1986 eller senare. Intjänandet sker från och med 25 års ålder. Systemet är avgiftsbestämt och uppgår till 4,5 procent av lönen upp till 7,5 inkomstbasbelopp. För lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp är avsättningen 30 procent.

ITP-1 (Privatanställda tjänstemän)

Avtalet är helt avgiftsbestämt för individer födda år 1979 eller senare. Intjänande sker från och med 25 års ålder till och med 65 års ålder. För lönedelar upp till 7,5 inkomstbasbelopp motsvarar avsättningen 4,5 procent av lönen. För lönedelar över 7,5 inkomstbasbelopp är avsättningen 30 procent.

PA 03 (Statligt anställda)

Tjänstepensionsavtalet för statligt anställda består utav två avgiftsbestämda delar och en förmånsbestämd del. Den första avgiftsbestämda delen är individuell ålderspension och tjänas in från och med 23 års ålder. Pensionen är avgiftsbestämd och avsättning upp-

går till 2,5 procent. Den individuella ålderspensionen betalas ut livsvarigt.

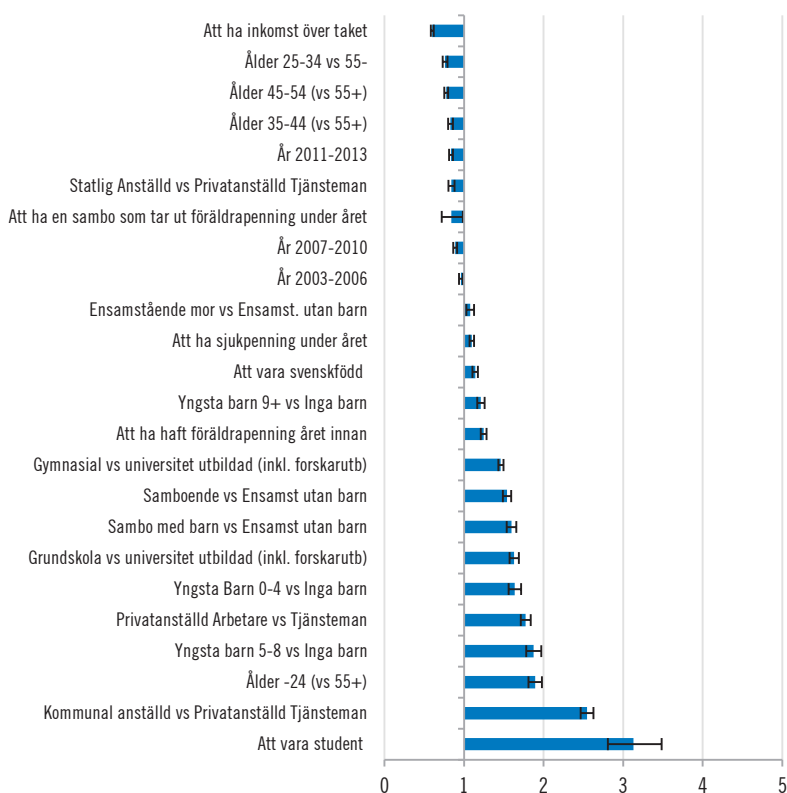
Den andra avgiftsbestämda delen är kompletterande ålderspension (KÅPAN) och intjänandet sker från 23 års ålder. Avsättningen uppgår till 2 procent upp till 30 inkomstbasbelopp.

Förmånsbestämd pension betalas ut till dem som har ett pensionsunderlag som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp. Denna del tjänas in från och med 28 års ålder. Den förmånsbestämda delen beräknas på medellönen av de sista fem åren före pensionering. För lönedelar mellan 7,5 och 20 inkomstbasbelopp uppgår avsättningen till 60 procent. Mellan 20 och 30 inkomstbasbelopp är avsättningen 30 procent. För lönedelar över 30 inkomstbasbelopp görs ingen ytterligare avsättning.

Bilaga 2 Multivariat analys på poolade data (1998–2014) - Oddskvoter

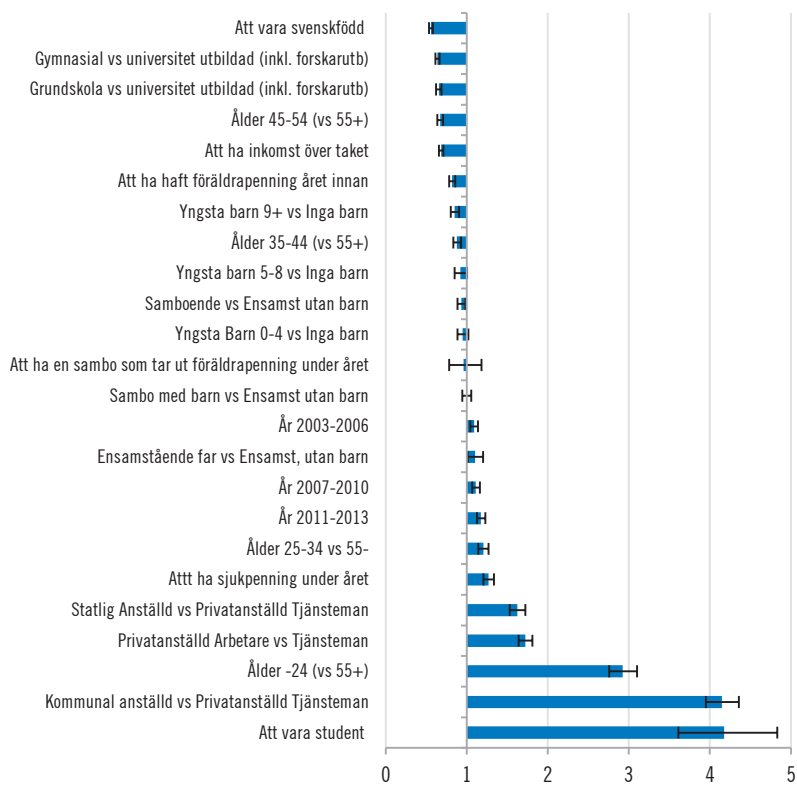
För att bestämma oss för vilken modell vi ska använda på årliga data har vi först kört en poolad regression över alla år för att identifiera en robust specifikation. Diagrammet visar oddskvoter för risken att arbeta deltid över alla år i LINDA (1998–2014), separat för män och kvinnor, med konfidens intervaller.

Figur 1 Oddskvoter - kvinnor

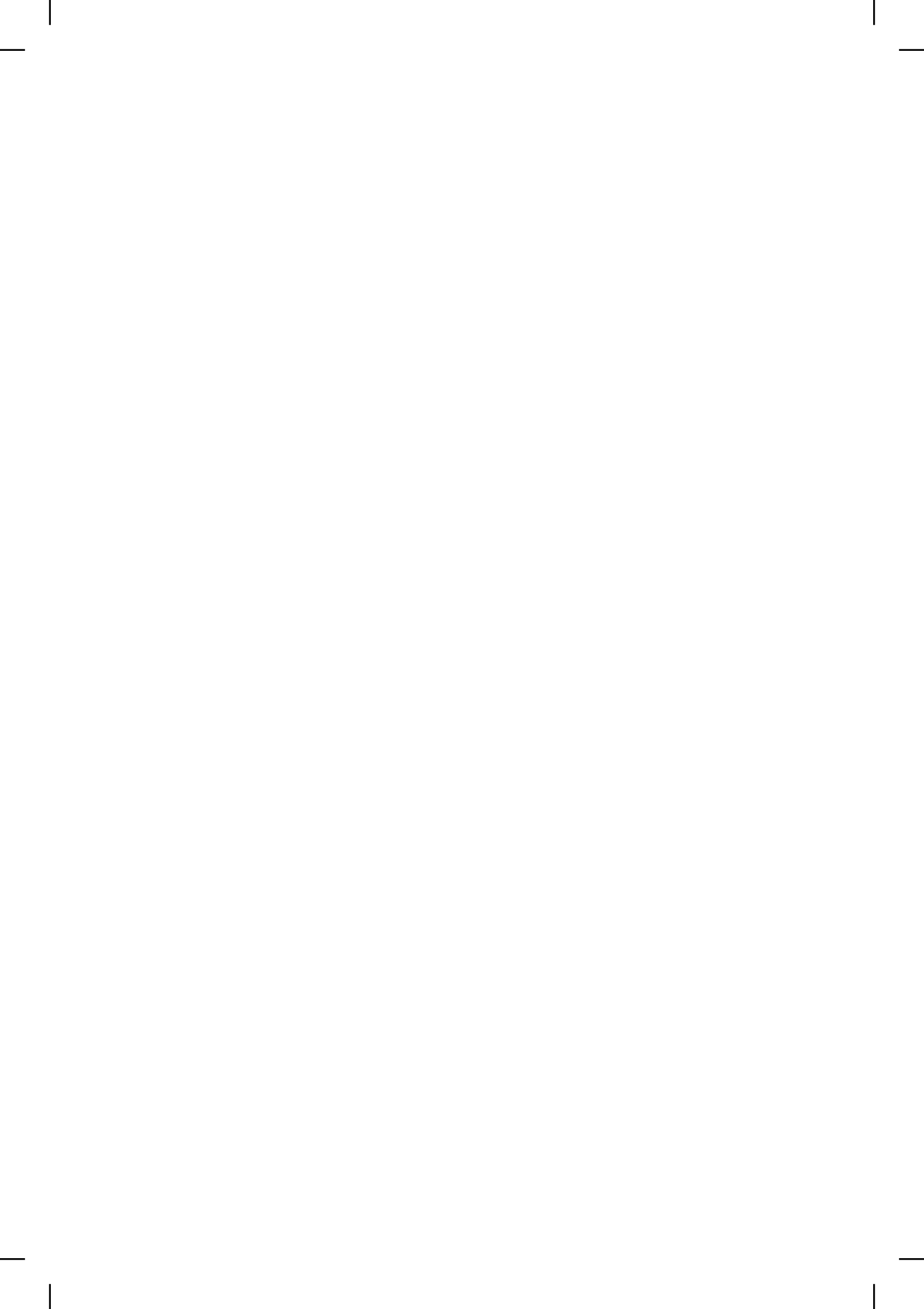


Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar

Figur 2 Oddskvoter - män



Källa: LINDA-databasen och Socialdepartementets beräkningar



7 Varför lämnar kvinnor arbetslivet tidigare än män?

Sammanfattning

En av flera anledningar till att kvinnor i genomsnitt har lägre pensioner än män är att de tenderar att lämna arbetslivet något tidigare. Skillnaden är allra tydligast efter 60 års ålder. En möjlig anledning till detta skulle kunna vara att kvinnor och män i stor utsträckning arbetar i olika yrken. Den svenska arbetsmarknaden är starkt köns-segregerad. Kvinnor dominerar t.ex. i vad som ofta beskrivs som särskilt slitsamma yrken inom vård- och omsorg. I det här kapitlet prövar vi den hypotesen. Är det så att de som arbetar i kvinno-dominerade yrken lämnar arbetslivet tidigare än personer i mansdominerade yrken? Svaret är nej. När vi jämför hur sysselsättningsgraden förändras mellan 55 och 64 års ålder i olika yrkesgrupper visar det sig att det inte finns några väsentliga systematiska skillnader mellan kvinno- och mansdominerade yrkesgrupper. Om kvinnor och män i olika yrken betedde sig precis som i dag, men alla yrken bestod av en lika stor andel män och kvinnor, skulle det samlade resultatet förbli oförändrat. Kvinnor skulle fortfarande lämna tidigare i samma utsträckning som i dag. Faktum är att kvinnor lämnar arbetslivet tidigare än män inom i stort sett alla yrken.

En alternativ förklaring till kvinnors och mäns beteende skulle i stället kunna vara att kvinnor ofta lever tillsammans med något äldre män. Om det är så att vi gärna går i pension samtidigt som den person vi lever med skulle det kunna leda till att kvinnor oftare än män lämnar arbetslivet samtidigt som sin äldre partner. Och så tycks det också vara. När vi studerar par som går i pension samtidigt är det betydligt vanligare att kvinnan är yngre än mannen än tvärtom. Vår slutsats är att det tycks vara en viktigare faktor bakom

kvinnors något kortare arbetsliv än det faktum att män och kvinnor arbetar i olika yrken.

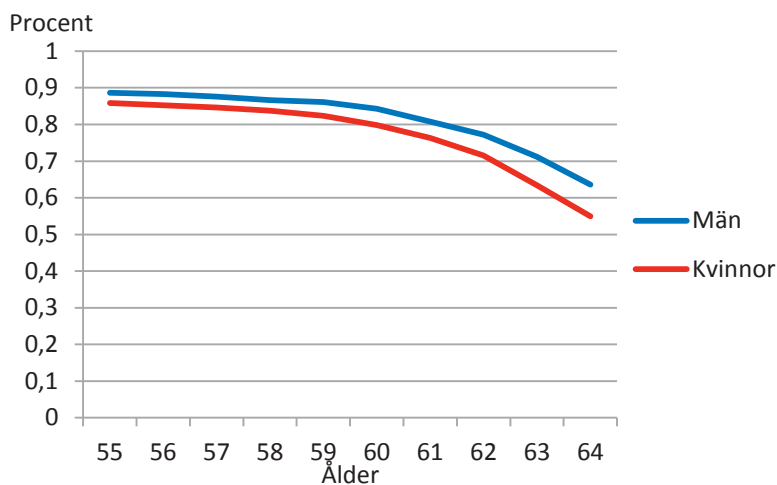
Bakgrund

Avsikten med detta kapitel är att studera tidigt utträde för kvinnor och män och att särskilt pröva vilken betydelse den könssegrerade arbetsmarknaden kan ha. För att göra detta har vi med hjälp av den s.k. LISA-databasen studerat hur sysselsättningsgraden förändras mellan 55–64 utifrån vilket yrke en arbetar i. Analysen omfattar alla som har en yrkestillhörighet registrerad och avser åren 2011–2013.

Kvinnors och mäns tidiga utträde

Vid 55 års ålder har männen en sysselsättningsgrad på 89 procent och kvinnorna 86 procent. Att sysselsättningsgraderna är så höga beror på att ungefär tio procent av befolkningen saknar en registrerad yrkestillhörighet och det är främst personer som under livet haft en mycket svag koppling till arbetsmarknaden. Som framgår av figur 1 följer både kvinnor och män samma bana men kvinnornas sysselsättningsgrad faller något snabbare. Fram till 64-års ålder ökar skillnaden mellan kvinnor och män för att vid 64 landa på 64 procent för män och 55 procent för kvinnor. Skillnaden mellan könen ökar alltså med 6 procentenheter.

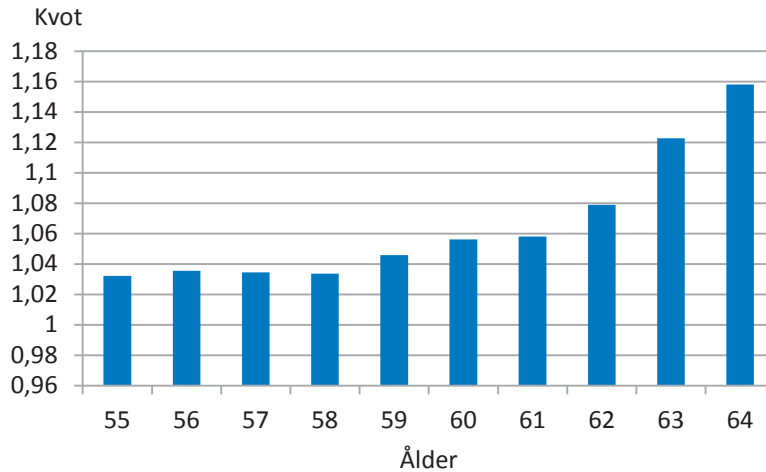
Figur 1 Sysselsättningsgrad för kvinnor och män fördelat på ålder



Källa: SCB, LISA-materialet

Den största ökningen av gapet mellan könen sker de allra sista åren. Figur 2 illustrerar kvoten mellan männens och kvinnornas sysselsättningsgrad vid varje ålder. Kvoten ligger relativt stabil de första fyra åren för att sedan öka något och sedan från 61-års ålder öka kraftigt. Det är alltså framför allt efter 60 års ålder som kvinnorna tappar gentemot männen.

Figur 2 Kvoten mellan mäns och kvinnors sysselsättningsgrad fördelat på ålder



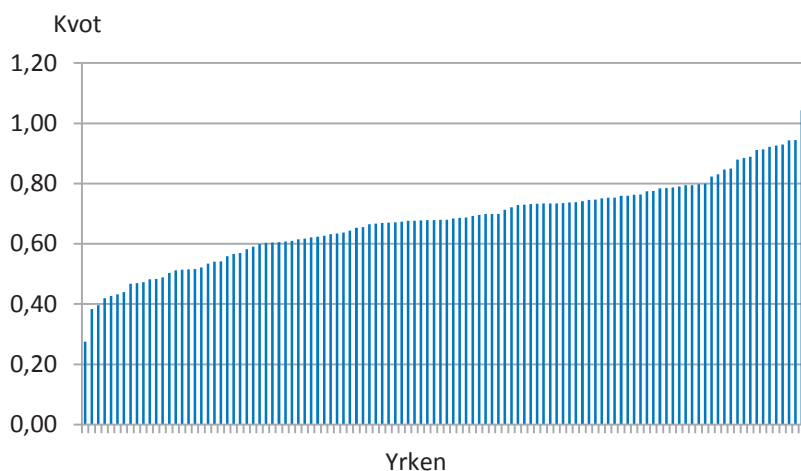
Källa: SCB, LISA-materialet

För att illustrera olika skillnader i tidigt utträde från arbetslivet kommer vi i detta kapitel att använda begreppet sysselsättningskvot. Med det avses sysselsättningsgraden vid 64 dividerad med sysselsättningsgraden vid 55. Ju lägre sysselsättningskvot desto större andel av dem som var sysselsatta vid 55 års ålder har lämnat arbetslivet innan de fyllt 64. Kvinnornas samlade sysselsättningskvot blir då 0,64 och männens 0,72.

Skillnader mellan yrkesgrupper

I den fortsatta analysen kommer vi att studera 112 olika yrkesgrupper. Det finns stora skillnader mellan yrken när det gäller sysselsättningskvoten. I figur 3 är alla yrkesgrupperna sorterade efter sysselsättningskvot. Spännvidden är betydande, från militärer med en kvot på 0,27 till torg- och marknadsförsäljare med en kvot på 1,04. Det kan finnas många olika orsaker till dessa skillnader, även helt andra än hur slitsamt ett yrke t.ex. är. För vissa yrken kan det finnas särskilda avtalsvillkor som främjar ett tidigt utträde och för viss mycket små yrken kan det helt enkelt vara så att resultaten är väldigt känsliga för vilket år som studeras. Den samlade bilden är dock att vi betar oss påtagligt olika i olika yrken.

Figur 3 Sysselsättningskvot för olika yrkesgrupper



Källa: SCB, LISA-materialet

Om det då är så att kvinnor i stor utsträckning arbetar i yrken till vänster i figur 3, dvs. yrken med en låg sysselsättningskvot, då kan det bidra till att förklara könsskillnaden i utträdesbeteende. I nästa avsnitt kommer vi därför att undersöka hur kvinnor och män fördelar sig på de olika yrkesgrupperna.

Tidigt utträde i kvinno- och mansdominerade yrken

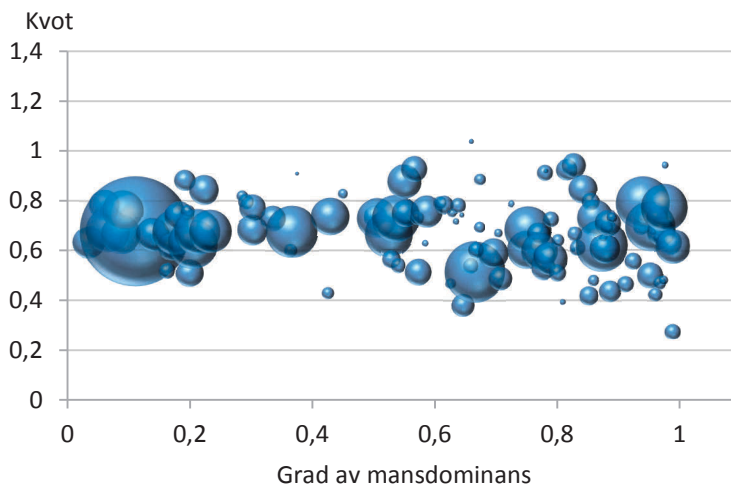
Den svenska arbetsmarknaden är påtagligt könssegregerad. Av våra 112 yrken är det endast 16 (14 %) som är jämställda i bemärkelsen att det finns minst 40 procent av vardera könet. 35 procent av yrkena har över 80 procent män och 14 procent har över 80 procent kvinnor. Det finns alltså dubbelt så många kraftigt mansdominerade yrken som kraftigt kvinnodominerade.

I figur 4 relateras graden av kvinno- eller mansdominans till sysselsättningskvoten i respektive yrke. Bubblornas storlek symboliserar antal personer i yrket. Ju längre till höger i diagrammet desto mer mansdominerat är ett yrke och ju längre upp det ligger desto högre är sysselsättningskvoten. Som synes finns det i princip ingen koppling mellan sysselsättningskvot och kvinno- eller mansdominans. Det är inte så att kvinnodominerade yrken i snitt har en

lägre sysselsättningskvot. Däremot är spridningen betydligt större bland de mansdominerade yrkena.

Att kvinnors lägre sysselsättningskvot skulle bero på att de arbetar i speciella yrken tycks alltså inte stämma.

Figur 4 Sysselsättningskvoten för olika yrkesgrupper relaterat till graden av kvinno- eller mansdominans i respektive yrke



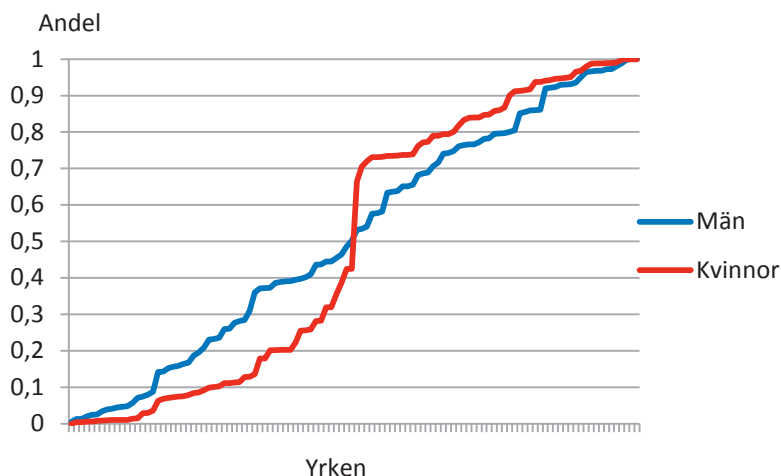
Källa: SCB, LISA-materialet

Ett annat sätt att närma sig samma fråga är att se hur kvinnor och män fördelar sig på yrken utifrån yrkenas sysselsättningskvot. Eftersom de starkt kvinnodominerade yrkena är relativt få men stora kanske bilden i figur 4 blir något missvisande.

I figur 5 är alla yrken sorterade efter sysselsättningskvot. Lågst kvot längst till vänster och ju längre till höger desto högre kvot. Linjerna representerar den ackumulerade andelen av kvinnor respektive män som återfinns i de yrken som linjen passerat. Som framgår är männen kraftigt överrepresenterade i yrken med mycket låg sysselsättningskvot, alltså yrken där många lämnar innan 65. I den lägsta tredjedelen när det gäller sysselsättningskvot återfinns 36 procent av männen och 14 procent av kvinnorna. Männen är dock också överrepresenterade i den andra änden av fördelningen, 26 procent av männen återfinns i den högre tredjedelen och 21 procent av kvinnorna. Nästan mitt i fördelningen, på plats 57,

återfinns vård och omsorgspersonal. I detta enda yrke finns 24 procent av alla kvinnor.

Figur 5 Ackumulerade andelen kvinnor och män i olika yrken, sorterat efter sysselsättningskvot



Källa: SCB, LISA-materialet

Den samlade bilden tycks vara att den könssegregerade arbetsmarknaden snarast är något till männens nackdel när det gäller tidigt utträde. De dominerar yrken med låg sysselsättningskvot mer än vad de dominerar yrken med hög sysselsättningskvot. Den bilden bekräftas vid en simulering av en helt jämställd fördelning av yrken. Om alla yrken hade en helt jämn könsfördelning och både kvinnor och män behöll sina yrkesspecifika sysselsättningsgrader skulle männens sysselsättningskvot öka en aning och kvinnors minska något. Skillnaden är dock så liten att den i princip är försumbar.

Den samlade slutsatsen blir snarast att vilka yrken män och kvinnor tillhör tycks ha minimal påverkan på de skillnader i utträdesmönster som vi kan se. Kvinnor tenderar helt enkelt att lämna arbetslivet något tidigare än män oavsett vilket yrke det gäller. Det är endast i 13 av de 112 yrkena som kvinnor har en högre sysselsättningskvot än männen.

Sysselsättning eller inkomst

Skillnaden mellan kvinnor och män diskuteras ofta i termer av just sysselsättningsgrad. Det är också varför vi valt det som utgångspunkt för detta kapitel. Sysselsättning är dock en binär variabel, antingen är du sysselsatt eller så är du inte. Det krävs dessutom väldigt lite arbete för att räknas som sysselsatt. En jämförelse av tidigt utträde som bygger på sysselsättning eller inte kan därför missa att vi också kan lämna arbetslivet mer gradvis. Ett alternativ kan därför vara att studera hur arbetsinkomsterna för kvinnor och män förändras mellan 55 och 64. Det är ju trots allt skillnader i inkomst som ger skillnader i pension.

På samma sätt som vi beräknar sysselsättningskvoten går det också att beräkna en inkomstkvot. Det är då kvoten av den genomsnittliga inkomsten av arbete vid 64 respektive 55. Även här har män en högre kvot än kvinnor, skillnaden är dock mindre än när det gäller sysselsättningskvoten. Männens inkomstkvot är 0,61 och kvinnornas 0,55. Att som vi gjort, huvudsakligen använda sysselsättning som utträdesvariabel, ger alltså ett något bättre utfall för män jämfört med att använda förändringar av arbetsinkomster.

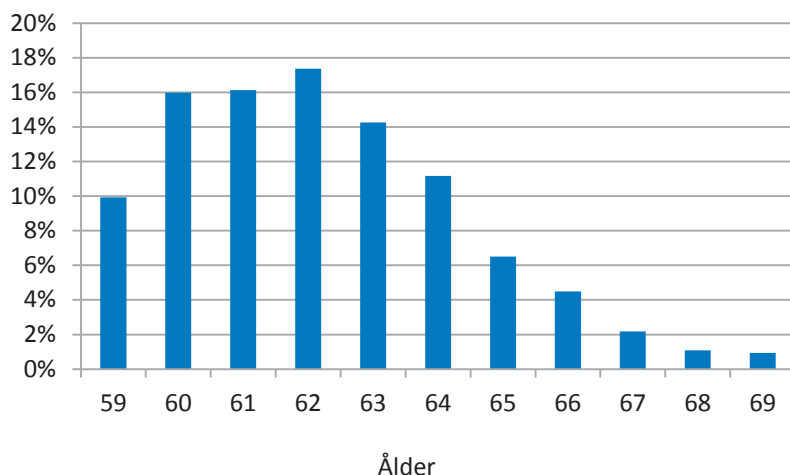
Vid en jämförelse av olika yrkesgrupper är det också så att männen i avsevärt högre utsträckning tenderar att tillhöra yrken där inkomsterna faller relativt mycket.

Par och pension

En möjlig orsak till varför kvinnor tenderar att lämna arbetslivet något tidigare än män är att par ofta går i pension samtidigt. Om den du lever med går i pension ökar sannolikheten betydligt att du också gör det själv. Eftersom mannen i en relation ofta är något äldre än kvinnan kan det bidra till en könsskillnad i tidigt utträde.

Bland 64-åriga sammanboende män är den vanligaste åldern på deras partner 63 år. Den näst vanligast är 62 år. Figur 6 beskriver åldersfördelningen på partnern till sammanboende 64-åriga män där partnern är max fem år yngre eller äldre. Det är bara 11 procent av männen som lever med en jämnårig partner. I 74 procent av fallen är partnern yngre och i 15 procent av fallen äldre.

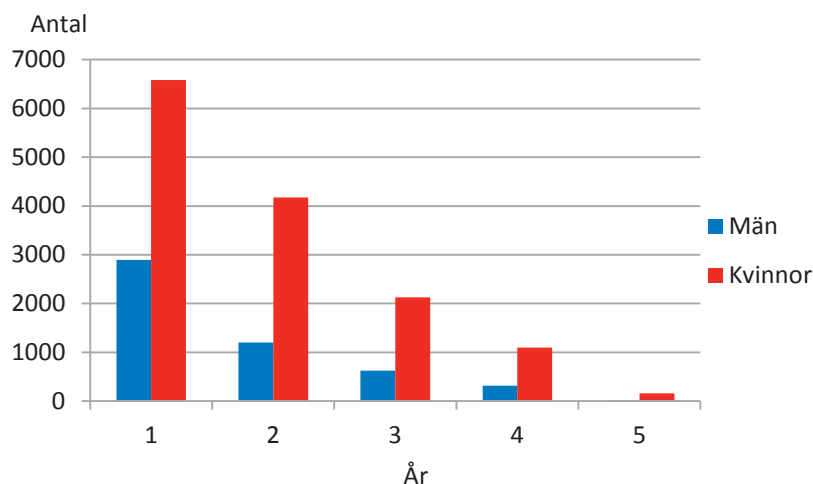
Figur 6 Åldersfördelning på 64-åriga mäns partner



Källa: SCB, LISA-materialet

Om många av dessa par väljer att lämna arbetslivet samtidigt leder det förstås till att kvinnor i många fall lämnar samtidigt som äldre män. Faktum är också att av alla sammanboende är det knappt 20 procent som går i pension samtidigt och i många av dessa fall finns det en åldersskillnad. I runda tal rör det sig om ca 14 000 kvinnor och ca 5 000 män som varje år går i pension samtidigt som en äldre partner. Det kan givetvis vara så att den äldre i paret väntar ett eller några år med att gå i pension men också att t.ex. en man går vid 65 och att en ett eller två år yngre kvinna då går vid 64 eller 63. Baserat på alla sammanboende som gått i pension under tio år visar figur 7 hur många som i genomsnitt under ett år gått i pension samtidigt som en äldre partner uppdelat på hur många år äldre partnern var.

Figur 7 Antal som i genomsnitt gått i pension samtidigt som en äldre partner, fördelat på ålderskillnad



Källa: SCB, LINDA-materialet

Storleksmässigt rör det sig om tillräckligt många personer för att kunna förklara en hel del av det vi kan se av könsskillnad i tidigt utträde. Det faktum att det framför allt är efter 60 som sysselsättningen faller mer bland kvinnor än män stämmer också bra med mekanismen att par går i pension samtidigt.

Andra aspekter av yrke och sysselsättningskvot

Det kanske i viss mån kan verka förvånande att kvinnodominerande yrken inte är förenade med en lägre sysselsättningskvot. Faktum är dock att inte heller vid en jämförelse av arbetar- kontra tjänstemannayrken är det så att det finns några tydliga skillnader.

I tabell 1 visar vi de fem yrken, av de trettio största, som har den lägsta respektive högsta sysselsättningskvoten. I botten finns både höginkomstyrken som dataspecialister och låginkomstyrken som lager- och transportassistenter. I toppen finns läkare men också byggnadsarbetare och fordonsförare. Ser man till alla yrken finns det i princip ingen korrelation mellan t.ex. löneläge och sysselsättningskvot.

Tabell 1 Yrken med lägst respektive högst sysselsättningskvot

Fem i botten	Fem i topp
Säljare, inköpare, mäklare m.fl.	Hälso- och sjukvårdsspecialister
Lager- och transportassistenter	Fordonsförare
Dataspecialister	Barnmorskor, sjuksköterskor med särskild kompetens
Chefer för särskilda funktioner	Byggnads- och anläggningsarbetare
Maskin- och motorreparatörer	Sjuksköterskor

Källa: SCB, LISA-materialet

En annan, närliggande, fråga där den könssegregerade arbetsmarknaden ofta förs fram som förklaring till skillnader mellan kvinnor och män rör sjukfrånvaron. Kvinnors högre sjukfrånvaro kopplas inte sällan till att de arbetar i mer utsatta yrken. Och här finns också en relativt tydlig korrelation mellan könsfördelningen i ett yrke och sjukfrånvaron. Kvinnodominerade yrken tenderar att ha högre frånvaro än mansdominerade. Problemet är bara att det främst förefaller vara en effekt av att kvinnor i nästan alla yrken har betydligt högre sjukfrånvaro än män och därmed kommer med automatik kvinnodominerade yrken att kännetecknas av en hög sjukfrånvaro. I den kraftigt kvinnodominerade yrkesgruppen vård- och omsorgspersonal hade de anställda 2013 i genomsnitt 13,2 sjukpenningdagar per anställd och år. I den kraftigt mansdominerade gruppen byggnadshantverkare var frånvaron bara 7,7 dagar. Men jämför man kvinnor respektive män i de två grupperna visar det sig att kvinnliga byggnadshantverkare var i stort sett lika mycket sjukfrånvarande som kvinnlig vård- och omsorgspersonal och den manliga vård- och omsorgspersonalen var något mindre frånvarande än de manliga byggnadshantverkarna. Hade andelen kvinnor och män i de båda yrkena motsvarat den på arbetsmarknaden i helhet hade byggnadshantverkare haft en sjukfrånvaro på 10,4 dagar och vård- och omsorgspersonal 10,5 dagar.

I tabell 2 redovisar vi vad som skulle hända med den genomsnittliga sjukfrånvaron för kvinnor och män om alla yrken var helt jämställda, dvs. hade samma könsfördelning som arbetsmarknaden som helhet. Båda könen behåller de yrkesspecifika frånvarotal som de hade 2013. Resultatet är att kvinnors sjukfrånvaro skulle minska en aning medan männens skulle vara oförändrad.

Tabell 2 Sjukfrånvaro för kvinnor och män

	Sjukfrånvaro 2013	Sjukfrånvaro med jämn könsfördelning
Kvinnor	9,9	9,7
Män	5,1	5,1

Källa: SCB, LISA-materialet

Att kvinnor har dubbelt så hög sjukfrånvaro som män bidrar, precis som ett tidigare utträde, till att kvinnor får lägre pensioner än män. Men inte heller skillnaderna i sjukfrånvaro kan alltså främst förklaras med att kvinnor och män arbetar i olika yrken.

Avslutande reflexion

Det är många faktorer som bidrar till att kvinnor har lägre livsinkomster och därmed lägre pensioner än män. En av dessa är att de i högre grad än män lämnar arbetslivet innan 65. Detta tycks dock inte bero på att de jämfört med män oftare arbetar i yrken som är förknippade med ett stort tidigt utträde. Det kan mycket väl vara så att yrken med samma låga sysselsättningskvot rymmer väldigt olika arbetsförhållanden, i ett fall kan utträdet drivas av tuffa arbetsförhållanden och i ett annat av generösa avtalslösningar. Det kan också vara så att kvinnor i högre utsträckning än män, helt oavsett yrke, i högre grad lämnar tidigt på grund av tuffa arbetsförhållanden. Något som talar emot hypotesen att det främst är generellt sämre arbetsförhållanden som ligger bakom att kvinnor i nästan alla yrken går tidigare än män är dock att skillnaderna tar fart först efter 60 års ålder och framför allt de två sista åren. Det är ett mönster som bättre stämmer överens med en mekanism som att par gärna går samtidigt.

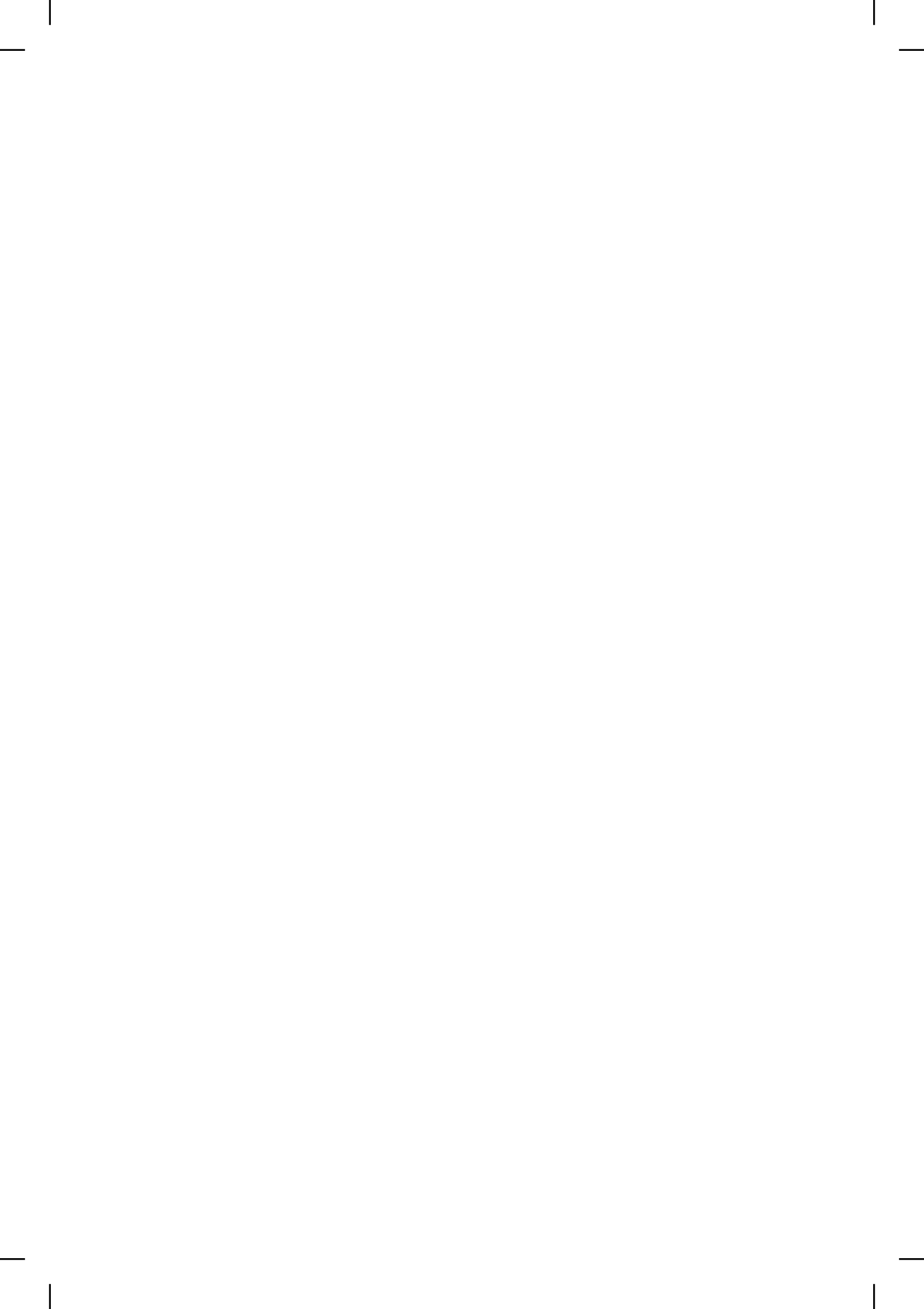
Bilaga

Tabell 1 Yrken sorterade efter sysselsättningskvot

Yrke	Sysselsättningskvot
1 Militärer	0,27
2 Brevbärare m.fl.	0,38
3 Processoperatörer, glas och keramiska produkter	0,40
4 Processoperatörer vid stål- och metallverk	0,42
5 Lokförare m.fl.	0,43
6 Resevärddar m.fl.	0,43
7 Processoperatörer, trä- och pappersindustri	0,44
8 Godshanterare och expressbud	0,47
9 Grafiker m.fl.	0,47
10 Piloter, fartygsbefäl m.fl.	0,47
11 Processoperatörer, kemisk basindustri	0,48
12 Gruv- och bergarbetare, stenhuggare	0,48
13 Övriga maskinoperatörer och montörer	0,49
14 Elmontörer, tele- och elektronikreparatörer m.fl.	0,50
15 Tull-, taxerings- och socialförsäkringstjänstemän	0,51
16 Maskinoperatörer, grafisk industri, pappersvaruindustri	0,51
17 Handpaketerare och andra fabriksarbetare	0,52
18 Säljare, inköpare, mäklare m.fl.	0,52
19 Kassapersonal m.fl.	0,52
20 Datatekniker och dataoperatörer	0,53
21 Maskinoperatörer, kemisk-teknisk industri	0,54
22 Administratörer i intresseorganisationer	0,54
23 Smeder, verktygsmakare m.fl.	0,56
24 Maskinoperatörer, livsmedelindustri m.m.	0,57
25 Lager- och transportassistenter	0,57
26 Säkerhetspersonal	0,58
27 Montörer	0,59
28 Dataspecialister	0,60
29 Maskinoperatörer, textil-, skinn- och läderindustri	0,60
30 Maskinoperatörer, gummi- och plastindustri	0,60
31 Chefer för särskilda funktioner	0,61
32 Industrirobotoperatörer	0,61
33 Maskinoperatörer, metall- och mineralbehandling	0,61
34 Maskinoperatörer, trävaruindustri	0,61
35 Kundinformatörer	0,62
36 Maskin- och motorreparatörer	0,62

37	Ingenjörer och tekniker	0,62
38	Övrig kontorspersonal	0,63
39	Drejare, glashytttearbetare, dekorationsmålare m.fl.	0,63
40	Kontorssekreterare och dataregistrerare	0,63
41	Gjutare, svetsare, plåtslagare m.fl.	0,64
42	Slaktare, bagare, konditorer m.fl.	0,64
43	Möbelsnickare, modellsnickare m.fl.	0,65
44	Däckspersonal	0,66
45	Köks- och restaurangbiträden	0,67
46	Bokförings- och redovisningsassistenter	0,67
47	Säkerhets- och kvalitetsinspektörer	0,67
48	Tidningsdistributörer, vaktmästare m.fl.	0,67
49	Företagsekonomer, marknadsförare och personaltjänstemän	0,67
50	Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	0,67
51	Städare m.fl.	0,68
52	Malmförädlingsoperatörer, brunnsbörare m.fl.	0,68
53	Redovisningsekonomer, administrativa assistenter m.fl.	0,68
54	Grundskollärare	0,68
55	Försäljare, detaljhandel; demonstratörer m.fl.	0,68
56	Maskinförare	0,68
57	Vård- och omsorgspersonal	0,68
58	Förskollärare och fritidspedagoger	0,68
59	Storhushålls- och restaurangpersonal	0,69
60	Chefer för mindre företag och enheter	0,69
61	Grovarbetare inom bygg och anläggning	0,69
62	Renhållnings- och återvinningsarbetare	0,70
63	Byggnadshantverkare	0,70
64	Finmekaniker m.fl.	0,70
65	Fysiker, kemister m.fl.	0,70
66	Verkställande direktörer, verkschefer m.fl.	0,71
67	Chefstjänstemän i intresseorganisationer	0,72
68	Fotografer; ljud- och bildtekniker, sjukhustekniker m.fl.	0,73
69	Drift- och verksamhetschefer	0,73
70	Behandlingsassistenter, fritidsledare m.fl.	0,73
71	Andra lärare och instruktörer	0,73
72	Gymnasielärare m.fl.	0,73
73	Målare, lackerare, skorstensfejare m.fl.	0,73
74	Civilingenjörer, arkitekter m.fl.	0,73
75	Lantmästare, skogsmästare m.fl.	0,74
76	Agenter, förmedlare m.fl.	0,74

77	Administratörer i offentlig förvaltning	0,74
78	Sjukgymnaster, tandhygienister m.fl.	0,74
79	Speciallärare	0,75
80	Matematiker och statistiker	0,75
81	Driftmaskinister m.fl.	0,75
82	Journalister, konstnärer, skådespelare m.fl.	0,75
83	Specialister inom biologi, jord- och skogsbruk m.m.	0,75
84	Övriga servicearbetare	0,76
85	Biblioteksassistenter m.fl.	0,76
86	Biomedicinska analytiker	0,76
87	Sjuksköterskor	0,76
88	Andra pedagoger med teoretisk specialistkompetens	0,77
89	Byggnads- och anläggningsarbetare	0,78
90	Tecknare, underhållare, professionella idrottsutövare m.fl.	0,78
91	Jurister	0,79
92	Barnmorskor; sjuksköterskor med särskild kompetens	0,79
93	Pastorer	0,79
94	Fordonsförare	0,79
95	Högre ämbetsmän och politiker	0,79
96	Arkivarier, bibliotekarier m.fl.	0,80
97	Poliser	0,80
98	Skräddare, tillskärare, tapetserare m.fl.	0,82
99	Samhälls- och språkvetare	0,83
100	Psykologer, socialsekreterare m.fl.	0,85
101	Växtodlare inom jordbruk och trädgård	0,85
102	Hälso- och sjukvårdsspecialister	0,88
103	Frisörer och annan servicepersonal, personliga tjänster	0,89
104	Präster	0,89
105	Konsthantverkare i trä, textil, läder m.m.	0,91
106	Skogsbrukare	0,91
107	Garvare, skinnberedare och skomakare	0,92
108	Växtodlare och djuruppfödare, blandad drift	0,93
109	Universitets- och högskollärare	0,93
110	Djuruppfödare och djurskötare	0,94
111	Fiskare och jägare	0,94
112	Torg- och marknadsförsäljare	1,04



8 Delad pensionsrätt mellan makar

I Sammanfattning

Utvecklingen mot jämställda pensioner går långsammare än vad man hade förhoppningar om vid tiden för pensionsreformen. Efter-som regler för delad pensionsrätt uteslutande berör makar och helt går förbi ensamstående som aldrig har varit gifta kan de aldrig vara den generella lösningen i arbetet för att uppnå jämställda pensioner. Däremot kan delad pensionsrätt vara en pusselbit i ett bredare jämställdhetsarbete.

I detta kapitel görs därför en genomgång av befintliga regler och de utredningar som ligger till grund för dem. Genomgången visar att inga förändringar har skett som gör att det finns skäl att ändra tidigare bedömningar.

Mot bakgrund av att skillnaderna i pension mellan kvinnor och män bedöms vara stora under lång tid framöver så kan givetvis reglerna om delad pensionsrätt utvidgas och göras mer generösa, men varje sådan förändring har också en baksida. Exempelvis skulle fler pensionsrättigheter kunna delas eller överföringsreglerna för premiepensionsrätt kunna konstrueras annorlunda så att de blev generösare eller mer tvingande. Detta skulle ha en utjämnande effekt. Det bör dock vägas mot att sådana förändringar i förlängningen kan riskera bakslag på jämställdhetsområdet då det minskar arbetsincitamenten för maken med lägst förvärvsinkomst (oftast kvinnan) att trygga den egna pensionen genom eget förvärvsarbete. Alternativet att dela inkomstpensionen skulle också ha en utjämnande effekt, men samtidigt innebära ett avsteg från den för pensionssystemet grundläggande livsinkomstprincipen.

II Inledning

I pensionsöverenskommelsen från 1994 fanns en målsättning att det nya pensionssystemet skulle ge möjlighet att jämna ut skillnaderna i pension mellan makar. Frågan om makars möjligheter att dela pensionsrätt med varandra utreddes också grundligt under 90-talet som en del av pensionsreformen. Arbetet resulterade i att makars pensionsrätter idag kan delas utifrån två olika regelverk:

- Löpande och frivillig överföring av pensionsrätt för premiepension enligt socialförsäkringsbalken, samt
- äktenskapsbalkens bodelningsregler som stadgar att privata pensionsrättigheter, och i vissa avgränsade fall även pensionsrätt för tjänstepension, ska ingå i bodelningen i samband med äktenskapsskillnad. I äktenskapsbalken finns även regler som bl.a. gör det möjligt att vid äktenskapsskillnad beakta pensionsrätter i samband med jämkning av oskäligen bodelningsresultat och i fall när det är aktuellt med underhållsbidrag till frånskild make.

Utvecklingen mot jämställda pensioner går långsammare än vad man hade förhoppningar om vid tiden för pensionsreformen. År 2013 var skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner (gapet) cirka 30 procent. Den historiska trenden har förvisso varit att skillnaderna alltmer jämnats ut, men mellan åren 2004 och 2013 så stannade utjämnningen mer eller mindre av. Förklaringarna till skillnaderna i kvinnors och mäns pensioner kan hittas i ett ojämnt arbetsliv där kvinnor av flera olika anledningar har lägre livsinkomst än män. Eftersom pensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen så ger en låg livsinkomst också en låg pension. Men även tjänstepensionsavtalens konstruktion spelar roll för gapet där eftersom höga inkomster gynnas och män som grupp oftare än kvinnor är höginkomsttagare. Det är alltså främst den allmänna pensionen, följt av tjänstepensionen, som bidrar till skillnaderna i kvinnors och mäns pensionsinkomster. Den långsiktiga lösningen för att sluta gapet och uppnå jämställda pensioner är naturligtvis att eliminera de strukturer som skapar ojämsliddhet på i arbetslivet. Men även om så skulle ske omedelbart så skulle det dröja decennier innan det fått fullt genomslag i form av jämställda pensioner.

Regler om delad pensionsrätt kan här vara en pusselbit i ett bredare jämställdhetsarbete för att uppnå mer jämställda pensioner. Men eftersom regler delad pensionsrätt uteslutande berör makar och helt går förbi ensamstående som aldrig har varit gifta kan delad pensionsrätt aldrig vara den generella lösningen i ett sådant arbete.

Vad innehåller rapporten?

I rapporten görs en genomlysning av nuvarande regelverk för delad pensionsrätt för att se om reglerna, samt de övervägande och ställningstagande som gjordes när reglerna arbetades fram fortfarande är rimliga och relevanta. De pensionsrättigheter som berörs är allmän pension (både inkomst- och premiepension), tjänstepension och privat pension.

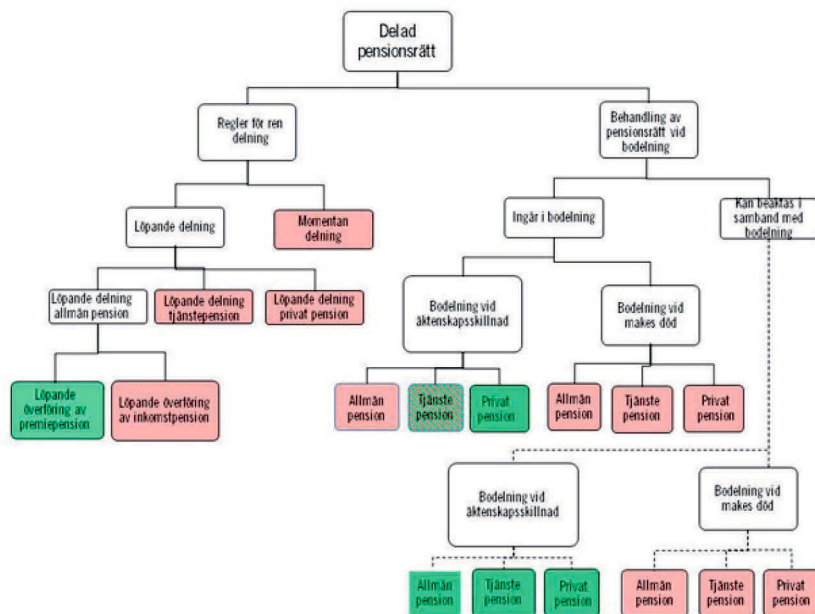
Mot bakgrund av att skillnaderna i pension mellan män och kvinnor fortfarande är stora, och fortsatt bedöms vara stora under lång tid framöver, frågas också om det borde kunna gå att föra över fler pensionsrättigheter än idag, om överföringsreglerna borde konstrueras annorlunda så att de blev generösare eller mer tvingande samt om fler pensionsrättigheter än idag borde ingå i bodelning. Detta för att uppnå kraftfullare utjämning mellan makars pensionsinkomster. I denna promemoria ges ett antal uppslag som är tänkta att stimulera till diskussion. Det är dock ingen uttömmande förslagslista. Utöver de uppslag som nämns finns naturligtvis andra tillvägagångssätt för att åstadkomma mer jämställda pensioner.

Vad menas med delad pensionsrätt?

I denna promemoria används begreppen ”delad pensionsrätt” och ”delning av pensionsrättigheter” som samlande begrepp. Här inbegrips såväl metoden att lägga samman makarnas intjänade pensionsrättigheter och dela dem i två lika stora delar (den metod som initialt var aktuell i fråga om regleringen i socialförsäkringslagstiftningen), överföring av pensionsrätt från en make till en annan (metoden som nuvarande regler i socialförsäkringsbalken bygger på) samt sådan delning som kan förekomma i samband med bodelning.

Figur 1 visar när pensionsrättigheter eller dess värde kan, respektive inte kan, delas. För bodelning visas även när pensionsrättigheterna visserligen inte delas men ändå kan beaktas. Grön färg betyder att pensionsrättigheterna kan delas/beaktas. Röd färg att de inte kan delas/beaktas. Randig att det inte går att ge ett kategoriskt svar.

Figur 1 Pensionsrättigheters möjlighet till delning



Avgränsning och upplägg

Promemorian fokuserar uteslutande på de som omfattas av det nya pensionssystemet. För att fullt ut omfattas av det nya pensionssystemet ska man vara född 1954 eller senare. Tanken är att diskussionen om delad pensionsrätt bör vara framåtblickande.

Promemorian är upplagd enligt följande. I en bakgrundsdel beskrivs mycket kortfattat och övergripande om pensionssystemet. Därefter redogörs för reglerna överföring av premiepensionsrätt och vilka överväganden och ställningstaganden som gjordes när dessa regler arbetades fram. Utifrån denna redogörelse analyseras sedan hur reglerna står sig idag. I analys och slutsatser frågas även om överföringsreglerna borde utvidgas eller konstrueras annor-

lunda för att uppnå kraftfullare utjämning av skillnaden i kvinnors och mäns pensioner.

I promemorians nästa del redovisas hur de olika pensionsrättigheternas behandlas i samband med bodelning. Denna del inleds med en kortfattad översikt över de generella bodelningsreglerna. Därefter redovisas varför vissa pensionsrättigheter ingår i bodelning medan andra inte gör det samt på vilka andra sätt som pensionsrättigheter kan beaktas vid bodelning. Även denna del avslutas med en analys och en diskussion om fler pensionsrättigheter borde ingå i bodelning för att uppnå kraftfullare utjämning av skillnaden i kvinnors och mäns pensioner.

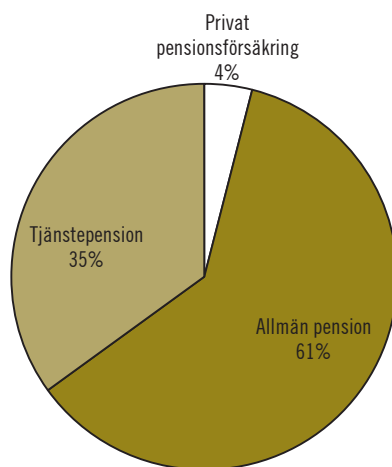
III Bakgrund – kort om pensionssystemet

Pensionsrättigheter tjänas vanligtvis kontinuerligt in under den tid som en individ är förvärvsaktiv, men disponeras först efter uppnådd pensionsålder. Dagens pensionssystem är i hög grad försäkringslikt och bygger på en koppling mellan avgifterna som betalas in och pensionerna som betalas ut. De avgiftsbestämda pensionsrättigheterna brukar delas in i tre kategorier:

- allmän pension (inkomstpension och premiepension),
- tjänstepension, och
- privat pensionssparande (privat pensionsförsäkring eller individuellt pensionssparande).

Olika former av efterlevandepension kan finnas knutna till de olika pensionskategorier och faller ut när pensionsrättighetsinnehavaren dör.

I figur 2 visas hur mycket av den inbetalda pensionen som sätts av som allmän pension, tjänstepension och privat pension. Som synes står den privata pensionen bara för en mycket liten del av de totala pensionsavsättningarna och har därmed inte heller en lika stor betydelse för att pensionerna är ojämsställda. Vilken inverkan de olika pensionsinkomsterna har på skillnaden mellan kvinnors och mäns inkomster visas i kapitel 1, *Inkomstgapet för pensionärer – skillnaden mellan kvinnor och män*.

Figur 2 Inbetalda premier avseende 2013

Källa::Pensionsmyndigheten, Orangerapport 2014

IV. Delad pensionsrätt enligt socialförsäkringslagstiftningen

Sammanfattning av vad som gäller idag

Makar kan frivilligt och löpande *föra över pensionsrätt för premiepension* mellan varandra. Vid överföringen skrivs värdet av den överförda premiepensionen ned till 92 procent av det ursprungliga värdet.

I avsnitten som följer nedan redogörs utförligt för reglerna om överföring av premiepension, varför just överföring valdes som metod och varför andra pensionsrätter än premiepensionen inte kom att inkluderas i systemet.

Tillbakablick över processen att ta fram regler för delad pensionsrätt

Tiden före pensionsreformen

Redan under ATP-systemets tid diskuterades frågan om delad pensionsrätt mellan makar. Den bakomliggande tanken var att delad pensionsrätt skulle skydda kvinnor som riskerade att drabbas ekonomiskt efter att ett långvarigt äktenskap lösts upp på grund av

skilsmässa (SOU 1994:20 s. 180). Att delad pensionsrätt aldrig förverkligades under ATP-systemets tid berodde i huvudsak på lagtekniska svårigheter (prop. 1993/94:250 s. 133).

Arbetet med pensionsreformen

I den utredning som lade grunden för arbetet med att reformera hela pensionssystemet, betänkandet *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20) och den efterföljande princippropositionen *Reformering av det allmänna pensionssystemet* (prop. 1993/94:250), angavs att det framtida pensionssystemet skulle ge makar möjlighet att dela pensionsrätter. Betänkandet och princippropositionen drog upp riktlinjerna för hur delningsreglerna borde utformas. Målet var att ta fram regler för makar att löpande kunna dela *hela den allmänna pensionen*, dvs. både inkomst- och premiepension.

Men att få till stånd fungerande delningsregler visade sig bli ett komplicerat arbete. Först arbetades ett detaljerat förslag fram som skulle göra det möjligt för makar att dela både inkomst- och premiepension (Ds 1995:41), dvs. helt i enlighet med princippropositionens riktlinjer. Men förslaget mötte kraftigt motstånd från remissinstanser och drogs tillbaka. (En redogörelse över orsakerna till varför förslaget föll ges nedan i avsnittet *Delning av hela den allmänna pensionen – förslaget som aldrig blev verklighet*). Det ersattes med ett förslag som innebar att *endast premiepensionsdelen av den allmänna pensionen* löpande skulle kunna föras över mellan makar (prop. 1997/98:151). Förslaget antogs av riksdagen och är sedan 2001 gällande rätt (61 kap. 11–16 §§ socialförsäkringsbalken, SFB).

Behovet av att kunna dela pensionsrätt

I förarbetena som drog upp riktlinjerna för det nya pensionssystemet, betänkandet *Reformerat pensionssystem* och princippropositionen, argumenterades varför det var viktigt att införa regler om delad pensionsrätt. Skälen som anfördes anges sammanfattningsvis nedan.

Betänkandet Reformerat pensionssystem och princippropositionen

Kvinnors förvärvsfrekvens och förvärvsintensitet är idag förhållandevis hög och närmar sig männens. På sikt kan man sannolikt förvänta sig att kvinnors förvärvsmönster mer och mer kommer att likna mäns. De kvinnor som ett delningssystem skulle rikta sig till kommer själva tjäna in pensionsrättigheter i en sådan utsträckning att systemet i ett generellt perspektiv skulle kunna ses som ganska onödigt. Barnårsrätten kommer i viss mån tillgodose behovet av kompensation i pensionshänseende för de kvinnor, och män, som avstår förvärvsarbete för att ta hand om sina barn (SOU 1994:20 s. 310 och prop. 1994/95:250 s. 133).

Även framöver kommer det att finnas många familjer som vill organisera tillvaron så att en av makarna blir huvudförsörjare medan den andre maken ägnar mer tid åt oavlönat hemarbete. Även om behovet av regler för delning av pensionsrätt sannolikt kommer att vara ganska litet i genomsnitt, skulle ett delningssystem ändå kunna vara av stor betydelse för den enskilda kvinna, eller man, som av familjeskäl väljer att helt eller delvis avstå från förvärvsarbete. På det individuella planet kan finnas ett rimligt behov av en möjlighet för makar att fördela om pensionsrättigheter mellan varandra (SOU 1994:20 s. 310 och prop. 1994/95:250 s. 133 f.).

Även principiella skäl talar för regler för delning. Att ge en make viss rätt till den andre makens pensionsrättigheter skulle kunna ses som en vidareutveckling av principen om att makarna under äktenskapet ska leva på samma ekonomiska standard. Dessutom bör uppbyggnaden av pensionsrättigheter inom det allmänna pensionssystemet ses som ett sparande inför ålderdomen. Om detta sparande istället hade skett genom att medel motsvarande avgiften till den allmänna ålderspensioneringen hade placerats exempelvis på ett bankkonto, hade medlen omfattats av den likadelning av egendom mellan makarna som äger rum vid en bodelning efter skilsmässa (SOU 1994:20 s. 310).

Ytterligare ett skäl är att makarnas valfrihet att fördela arbetsuppgifter under sin aktiva tid ökar också om de ges möjlighet att i viss mån disponera över pensionsutfallen och se till att de kan få en ungefärlig lika stor egenpension oberoende av förvärvsfrekvens,

arbetstid och inkomstnivå (SOU 1994:20 s. 310 och prop. 1994/95:250 s. 134)

Det lagtekniska problemet att fastställa pensionsrättens värde under hand, som förhindrat delning inom ramen för ATP-systemet, var överspelad i och med att det nya pensionssystemet skulle baseras på avgifter. Däremot bedömdes regler för delning bryta mot den för reformen grundläggande livsinkomstprincipen. Detta eftersom med delning skulle pensionen inte beräknas på individens livsinkomst utan istället på livsinkomsten efter tillägg och avdrag som delningen ger upphov till. Avsteg från livsinkomstprincipen godtogs i denna del för att uppnå fördelarna med delning. (SOU 1994:20 s. 180 f.).

I betänkandet lyfte man även fram argument som talade emot regler för delad pensionsrätt. Här påpekades att delad pensionsrätt skulle kunna ge negativa incitament för kvinnors arbetsutbud och att jämställdhetsarbetet därigenom skulle försvåras (SOU 1994:20 s. 310 f.).

Principer att bygga ett regelverk på

Under den inledande utredningsfasen, när inriktningen fortfarande var att hela den allmänna pensionen skulle kunna delas, gjordes flera principiella ställningstaganden till hur delningsreglerna borde utformas. Nuvarande regler om att föra över premiepensionsrätt mellan makar bygger i stort på dessa ställningstaganden, vilka sammanfattas nedan.

Inte alla pensionsrättigheter ska kunna delas

Rätt till tjänstepension och privat pension var aldrig aktuella att omfattas av delningsreglerna. Pensionsutredningen såg det inte som sin uppgift att överväga en delning av andra pensionsrättigheter än de som tjänats in inom det allmänna pensionssystemet. I betänkandet angavs följande. Varken pensionsrättigheter inom avtalspensioneringarna (tjänstepensionerna), privata pensionsförsäkringar eller individuellt pensionssparande kommer kunna bli föremål för en delning. Visst kan det ses som otillfredsställande att pensionsformerna behandlas olika. Avtalspensioneringarna bygger

emellertid på kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter och förutsättningarna för dessa regelsystem bör bara undantagsvis ändras lagstiftningsvägen. Det bör överlämnas till parterna att överväga om pensionsrättigheter inom avtalspensioneringarna framöver ska kunna delas mellan makar.

I fråga om de privata pensionsrättigheterna så hänvisades att delning av dessa skulle utredas separat inom ramen för bodelningsreglerna.

(SOU 1994:20 s. 313 f. och prop. 1993/94:250 s. 136).

Delning ska ske löpande

Två alternativa grundkonstruktioner till delningsregler identifierades som realistiska: löpande delning och momentan delning.

Löpande delning

Löpande delning under intjänandetiden innebär att pensionsrätter delas år för år och att effekterna av delningen kontinuerligt visas på vardera makens pensionskonto. En löpande delning påverkar pensionen oavsett om makarna vid pensioneringen fortfarande är gifta, skilt sig eller om äktenskapet har upplösts av dödsfall (SOU 1994:20 s. 181 och prop. 1993/94:250 s. 134).

Momentan delning

Med momentan delning menas här att pensionsrätter som tjänas in under äktenskapet delas i efterhand vid en viss tidpunkt, t.ex. vid skilsmässa, dödsfall eller pensionering (prop. 1993/94:250 s. 134).

Löpande delning valdes

Löpande delning under intjänandetiden bedömdes ha flest fördelar och pekades ut som lämpligast. Att dela löpande ansågs ligga i linje med tekniken för att tillgodoräkna pensionsrätt inom det reformerade ålderspensionssystemet. Löpande delning skulle göra de årliga effekterna av delningen tydligare, göra det lättare att förutsäga den

framtida pensionen och minska utrymmet för oönskad spekulation (prop. 1993/94:250 s. 134).

Endast gifta makar ska kunna dela

Endast gifta makar föreslogs kunna dela pensionsrätt. Att sambos inte fick samma möjlighet motiverades med att delning av pensionsrätt har ett visst samband med äktenskapsbalkens regler om att makars egendom ska delas lika när ett äktenskap löses upp. Samboförhållanden innebär inte samma totala egendomsgemenskap som normalt finns i ett äktenskap. Bodelning mellan sambor berör bara en mycket begränsad del av egendomen. Även administrativa skäl talade emot att låta sambor omfattas av delningsreglerna (prop. 1993/94:250 s. 135).

Fritt val

Frivillighet förordades. Att tvinga alla gifta par att dela ansågs vara att gå för långt. En parallell gjordes här med äktenskapsförordet som ger makar möjlighet att frivilligt göra giftorättsgods till enskild egendom. (SOU 1994:20 s. 312 och prop. 1993/94:250 s. 134).

I fråga om vilken grad av frivillighet som var att föredra konstaterades följande. Å ena sidan ger ett stort mått av frivillighet ett mindre uttalat skydd för den svagare parten i äktenskapet. Å andra sidan minskar ett stort mått av tvång valfriheten och får till följd att delning kan komma att ske i situationer när det inte är motiverat. Efter en avvägning bedömdes att frivilligheten inte borde begränsas (SOU 1994:20 s. 312).

Både kvinnor och män ska kunna dra nytta av delningssystemet

Även om det främsta syftet med att kunna dela pensionsrätter var att förbättra pensionsskyddet för kvinnor så angavs att det var naturligt och önskvärt att även män ska kunna dra fördel av delning (prop. 1993/94:250 s. 135).

Ett självfinansierat delningssystem

Det slogs fast att delningssystemet skulle vara självfinansierat och varken medföra extra kostnader för kollektivet försäkrade eller skattebetalarna. Ställningstagandet byggde på följande resonemang.

Kvinnor har på grund av längre genomsnittlig livslängd också längre pensionärstid än män. Pensionsrättigheter som förs över från en man till en kvinna ger därför i genomsnitt upphov till en högre livspension än om pensionsrättigheten hade stannat kvar hos mannen. Kvinnor har alltså generellt sett en längre utbetalningstid för pension som måste finansieras. Eftersom män i genomsnitt har högre förvärvsinkomster än kvinnor så kommer huvuddelen av överföringarna gå från män till kvinnor. Den ökade kostnaden vid överföring av pensionsrättigheter från män till kvinnor skulle inte mer än till en liten del motsvaras av den kostnadsminskning som en överföring av pensionsrättigheter från kvinnor till män skulle ge upphov till. Att låta delningssystemet medföra ökade pensionskostnader kunde inte godtas. (SOU 1994:20 s. 311 och prop. 1993/94:250 s. 135 f.).

För att skapa ett självförsörjande delningssystem föreslogs till en början att pensionsrätter som förs över från en man till en kvinna skulle reduceras innan de registrerades på kvinnans pensionskonto. På motsvarande sätt föreslogs att pensionsrätter som förs över från kvinnan till mannen skulle räknas upp. Dessa upp- och nedräkningsfaktorer skulle bestämmas på försäkringsmässiga grunder och anpassas till framtida förändringar av kvinnors och mäns genomsnittliga livslängd (prop. 1993/94:250 s. 135 f.).

Eftersom EU:s jämställdhetsdirektiv 79/7/EEG inte tillåter att kvinnor och män behandlas olika i fråga om social trygghet var det inte möjligt att ha skilda ned- eller uppskrivningstal för pensionsrätter som förs över från kvinna till man och vice versa. Istället valdes lösningen med en generell nedskrivning av värdet på den överförda pensionsrättigheten då det antogs att huvuddelen av överföringarna skulle gå från män till kvinnor. (Ds 1997:67 s. 141 ff. och prop. 1997/98:151 s. 313 ff.).

Delning av hela den allmänna pensionen – förslaget som aldrig blev verklighet

Sammanfattning av förslaget

Ett konkret förslag till löpande delning av pensionsrätt för hela den allmänna pensionen, dvs. både inkomst- och premiepension, mellan makar födda år 1954 eller senare, presenterades i promemorian *Reformerat pensionssystem - del 1* (Ds 1995:41). Förslaget var utformat i stort sett enligt riktlinjerna från princippropositionen. Delningen skulle gå till så att hela den ålderspensionsrätt som makarna var för sig tjänat in under året lades samman och, förlöpande och årligen, delades i två lika stora delar. Delning skulle vara möjlig fram till dess att en av makarna tog ut sin ålderspension. (Ds 1995:41 ss. 148 ff. och 158 ff.).

Redan i promemorian som lade fram förslaget medgavs att förslaget hade vissa avigsidor. T.ex. konstaterades att överförd pensionsrätt, på grund av samspelen med reglerna för garantipensionen, skulle bli mindre värd hos en mottagare som samtidigt hade rätt till garantipension än vad pensionsrätten skulle ha varit värd om den stannat kvar hos maken som ursprungligen tjänat in den. Denna negativa konsekvens ansågs dock, enligt promemorian, kunna godtas eftersom delningen trots allt byggde på frivillighet (Ds 1995:41 s. 166).

Förslaget förkastades

Förslaget kritiserades under remissbehandlingen. Flera remissinstanser lyfte särskilt fram förslagets bristande samspel med reglerna för garantipension och att det skulle bli svårt för makarna att överblicka vad en delning faktiskt skulle innebära för deras framtida pensioner. Remissinstanser varnade även bl.a. för att förslaget skulle kunna leda till marginalsattespekulationer. (Prop. 1997/98:151 s. 299 och Ds 1997:67 ss. 125 ff. och 128).

Regeringen valde att inte gå vidare med förslaget. Skälen som anfördes för detta var följande.

Oacceptabla effekter i samspelet med garantipensionen

Det mest framträdande problemet med förslaget, och det avgörande skälet till varför det förkastades, var att en löpande delning av hela den allmänna pensionen inte bedömdes på ett godtagbart sätt kunna kombineras med garantipensionen. Problemen framgår av exempel 1.

Exempel 1

Ett gift par ansluter sig till delningssystemet och delar pensionsrätter fram till pensionering. När makarna väl går i pension så har givarmakens pensionsbehållning minskat på grund av delningen, men är fortfarande så pass hög att den ligger över gränsen för rätt till garantipension. Givarmaken får vid pensionering bara inkomstgrundad pension och den är lägre än vad den hade varit om makarna aldrig hade delat. Mottagarmaken har genom delningen ökat sin pensionsbehållning, men ligger i nu fortfarande under gränsen för garantipension. Vid pensionering får mottagarmaken därför en viss del inkomstgrundad pension och en viss del garantipension. Här får mottagarmaken en högre del inkomstpension och en lägre del garantipension jämfört med om makarna aldrig hade delat. För mottagarmaken blir pensionsbeloppet detsamma oavsett om de delat eller inte, skillnaden skulle endast bestå i vilken typ av pension som betalas ut.

Exemplet visar att delning i vissa situationer kan innebära att ett gift par totalt sett gör en ekonomisk förlust. Delning minskar pensionen för givarmaken samtidigt som mottagarmaken inte får högre pension utan endast en högre andel inkomstpension och mindre andel garantipension. Utan delning hade givarmaken behållit alla sina pensionsrätter och mottagarmaken fått en högre del garantipension. För makar kan det många gånger vara svårt att långt i förväg förutse att delning kan ge denna effekt. Vinnaren i exemplet blir staten eftersom utgifterna för garantipensionen minskar (prop. 1997/98:151 s. 298 ff. och Ds 1997:67 ss. 118 och 122 f.).

För att motverka denna effekt övervägdes alternativet att helt bortse från delningen när man beräknade makarnas rätt till garantipension. Garantipension skulle då beräknas som om att en delning

aldrig hade ägt rum. Men inte heller detta ansågs vara en tillräckligt bra lösning på grund av att andra effekter kunde uppstå som också bedömdes oacceptabla (prop. 1997/98:151 s. 299). Dessa effekter beskrivs i exempel 2.

Exempel 2

Givarmaken för löpande över stora delar av sin pensionsbehållning till mottagarmaken. Utan delningen hade givarmaken legat över gränsen för garantipension, men i och med delningen hamnar hen under gränsen. Genom att helt bortse från delningen när man beräknar givarmakens rätt till garantipension så kommer givarmaken hamna över gränsen och inte ha rätt till garantipension. I verkligheten skulle givarmakens ålderspension hamna under lägsta garantinivå som gäller för grundskyddet inom garantipension och därmed befinna sig i en mycket utsatt ekonomisk situation. (Prop. 1997/98:151 s. 299 f. och 303 och Ds 1997:67 s. 123).

Regeringen bedömde att de negativa effekterna var för stora även med detta beräkningssätt. Samtidigt konstaterade man att om möjligheten att dela begränsades till endast en mindre del av den allmänna pensionen så skulle beräkningssättets negativa följder kunna dämpas betydligt och även godtas (prop. 1997/98:151 s. 300). Detta beräkningssätt kom därför att bli en del av de senare beslutade, och nu gällande, överföringsreglerna.

Negativ inverkan på familjeekonomin

Ytterligare skäl till att förslaget förkastades var att makarnas gemensamma ekonomi kunde påverkas negativt av delning under en övergångstid. Hur framgår av exempel 3.

Exempel 3

Ett gift par är anslutet till delningssystemet och delar intjänade pensionsrätter för den allmänna pensionen mellan varandra. Maken med de högsta inkomsterna går först i pension medan den andre maken, med de lägre inkomsterna, fortfarande

arbetar. För den pensionerade maken blir pensionen som betalas ut lägre än vad den varit om delning aldrig hade ägt rum. Inte förrän maken med den lägre inkomsten går i pension kommer delningen medföra ett tillskott i familjens ekonomi. För tiden fram till den andre makens pensionering så kommer familjens totala inkomster bli lägre än om delning aldrig hade skett. I den omvända situationen när mottagarmaken går först i pension kan det å andra sidan uppstå en tillfällig förstärkning av familjeekonomin. Påverkan upphör så snart den andre maken går i pension. (Prop. 1997/98:151 s. 299 och 318).

Dagens regler – överföring av premiepensionsrätt mellan makar

Sammanfattning av reglerna

Pensionsrätt för premiepension som har tjänats in under äktenskapet får årligen *föras över* mellan makar. Överföring är frivillig, kräver en anmälan och sker därefter fortlöpande år för år. I samband med anmälan kan makarna välja att överföringen endast ska ske det år anmälan avser. Överföring äger rum en gång per år och omfattar hela den premiepensionsrätt som en make tjänat in för året. Rätten till premiepension kan föras över så länge som sådan tjänas in. Överföringen är helt oberoende av den andre makens pensionsförhållanden, dvs. det saknar betydelse att om den make som vill föra över pensionsrätt för premiepension har större eller mindre pensionsgrundande inkomst än maken som tar emot pensionsrätten. Överföringen upphör när makarna anmäler utträde ur systemet eller per automatik när sådan pensionsrätt inte längre tjänas in samt vid skilsmässa. Vid överföring skrivs värdet av den överförda pensionsrätten ned med 8 procent. (61 kap. 11–16 §§ SFB och prop. 1997/98:151 s. 301 ff.).

Närmare om den valda lösningen

Förhållandet till garantipensionen

När rätt till garantipension beräknas så ska helt bortses från eventuell överföring av premiepensionsrätt.

Genom att inte beakta överföringen får mottagarmaken en högre garantipension än vad den faktiska inkomstgrundande ålderspensionen, inklusive överförd pensionsrätt, skulle ha gett om överföringen hade beaktats. Givarmaken får på motsvarande sätt en lägre garantipension än vad hans faktiska inkomstgrundande ålderspension annars skulle ha gett om överföringen hade beaktats. Eftersom premiepensionen endast utgör en mindre del av ålderspensionen har risken för ekonomisk förlust för givarmaken bedömts som begränsad, och därmed acceptabel (Ds 1997:67 s. 149 f. och prop. 1997/98:151 s. 303).

Genom att inte låta överföringen påverka eventuell rätt till, och beräkning av, garantipension kan makarna bättre förutse resultatet av överföringen (prop. 1997/98:151 s. 300 f. och 317).

Endast överföring av hela premiepensionsrätten tillåts

Det är endast tillåtet att föra över hela premiepensionsrätten för det aktuella året. Det är alltså varken tillåtet att föra över ett visst belopp eller en viss andel. Att endast föra över ett visst belopp avfärdades mot bakgrund av att överföringen skulle verkställas först fr.o.m. året efter anmälan, vilket innebar att makarna vid anmälan inte kunde veta hur stor pensionsrätt för premiepension de skulle komma att tjäna in. (Prop. 1997/98:151 s. 305).

Genom att endast tillåta hel överföring blev reglerna mindre komplicerade. Fördelarna med en andelsöverföring kan idag uppnås genom att makar systematiskt, och med jämna mellanrum, ansluter sig och lämnar överföringssystemet. T.ex. kan makar som löpande vill föra över en fjärdedel av premiepensionsrätterna uppnå samma effekt genom att var fjärde år anmäla att man vill föra över det årets alla premiepensionsrätter och sedan lämna överföringssystemet och stanna utanför under de tre efterföljande åren. (Prop. 1997/98:151 s. 305).

Överföring till make oberoende vem som har högst inkomst

Pensionsrätt för premiepension kan föras över mellan makar, oavsett hur inkomstförhållandena ser ut dem emellan eller hur stor

mottagarmakens pensionsgrundande inkomst är. Genom detta skapas en flexibilitet som framgår av exempel 4.

Exempel 4

Make A och make B är gifta. Make A har under några år haft en låg inkomst, och under ytterligare ett par år inte haft någon inkomst alls. Under dessa år har make B inte haft möjlighet att föra över pensionsrätt för premiepension till make A. Senare förbättras make A:s inkomster avsevärt. Make A tjänar nu under några år lika mycket som make B och under vissa år t.o.m. mer än make B. Trots att make A nu tjänar lika mycket eller t.o.m. mer kan make B under dessa år föra över premiepensionsrätter till make A. Härigenom kan makarna ”rätta till” för de tidigare år som överföring inte kunde ske.

Reglerna ger alltså makarna långtgående möjligheter att jämna ut pensionsrätter jämfört med om överföring hade begränsats till situationer där endast den med lägre pensionsgrundande inkomst kunde ta emot premiepensionsrätt eller då den ena makens sammanlagda pensionsrätt för året genom överföringen blir högre än vad hen med hänsyn till intjänandetaket själv hade kunnat tjäna in. (Prop. 1997/98:151 s. 312).

I vilken utsträckning används överföring av premiepensionen?

Idag använder endast 0,8 procent sig av möjligheten till överföring. Pensionsmyndigheten har inom ramen för projektet Jämställda pensioner fått i uppdrag att ur ett jämställdhetsperspektiv analysera hur möjligheten att föra över premiepensionsrätt utnyttjas. Uppdraget redovisas i kapitel 10 *Överföring av premiepensionsrätt mellan makar*.

Analys och slutsatser

Här analyseras inledningsvis hur behovet av regler för delad pensionsrätt ser ut idag och hur nuvarande regler om överföring av pensionsrätt för premiepension är uppbyggda och fungerar.

Mot bakgrund av att skillnaderna i pension mellan kvinnor och män fortfarande är stora, och bedöms vara fortsatt stora under lång tid framöver, så beskrivs därefter ett axplock av olika sätt som dagens överföringsregler skulle kunna göras annorlunda för att uppnå större utjämning av skillnaderna i kvinnors och mäns pensionsinkomster. Denna del inleds med frågan om överföringsreglerna borde utvidgas och inkludera övriga pensionskategorier; inkomstpension, tjänstepension och/eller privat pension. En bedömning görs om de tidigare skälen för att hålla dessa pensionsrättigheter utanför överföringsreglerna fortfarande kvarstår. Vidare frågas om överföringsreglerna i andra avseenden borde göras mer generösa eller kraftfulla. Denna del är tänkt att stimulera till diskussion om det finns en politisk vilja att ändra nuvarande överföringsregler. Det är ingen uttömmande förslagslista. Vissa av uppslagen kan också analyseras mer grundligt, men det får bli i ett annat sammanhang. Härutöver finns naturligtvis en mängd andra tillvägagångssätt för att uppnå mer jämställda pensioner.

Behovet av att kunna dela pensionsrätt

Frågan om delad pensionsrätt har diskuterats av och till alltsedan ATP-reformen sjösattes i slutet av 60-talet. Sedan 2001 finns lagstiftning som gör det möjligt för makar att frivilligt föra över pensionsrätt för premiepension mellan varandra. Införandet av dessa regler var en del i den stora pensionsreformen. När det nya pensionssystemet utformades under 90-talet fanns förhoppningar om att skillnaderna i mäns och kvinnors pensioner skulle jämnas ut i snabbare takt än vad som faktiskt har kommit att bli fallet. Gapet uppgick 2013 till drygt 30 procent och hade då i princip varit konstant sedan 2004.

En avgörande förklaring till skillnaderna i pensionsinkomster mellan kvinnor och män är att pensionens storlek avgörs av hur hög livsinkomst en person haft. Varför kvinnor har lägre livsinkomst än män finns det en rad strukturella förklaringar till. Grundläggande är ojämställda förhållanden på arbetsmarknaden där kvinnodominerade yrken vanligtvis betalar lägre lön än traditionellt manliga yrken. Kvinnor förvärvsarbetar även, av olika anledningar, totalt sett mindre tid än män över hela den förvärvsaktiva tiden.

T.ex. är det vanligare att kvinnor arbetar deltid, många gånger ofrivilligt, och har högre sjukfrånvaro. Vidare träder kvinnor in senare på och lämnar arbetsmarknaden tidigare än män. Allt detta leder sammantaget till att kvinnor som grupp har lägre livsinkomst än män som grupp. En låg livsinkomst ger en låg pension. Den långsiktiga lösningen för att sluta gapet och uppnå jämställda pensioner är naturligtvis att eliminera strukturerna som skapar ojämställdhet på arbetsmarknaden. Men även om så skulle ske omedelbart och lönerna blev jämställda så skulle det dröja decennier innan det hade fått fullt genomslag i form av jämställda pensioner. Här fyller reglerna om överföring en funktion eftersom individerna (makarna) själva kan jämna ut sina pensionsförhållanden genom att aktivt välja att ansluta sig till överföringssystemet.

Nog är det så att delad pensionsrätt absolut kan åstadkomma en viss utjämning i pensionsinkomster mellan makar. Däremot bedöms inte delad pensionsrätt vara den huvudsakliga och generella lösningen i arbetet för att uppnå jämställda pensioner. Regler om delad pensionsrätt träffar nämligen uteslutande de som är eller har varit gifta. Reglerna når alltså inte kvinnor generellt. Inte heller träffar reglerna specifikt den grupp som vanligtvis har lägst pensionsinkomster – ensamstående kvinnor – så tillvida dessa kvinnor inte tidigare varit gifta och då aktivt tillsammans med dåvarande maken valt att ansluta sig till överföringssystemet. Delad pensionsrätt kan dock vara en pusselbit i ett bredare jämställdhetsarbete.

Mot bakgrund av det sagda så bedöms det fortfarande finnas ett behov av regler för delad pensionsrätt.

Nuvarande regler om överföring av premiepensionen

Idag används överföring av premiepensionsrätt i mycket begränsad omfattning – mindre än en procent använder sig av denna möjlighet. Överföring bidrar därför endast marginellt till att jämna ut pensionsskillnaderna. Samtidigt rymmer överföring en påtaglig potential och skulle fullt utnyttjad, innebära en märkbar utjämning av skillnaderna i pension mellan kvinnor och män. Eftersom premiepensionsrätten för gifta män motsvarar ungefär pensionsgapet för den allmänna pensionen så skulle teoretiskt sett denna del av gapet kunna slutas om all premiepensionsrätt förs över. En sådan

massiv överföring är dock långt ifrån praktisk möjlig eller rimligt på individnivå eftersom det förutsätter att alla ser ut som genomsnittshushållet, t.ex. är det i praktiken inte alltid mannen i ett äktenskap som tjänar mer än kvinnan. Men det visar på den potential som överföringsmöjligheten rymmer. Om man anser det önskvärt att makar i högre utsträckning än idag använder sig av överföring kan man t.ex. höja medvetenheten om detta eller på olika sätt stimulera till ökad användning.

En delförklaring till att överföring inte används i högre utsträckning kan vara att värdet av den överförda pensionsrätten skrivs ned i samband med överföringen. Nedskrivningen görs för att överföringssystemet ska bära sina egna kostnader och inte belasta försäkringskollektivet. Denna regel har sin grund i antagandet att eftersom män i genomsnitt har högre förvärvsinkomster än kvinnor så kommer huvuddelen av överföringarna att gå från män till kvinnor. Samtidigt lever kvinnor längre än män och har också längre pensionärstid än män. Pensionsrättigheter som förs över från en man till en kvinna ger därför i genomsnitt upphov till en högre livspension (längre utbetalningstid) än om pensionsrättigheten hade stannat kvar hos mannen. Nedskrivningen som görs i samband med överföring minskar värdet på makarnas totala pensionsbehållning och dessutom går makarna miste om den värdestegring som nedskrivningsbeloppet sannolikt hade resulterat i om pensionsrätten aldrig förts över utan stannat hos givarmaken. Om makarna lever tillsammans när de går i pension kan nedskrivningarna innebära att deras sammanlagda pensionsutbetalningar blir avsevärt lägre än vad de hade varit om de aldrig hade fört över pensionsrätt för premiepension. Särskilt makar som är låginkomsttagare riskerar att på detta sätt drabbas negativt av att överföra. Makar med förhållandevis goda ekonomiska förutsättningar kan däremot många gånger istället för överföring välja att använda sig av olika typer av privat pensionssparande för att jämna ut sina pensionsinkomster. Men för låginkomsttagare med begränsade sparmöjligheter kan överföring av premiepensionsrätt vara det enda tillgängliga utjämningsverktyget.

Överföring går till så att makarna frivilligt väljer om de vill föra över årets alla intjänade premiepensionsrätter från den ene maken till den andre. Det finns en flexibilitet i regelverket genom att överföring kan göras till endera make – oberoende av vem som

tjänar mest under det aktuella året. Noterbart är att överföring egentligen inte är en ”delning” i strikt teknisk mening, men syftet och effekten är densamma – att makarna ska ha möjlighet att jämna ut pensionsförhållandena mellan varandra. I det initiala förslaget att dela hela den allmänna pensionen (förslaget som aldrig förverkligades) användes likadelning som metod, dvs. att makarnas pensionsrätter årligen lades samman och delades lika. Vid likadelning kan makarnas pensionsrätter uppfattas som sammanflätade och det individuella intjänandet riskerar att hamna i bakgrunden. Metoden med likadelning kan i vissa avseenden påminna om sambeskattnig. Med överföring som metod blir det tydligare än vid likadelning att varje make fortfarande tjänar in sina egna pensionsrätter. Överföring bedöms som metod ha fler fördelar än likadelning.

Övriga ställningstaganden som nuvarande överföringsregler grundas på; att endast pensionsrätt för premiepension kan föras över, att överföring sker löpande, att endast gifta makar omfattas av överföringsrätten, att överföring är frivilligt, att både kvinnor och män kan dra nytta av överföring samt att överföringen avser hela premiepensionsrätten för det aktuella året, bedöms alla vara välgrundade, rimliga och fortfarande relevanta.

Hur skulle man kunna göra annorlunda?

Om intresse finns för att använda överföringsreglerna som redskap för att uppnå kraftfullare utjämning i fråga om kvinnors och mäns pensionsinkomster så skulle dessa regler kunna utvidgas till att omfatta fler pensionsrättigheter eller ändras så att de blir mer generösa eller mer tvingande än idag.

Samtidigt bör man vara varse att förändringar av överföringsreglerna i sådan riktning kan bli kontraproduktivt, och i förlängningen innebära risk för bakslag på jämställdhetsområdet. Med alltför generösa överföringsregler minskar nämligen arbetsincitamenten för maken med lägst förvärvsinkomst i fråga om att genom eget förvärvsarbete trygga den egna pensionen. Sannolikheten ökar för att makar kommer överens om att maken med lägst inkomst, många gånger kvinnan, ska gå ned i arbetstid för att axla ett större ansvar för det obetalda hemmaarbetet när denne makes pension i högre utsträckning kan tryggas genom överföring.

Vidare är överföringsregler ett trubbigt verktyg för att jämna ut skillnaderna i pension mellan kvinnor och män. Som redan nämnts träffar inte överföringsregler kvinnor generellt, och inte heller specifikt ensamstående kvinnor med låga förvärvsinkomster. Utvidgade eller mer kraftfulla överföringsregler skulle enbart nå de kvinnor och män som är eller har varit gifta och som aktivt anslutit sig till överföringssystemet.

Dessutom är nuvarande regler om överföring redan något av en främmande fågel i pensionssystemet. Överföring av premiepensionen innebär nämligen ett visst, om än relativt litet, avsteg från den för pensionssystemet grundläggande livsinkomstprincipen där värdet av alla inbetalda pensionsavgifter under hela yrkeslivet ligger till grund för individens pension. Att utvidga överföringsreglerna och låta dem omfatta inkomstpensionen, eller göra dem än mer generösa, skulle göra detta avsteg större.

Bör överföringsreglerna utvidgas och inkludera inkomstpensionen?

Pensionsavsättningar till den allmänna pensionen, där inkomstpensionen utgör den absoluta merparten, står på grund av sin storlek för det största bidraget till att göra pensionerna ojämsställda. Om rätt till inkomstpension hade kunnat föras över mellan makar så skulle detta å ena sidan ha blivit ett kraftfullt verktyg för att på frivillig väg jämna ut makars pensionsförhållanden. Det gäller både på makro- och individnivå. Å andra sidan skulle det minska arbetsincitamenten för maken med lägst inkomst och innebära ett större avsteg från livsinkomstprincipen än idag.

Frågan om att ge makar möjlighet att dela pensionsrätt för inkomstpension utreddes under 90-talet. Ett förslag om att dela hela den allmänna pensionen, dvs. både inkomst- och premiepensionen, togs också fram och remitterades men förslaget drogs därefter tillbaka. Det huvudsakliga skälet till att förslaget föll var att delning av inkomstpension inte på ett godtagbart sätt gick att kombinera med garantipensionsreglerna. Delning av inkomstpensionen under in-tjänandetiden hade, om förslaget blivit verklighet, kunnat ge negativa ekonomiska konsekvenser, som dessutom var svårförutsägbara, för makarnas senare utbetalda pension i de fall där någon av makarna skulle vara aktuell för garantipension (se avsnittet *Delning*

av hela den allmänna pensionen – förslaget som aldrig blev verklighet, för en utförlig redogörelse över varför inkomst- och garantipensionen inte bedömdes kunna kombineras). Negativa effekter skulle uppstå av att man vid beräkningen av en mottagarmakes garantipension beaktade genomförd delning. För att komma runt dessa negativa effekter övervägdes ett alternativt sätt att beräkna rätt till garantipensionen där man helt skulle bortse från genomförd delning. Detta senare beräkningssätt tillämpas idag vid överföring av premiepensionen, men i fråga om samspelet mellan inkomstpensionen och garantipensionen fick även detta beräkningssätt negativa effekter som bedömdes vara alltför stora för att kunna godtas.

Förutsättningarna har i dessa delar inte förändrats sedan regeringen drog tillbaka förslaget om att dela pensionsrätt för inkomstpension. Grunderna för ställningstagandet att hålla inkomstpensionen utanför delningsreglerna är således desamma idag som då. Samtidigt ska understrykas att detta ställningstagande har cirka 20 år på nacken och var ett resultat av en avvägning av de olika för- och nackdelar som förslaget att dela inkomstpensionen innebar. Om den avvägningen alltjämt är rimlig idag är en fråga om värderingar.

Bör det bli möjligt att överföra tjänstepension?

Näst efter den inkomstrelaterade pensionen bidrar tjänstepensionen mest till gapet i kvinnors och mäns pensionsinkomster. Om pensionsrätt för tjänstepension hade kunnat överföras så hade makarnas möjlighet att på egen hand jämna ut pensionsinkomsterna mellan varandra ökat avsevärt. Tillskillnad från inkomstpensionen så skulle överföring av tjänstepension fungera tillsammans med garantipensionsreglerna, detta eftersom man bortser från eventuell rätt till tjänstepension när man provar rätten till garantipension.

Orsaken till att tjänstepensionerna i så stor utsträckning bidrar till gapet ligger i tjänstepensionsavtalens konstruktion. Tjänstepensionsavtalen ger pensionsrätt för betydligt högre lön än det allmänna pensionssystemet. Pensionsrätt för tjänstepension tjänas in även för årsinkomster högre än 7,5 inkomstbasbelopp, vilket är

taket för vilka inkomster som ger pensionsrätt för allmän pension. Enligt nuvarande tjänstepensionsavtal sker pensionsavsättningar för 30 procent av de inkomster som överstiger ett visst "tak" (för 2015 36 300 kr/mån) och för inkomster under detta tak avsätts endast knappt 22 procent. Tjänstepensionsavtalen gynnar därmed tydligt personer med högre inkomster, dvs. män eftersom framför allt män är höginkomsttagare.²⁶ I fråga om tjänstepensionsavtalens innehåll bör dock även lyftas fram att många tjänstepensionsförsäkringar idag innehåller efterlevandeskydd för det fall försäkringstagaren skulle avlida.

Det var egentligen aldrig aktuellt att låta tjänstepensionerna ingå i delningsreglerna (senare överföringsreglerna). Frågan berördes också endast summariskt i förarbetena. Skälet till att tjänstepensionerna hölls utanför delningsreglerna var att dessa pensionsrättigheter bygger på kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter och bedömningen som gjordes var att förutsättningarna för tjänstepensionerna endast undantagsvis borde ändras lagstiftningsvägen. Att ge makar möjlighet att föra över pensionsrätt för tjänstepensionerna mellan varandra skulle innebära ett avsteg från rådande ordning, och risk för att ny praxis etableras på området. Dessa förutsättningar har inte förändrats. Därmed är också grunden för ställningstagandet att hålla tjänstepensionerna utanför delningsreglerna densamma idag som då. Samtidigt som avtalsfriheten ska understrykas är det också viktigt att lyfta fram parternas roll och ansvar för utformningen av tjänstepensionsavtalen.

Trots att tjänstepensionerna i så pass hög utsträckning bidrar till att göra pensionerna ojämförbara får ändå ställningstagandet att hålla dem utanför överföringsreglerna även idag anses vara rimligt.

Bör det bli möjligt att överföra privat pension?

Det privata pensionssparandet har endast marginell påverkan på skillnaden i kvinnors och mäns pensionsinkomster.

Privata pensionsrätter var aldrig aktuella att inbegripas i delningsreglerna. Istället togs frågan om delning av privat pensionssparande om hand inom ramen för bodelningsreglerna.

²⁶ Se kapitel 6 *Tjänstepensionernas bidrag till pensionsgapet*.

Bodelningsreglerna ändrades också på så sätt att privat pension enligt huvudregeln ska ingå i bodelning vid äktenskapsskillnad.

Det får anses rimligt att privat pension hålls utanför nuvarande överföringsregler. Privata pensionsrättigheter är något som individen skaffar sig frivilligt för egna medel. Makarna kan alltså fritt efter eget huvud skaffa försäkring eller pensionsspara till den make som har ett sådant behov, givetvis under förutsättning att makarna har de ekonomiska möjligheterna. Att inkludera privata pensionsrättigheter i ett formellt system för frivillig och löpande överföring skulle sannolikt endast skapa regelbyråkrati.

Bör nuvarande överföringsregler i övrigt ändras?

Bör den löpande överföringen ersättas av momentan överföring?

Idag sker överföringen av premiepension löpande. I förarbetena omnämndes även momentan delning som ett alternativ. Med momentan delning menas att pensionsrätterna delas vid en viss specifik tidpunkt efter att de tjänats in – t.ex. vid skilsmässa, dödsfall eller pensionering. Löpande delning (senare löpande överföring) blev den metod som valdes eftersom fördelarna ansågs överväga, bl.a. gjorde löpande delning att de årliga effekterna av delning blev tydligare och att utrymmet för oönskad spekulation minskade jämfört med momentan delning.

Med momentan överföring kommer makar i olika situationer vara mer eller mindre benägna att välja att överföra. I en situation där makarna har att ta ställning till momentan överföring, t.ex. vid pensionering, så skulle makarna kunna räkna ut om och hur en överföring påverkar deras framtida pension. Makarna skulle då kunna göra ett välinformerat val att gå vidare, eller inte gå vidare, med överföringen. T.ex. skulle regler baserade på momentan överföring ha bättre förutsättningar att inrymma inkomstpensionen. Makarna skulle då i samband med pensionering kunna räkna ut om och till vilken grad garantipensionen påverkas av överföring av inkomstpensionen och agera därefter. Förutsebarheten för makarna i fråga om vilka ekonomiska effekter överföring skulle få på deras pensioner bedöms bli betydligt högre vid momentan överföring.

En annan situation när momentan överföring sannolikt skulle användas oftare är när en potentiell givarmake blir allvarlig sjuk och

förväntas avlida inom överskådlig framtid. En överföring skulle då kunna förstärka pensionen rejält för den efterlevande mottagar-maken, särskilt om inkomst- eller tjänstepensionen hade ingått i överföringssystemet.

Däremot skulle momentan överföring som bygger på frivillighet nog sällan komma att användas i samband med skilsmässa. En potentiell givarmake torde nämligen vara betydligt mindre benägen att frivilligt föra över pensionsrätt vid en skilsmässa än under äktenskapet. För att momentan överföring skulle få faktisk effekt vid skilsmässa skulle det förmodligen krävas någon form av tvång. Här bör påminnas om att pensionsrätt för allmän pension inte ingår vid bodelning på grund av äktenskapsskillnad. Allmän pension, dvs. inkomst- och premiepension, anses vara en sådan rättighet som är kopplad till personen och dennes möjlighet att försörja sig själv efter pension. Om man skulle införa tvingande momentan överföring av allmän pension så skulle det bli svårt att förhålla detta till dagens bodelningsregler.

Nackdelarna med momentan överföring är väldigt påtagliga. De skulle kraftigt öppna upp för skatte- och pensionsplanering genom att makarna i förväg så tydligt kan beräkna effekterna av att välja överföring.

Bör sambos ges möjlighet att dela?

Möjligheten till överföring är idag endast förbehållen makar och registrerade partners. Eftersom många par idag lever länge som sambor, ibland hela livet, kan det argumenteras för att det är tämligen omodernt att undanhålla dem från möjligheten att överföra.

Mot detta kan hävdas att det i många avseenden är stor skillnad på att vara sambo och att vara gift. Ett äktenskap innebär en helt annan egendomsgemenskap och försörjningsskyldighet makar emellan än vad som gäller för sambos. Samboskap är heller inte alltid ett aktivt beslut med en avsikt att få långsiktiga konsekvenser. Vidare underlättar nuvarande ordning administrationen för myndigheter jämfört med om reglerna skulle utvidgas till att inkludera sambos.

Med detta sagt skulle en modell där man lät sambos registrera sin vilja och avsikt att föra över pensionsrätt för premiepension mellan varandra naturligtvis kunna övervägas.

Bör man begränsa graden av frivillighet?

Idag är det helt frivilligt för makar att föra över premiepensionsrätt mellan varandra. För att överföringen ska aktiveras krävs en anmälan. När nuvarande regler arbetades fram ansågs tvångsanslutning av makarna till överföringssystemet vara att gå för långt.

Att staten inte ska tvinga fram överföring av pensionsrätter som är helt individuellt intjänade är ett högst rimligt ställningstagande. Tvingande regler kan leda till att överföring görs som faktiskt visar sig vara obehövlig samt att överföringen i enskilda fall långsiktigt visar sig vara orättvis. Å andra sidan skulle tvångsöverföring onekligen vara ett effektivt verktyg för att åstadkomma större utjämning.

Ett mildare alternativ till tvång skulle kunna vara en defaultmodell där utgångspunkten i lagstiftningen är att makarna omfattas av överföringsreglerna men där makarna aktivt och frivilligt kan välja om de vill lämna överföringssystemet. En sådan modell skulle förmodligen öka medvetenhet hos makarna om hur pensionsfördelningen ser ut dem emellan och sannolikt också innebära att fler makar faktiskt för över pensionsrätt till varandra. Men även om tvånget skulle vara mildare så skulle det trots allt krävas att makarna var överens om att lämna överföringssystemet.

Bör principen om ett självfinansierat delningssystem frångås?

Överföring av pensionsrätt görs till största del från män till kvinnor eftersom kvinnor generellt sett har lägre förvärvsinkomster och även lägre pensionsinkomster. Samtidigt så lever kvinnor generellt sett längre än män och får därför pension utbetald under en längre tid. Den pensionsrätt som förts över från man till kvinna ska därför täcka en längre tid än om den gällt en genomsnittlig man. Genom detta uppstår en kostnad i systemet när överföring sker. Vid överföring av pensionsrätt för premiepension mellan makar skrivs därför värdet på den överförda pensionsrättigheten ned med 8 pro-

cent. Nedskrivningen görs för att överföringssystemet ska bära sina egna kostnader och inte belasta försäkrings- eller skattebetalar-kollektiven.

Naturligtvis är det möjligt att frånga detta ställningstagande på olika sätt och i olika grad. Om den överförda pensionsrättens värde inte skrevs ned i samma utsträckning som idag så skulle förutsättningarna förbättras för att ansluta sig till delningssystemet. Baksidan skulle bli att kostnaderna för överföring skulle få bäras av övriga i kollektivet, dvs. genom lägre pensioner för dem som inte använder sig av överföring och för ogifta.

Bör det bli möjligt att föra över delar av premiepensionen?

Idag är det endast möjligt att föra över hela premiepensionsrätten för det aktuella året. Att endast föra över ett visst belopp avfärdades mot bakgrund av att överföringen skulle verkställas först fr.o.m. året efter anmälan, vilket innebar att makarna vid anmälan inte kunde veta hur stor pensionsrätt för premiepension de skulle komma att tjäna in.

Genom att endast tillåta hel överföring blev reglerna mindre komplicerade. Samma fördelar som andelsöverföring ger kan uppnås genom att makar systematiskt, och med jämna mellanrum, ansluter sig och lämnar överföringssystemet. T.ex. kan makar som löpande vill föra över en fjärdedel av premiepensionsrätterna uppnå samma effekt genom att var fjärde år anmäla att man vill föra över det årets alla premiepensionsrätter och sedan lämna överföringssystemet och stanna utanför under efterföljande tre år.

Om det blev möjligt att föra över även delar, eller ett visst belopp, så är det möjligt att till fler makar än idag åtminstone skulle föra över viss del av premiepensionsrätten. Förmodligen skulle det dock i ett makroperspektiv endast ha marginell betydelse för utjämningen. En negativ konsekvens skulle vara ökad administration.

V. Bodelning och pensionsrätter

Frågan om vilka pensionsrättigheter som skulle ingå i de olika bodelningssituationerna, jämkning av bodelningsresultat och underhållsbidrag efter äktenskapsskillnad, utreddes i samband med

90-talets pensionsreform. I denna del redogörs för utredningsarbetet och de ställningstaganden som gjordes då samt vad som gäller idag. Men först ges en kortfattad och översiktlig bakgrundsbeskrivning av de generella bodelningsreglerna.

Övergripande om bodelning

Äganderätt, giftorättsgods och enskild egendom

Reglerna om makars egendomsförhållanden finns i äktenskapsbalken (ÄktB).

När två personer gifter sig sker ingen omedelbar förändring i förmögenhetsrättsligt hänseende. Varje make äger och bestämmer i huvudsak fritt över sin egendom samt ansvarar själv för sina skulder (1:3 ÄktB). Samtidigt innebär äktenskapet som huvudregel att makarnas egendom blir s.k. *giftorättsgods* (7:1 ÄktB). Gifträtten får ekonomisk betydelse först i samband med en bodelning.

Både före och under ett äktenskap kan makar avtala om att viss eller all egendom ska vara s.k. *enskild egendom* och hållas utanför en framtida bodelning. Ett sådant avtal måste regleras i ett äktenskapsförord. (7:3 ÄktB).

Bodelning

När kan bodelning ske?

Bodelning ska äga rum antingen i samband med skilsmässa eller med anledning av den ena makens död. Makar kan också, om de är överens, genomföra bodelning under pågående äktenskap. (1:5 och 9:1 ÄktB).

Vad ska ingå i bodelning?

Makarnas giftorättsgods ingår i bodelningen. Undantag görs för vissa slag av egendom som i och för sig är giftorättsgods, t.ex. egendom av personlig art och rättigheter av s.k. särskilt slag. Fler-talet pensionsrättigheter räknas hit (mer om detta längre fram) och har traditionellt sett undantagits från bodelning, liksom rätten till

lön. När lönen eller den aktuella pensionsrättigheten väl har betalats ut så blir det utbetalda beloppet giftorättsgods som ska ingå i bodelningen. (10:1 och 10:3 ÄktB)

Det finns en brytpunkt som tidsmässigt avgör vilken egendom och vilka rättigheter som ska ingå i bodelningen som giftorättsgods. Sådant giftorättsgods som har införskaffats före brytpunkten ingår i bodelning, medan giftorättsgods som införskaffats därefter inte ska ingå i bodelning. Vid skilsmässa är brytpunkten när ansökan lämnades in och vid dödsfall när personen avled. (9:2 ÄktB).

Likadelningsprincipen

Vid bodelningen läggs värdet av vardera makens samtliga giftorättstillgångar samman och delas, enligt huvudregeln, lika sedan avdrag skett för skulder (11:3 Äktb).

Makarna kan komma överens om bodelningen

Makarna har befogenhet att avtala sinsemellan om alla frågor som är aktuella vid en bodelning. T.ex. kan de komma överens om att enskild egendom ska ingå i bodelningen, hur egendomen värderas, hur andelarna i boet ska bestämmas och hur egendomen ska fördelas. Makarna kan alltså vid bodelningen komma överens hur de ska hantera pensionsrättigheter och dess värde. (Prop. 1997/98:106 s. 22 f.).

I första hand ska makarna själva komma överens om hur egendomen ska fördelas (lottläggning). Om de inte kommer överens kan det bli aktuellt att låta en särskild skiftesman förrätta bodelningen (9:7 ÄktB). En make som är missnöjd kan väcka talan hos domstol om att få bodelningen ändrad. (Prop. 1997/98:106 s. 22 f.)

Bodelningen kan korrigeras

En bodelning ska korrigeras om en make utan den andre makens samtycke inom tre år före ansökan om skilsmässa i inte obetydlig omfattning minskat sitt giftorättsgods genom gåva eller använt sitt giftorättsgods till att öka värdet av sin enskilda egendom (veder-

lagsregeln). Detta gäller också om maken använt giftorättsgods till att öka värdet av, eller skaffa sig, pensionsrättigheter. Förvärv eller ökning av värdet av privat pensionsförsäkring eller individuellt pensionssparande inom tre år ger alltid rätt till kompensation oavsett om den andra maken har samtyckt eller inte (ÄktB 11:4 st. 1 och 2 och prop. 1997/98:106 s. 20).

Jämka bodelningsresultatet

För att undvika att resultatet av en bodelning blir oskäligt ger följande regler möjligheter till jämkning.

- **Skevdelningsregeln (12:1 ÄktB)**

Denna jämkningsregel kan bli aktuell vid bodelning i samband med äktenskapsskillnad när en likadelning skulle leda till ett oskäligt resultat. Regeln säger att en make kan få behålla mer av sitt giftorättsgods än en likadelning annars skulle ge, om en likadelning är oskälig med hänsyn särskilt till äktenskapets längd men även till makarnas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt.

En helhetsbedömning av makarnas förhållanden ska göras när man tar ställning till om det är aktuellt att jämka. Vid bedömningen av makarnas ekonomiska förhållanden ska hänsyn även tas till tillgångar som inte ingår i bodelningen. Om den make som enligt likadelningsprincipen ska få del av den andre makens giftorättsgods t.ex. har stora tillgångar i tjänstepensionsförsäkringar som inte ingår i bodelningen, kan det vara skäl för att jämka (prop. 1986/87:1 ss. 184 och 188).

En jämkning enligt denna bestämmelse kan aldrig leda till att en make får mer av den andre makens egendom än vad en likadelning skulle gett. Bestämmelsen är i första hand avsedd för kortvariga äktenskap eftersom det framför allt är där som en likadelning kan komma att te sig oskälig och särskilt om den ena maken vid äktenskapets ingående har fört in egendom till stort värde i boet. (Prop. 1986/87:1 s. 184 f.).

- **Jämkning vid makes död (12:2 ÄktB)**
Jämkning kan också ske vid bodelning med anledning av makes död om den efterlevande maken begär det. Jämkning sker då på så sätt att vardera sidan behåller sitt giftorättsgods.
- **Jämkning av äktenskapsförord (12:3 ÄktB)**
Ett villkor i ett äktenskapsförord får jämkas eller lämnas utan avseende vid bodelning om det är oskäligt med hänsyn till förordets innehåll, omständigheterna vid förordets tillkomst, senare inträffade förhållanden och omständigheterna i övrigt. Jämkning enligt denna regel ska ske med restriktivitet mot bakgrund av principen om att avtal ska hållas.
- **Privata pensionsrättigheter kan undantas från bodelning (10:3 tredje stycket ÄktB)**
Vid bodelning med anledning av *äktenskapsskillnad* kan privata pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande helt eller delvis undantas från bodelning om det med hänsyn till makarnas ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt är oskäligt att låta hela pensionsrätten ingå.

Underhållsbidrag efter äktenskapsskillnad

Efter en äktenskapsskillnad är utgångspunkten att varje make ska försörja sig själv. Men om den ena maken under en övergångstid efter skilsmässan behöver bidrag till sitt underhåll kan den andre maken bli skyldig att betala underhållsbidrag. Underhållsbidrag för en längre tid än en övergångstid kan betalas om maken har försörjningssvårigheter efter ett långvarigt äktenskap, eller om det finns särskilda skäl. Vid prövning av rätt till underhållsbidrag för längre tid än övergångstid kan även hänsyn tas till om maken behöver bidrag för att skaffa sig pensionsskydd. (6:7 ÄktB).

Sammanfattning av vad som gäller för pensionsrätter vid bodelning

Grundreglering

Utgångspunkten, enligt 10 kap. 1 § ÄktB, är att makarnas giftorättsgods ska ingå i bodelning. Ett flertal pensionsrättigheter som visserligen är giftorättsgods undantas dock från att ingå i bodelning enligt 10 kap. 3 § ÄktB. Det gäller sådana pensionsrättigheter som inte går att överlåta eller är av personlig art (allmän pension och ofta tjänstepension) om det skulle strida mot vad som gäller för rättigheten att låta den ingå i bodelning.

Vilka pensionsrättigheter ingår i bodelning?

Rätt till pension på grund av privat pensionsförsäkring eller individuellt pensionssparande ingår, enligt huvudregeln, i bodelning med anledning av äktenskapsskillnad.

I vissa situationer och under vissa förutsättningar kan rätt till tjänstepension, eller värdet av en sådan rätt, ingå i bodelning med anledning av äktenskapsskillnad.

Vilka pensionsrättigheter ingår inte i bodelning?

Inkomstpension, premiepension och överförd premiepension ingår inte i bodelning oavsett bodelningssituation. Rätt till tjänstepension ingår i huvudsak inte i bodelning. Privata pensionsrättigheter kan undantas helt eller delvis från bodelning vid skilsmässa om det med hänsyn till makarnas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är oskäligt att de ingår.

Inga pensionsrättigheter ingår i bodelning med anledning av makes död.

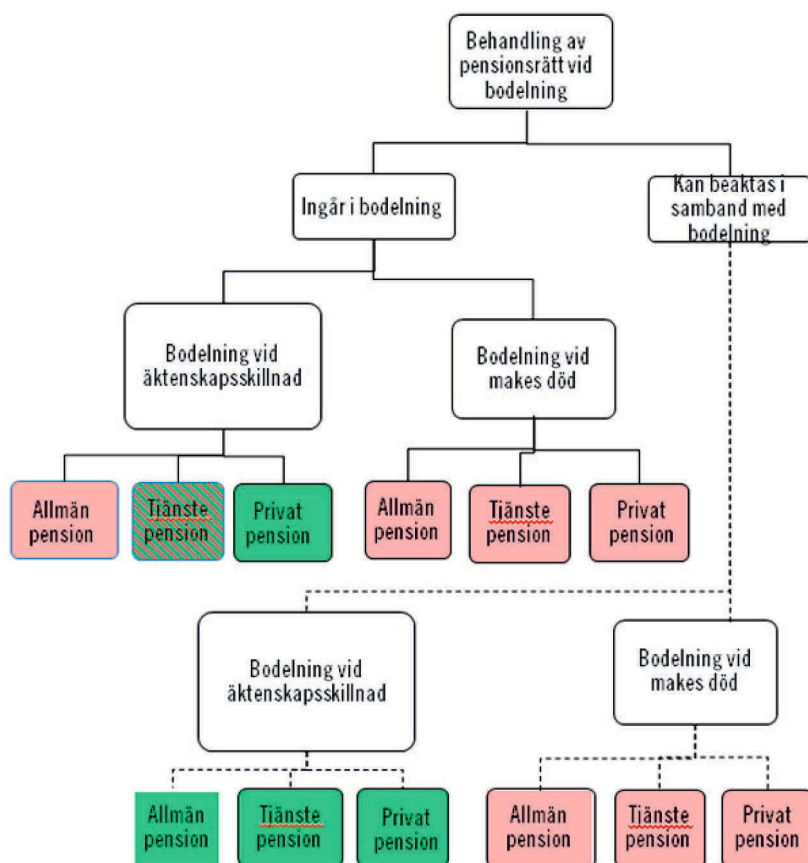
Vilka pensionsrättigheter kan beaktas vid bodelning?

Värdet av rätt till allmän pension, tjänstepension och privat pension kan jämkningsvis beaktas vid bodelning.

När bodelning sker i samband med skilsmässa kan makarnas samantagna pensionssituation beaktas för att avgöra om den ena maken behöver få underhållsbidrag av den andre maken för att skaffa sig ett pensionskydd.

Figur 3 visar översiktligt hur pensionsrätter behandlas i samband med bodelning. Grön färg talar om när den aktuella pensionsrätten ingår eller beaktas vid respektive bodelningssituation. Röd färg visar när den inte ingår eller beaktas. Randigt symboliserar att det inte kan ges ett kategoriskt svar på om pensionsrätten ingår eller inte ingår.

Figur 3 Behandlingen av pensionsrätter i samband med bodelning



Tillbakablick över processen att utvidga reglerna för hur pensionsrättigheter behandlas vid bodelning

Före pensionsreformen

Varken rätt till allmän pension eller tjänstepension har traditionellt ingått i bodelning. Privata pensionsförsäkringar ingick däremot som huvudregel i bodelning fram t.o.m. äktenskapsbalkens införande 1988. Därefter hölls de enligt huvudregeln utanför bodelning eftersom lagstiftaren ville att alla pensionsrättigheter skulle behandlas lika.

Oskäliga bodelningsresultat kunde jämkas enligt skevelningsregeln, vid makes dödsfall samt genom att jämka villkor i äktenskapsförord. Vid skilsmässa kunde en make även bli skyldig att betala underhållsbidrag till den frånskilde maken.

Arbetet med pensionsreformen

När arbetet med pensionsreformen inleddes i början av 90-talet ingick således inga pensionsrätter, enligt huvudregeln, i bodelning oavsett bodelningssituation. I pensionsöverenskommelsen från 1994 fanns en målsättning om att det nya pensionssystemet skulle ge möjlighet att jämna ut skillnaderna i pension mellan makar. Som komplement till förslaget om regler för delad pensionsrätt enligt socialförsäkringslagstiftningen gjordes också en särskild överenskommelse mellan de fem partierna om att även ändra bodelningsreglerna i motsvarande riktning (Ds 2009:53 s. 17). Princippropositionen, som lade grunden till hur det nya pensionssystemet skulle utformas, drog även upp riktlinjerna för hur bodelningsreglerna skulle utformas för att i högre grad beakta pensionsrättigheter. En utredning tillsattes och som presenterade sina förslag om ändrade bodelningsregler i betänkandet *Pensionsrättigheter och bodelning* (SOU 1995:8). I prop. 1997/98:106, med samma titel som betänkandet, lämnades sedan skarpa förslag på utvidgade bodelningsregler som i huvudsak byggde på förslagen i betänkandet. Förslagen var följande:

- Privata pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande ska som huvudregel ingå i bodelning med anledning av äktenskapsskillnad.
- Privata pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande ska undantas från bodelning med anledning av äktenskapsskillnad om det är oskäligt att de ingår.
- Undantaget att kunna dra in privata pensionsförsäkringar i bodelning med anledning av makes död ska tas bort.
- Lagtexten om underhållsbidrag ska förtydligas så att det uttryckligen framgår att underhållsbidrag kan lämnas till make för att denne ska kunna skaffa sig pensionsskydd.

Riksdagen antog propositionen och förslagen är idag gällande rätt.

I avsnitten nedan beskrivs ingående om denna process och hur de olika pensionsrättigheterna ska behandlas vid bodelning.

Behovet av ändrade bodelningsregler

Samma skäl som låg bakom förslaget om regler för delad pensionsrätt inom socialförsäkringslagstiftningen anfördes även som argument för att ändra i bodelningsreglerna. (SOU 1994:20 s. 322 samt prop. 1993/94:250 s. 138 f.). I och med att det föreslogs bli möjligt att dela pensionsrätt enligt socialförsäkringslagstiftningen ansågs även principen om att behandla samtliga pensionskategorier lika vid bodelning överspelad. (SOU 1994:20 s. 323 och prop. 1993/94:250 s. 139 f.).

Det fanns argument både för och emot att låta pensionsrättigheter ingå i bodelning

I princippropositionen uttrycktes den politiska ambitionen att pensionsrättigheter i högre grad skulle ingå och beaktas vid bodelning. Samtidigt var detta en komplex fråga som långtifrån var enkel att lösa ut eftersom det finns olika sätt att se på makars pensionsrättigheter i samband med en äktenskapsskillnad. Dessa skilda synsätt var följande:

- a) rättigheter av ekonomisk art som i princip bör delas lika mellan makarna vid bodelning på samma sätt som andra tillgångar, eller
- b) rättigheter som är en större eller mindre del av makens förmåga att försörja sig själv efter äktenskapets upplösning, och utjämnning mellan makarna bör därför komma i fråga bara i överensstämmelse med de principer som gäller om underhållsskyldighet efter äktenskapsskillnad. (Detta kan i viss mån jämföras med framtida rätt till lön som inte ingår i bodelning).

(SOU 1995:8 s. 63 f. och prop. 1997/98:106 s. 32).

Båda synsätten analyserades grundligt i förarbetena för att klarlägga om det var lämpligt och riktigt att låta pensionsrätter ingå i bodelning efter skilsmässa. Analysen sammanfattas här.

Pensionsrättigheter- en ekonomisk tillgång bland andra eller en del av individens framtida försörjningsförmåga?

Synsättet att pensionsrättigheter bör ses som en ekonomisk tillgång bland andra får visst stöd av att det ganska enkelt går att räkna fram det matematiska nuvärdet av en framtida pensionsrättighet; när det gäller privata försäkringar lämnar försäkringsbolagen regelmässigt sådana uppgifter minst en gång per år. Mot det kan invändas att det ekonomiska värdet av en framtida pensionsrättighet är osäkert för innehavaren eftersom att innehavaren inte vet om han eller hon kommer att leva så länge att han eller hon får uppbära någon pension och att pensionsrättighetens värde i vart fall är oåtkomlig för innehavaren fram till dess att de individuella pensionsbeloppen betalas ut. Att det ekonomiska värdet av en tillgång är osäkert utgör visserligen allmänt sett inte något hinder mot att tillgången tas med i bodelning. Vad som är speciellt för pensionsrättigheter är dock att osäkerheten finns där bara för den berörda individen – statistiskt och matematiskt är värdet i princip säkert – och att individen inte kan undanröja denna osäkerhet genom att flytta sina tillgodohavanden till någon annan placering. (Prop. 1997/98:106 s. 32).

Det kan också invändas att det kapitaliserade värdet av framtida pensionsrättigheter ofta är mycket stort i förhållande till värdet av tillgångarna i övrigt i ett genomsnittligt bo. Om pensionsrättigheten vid en likadelning i samband med bodelning i sin helhet

skulle läggas på den make som äger rättigheten, torde det inte sällan innebära att den andra maken får all övrig egendom i boet. Med tanke på att pensionsrättigheten är oåtkomlig för den berättigade fram till dess att de enskilda pensionsbeloppen betalas ut skulle ett konsekvent genomförande av detta synsätt – att pensionsrättigheter ses som en ekonomisk tillgång bland andra – kan i många fall leda till orimliga resultat. (Prop. 1997/98:106 s. 32).

För det andra synsättet – att pensionsrättigheter ses som en del av individens framtida försörjningsförmåga – talar en jämförelse med hur man behandlar makars förmåga att skaffa sig inkomster genom förvärvsarbete. Om arbetsfördelningen mellan makarna under äktenskapet varit sådan att t.ex. mannen har kunnat skaffa sig en position i förvärvslivet med goda framtida inkomstmöjligheter, medan kvinnan gått miste om denna möjlighet genom att hon ägnat sin tid åt barnen och hemmet kan det i vissa fall vara skäl för underhållsbidrag även efter en övergångstid. Däremot har det inte argumenterats för att man borde beräkna nuvärdet av mannens framtida förvärvsinkomster och låta detta nuvärdesbelopp påverka bodelningen. Jämför man pensionsrättigheter med framtida rätt till lön borde pensionsrättigheten som konsekvens hållas utanför bodelningen. (Prop. 1997/98:106 s. 33).

Regeringen konstaterade att inställningen till de bägge synsätten i stor utsträckning påverkas av vilken konkret situation man har för ögonen. Om man tänker sig ett fall där en make efter ett kortvarigt äktenskap blir tvungen att avstå från all egendom i boet för att behålla sina pensionsrättigheter och att han eller hon flera år senare avlider strax innan pensionen ska börja betalas ut, blir man mest benägen att hålla med om att pensionsrättigheter är en del av den framtida försörjningsförmågan och inte har något egentligt värde innan pensionen börjar betalas ut. Tänker man å andra sidan på ett fall där två makar strax före bådass pensionering skiljer sig efter ett långvarigt äktenskap och ena maken får behålla en väl tilltagen pensionsförsäkring och därutöver får halva bobehållningen, medan den andre maken helt saknar pensionsförsäkring och därför får leva på en betydligt mera spartansk nivå, framstår synsättet att pensionsrättigheter bör likställas med andra ekonomiska tillgångar, och alltså ingå i bodelningen, som mer närliggande (prop. 1997/98:106 s. 33).

När man överväger ändringar i äktenskapsbalkens bestämmelser om makars ekonomiska förhållanden är det viktigt att tänka på att dessa utgör en helhet och att enskilda regler kompletterar varandra. Fördelningen av makars pensionsrättigheter kan inte ses isolerat utan måste betraktas som en del av makarnas ekonomiska förhållanden. Bedömningen om ett bodelningsresultat är tillfredsställande eller inte bör därför grundas på det samlade ekonomiska utfallet för respektive maka, varvid makarnas pensionsskydd bör vara en av de omständigheter som vägs in (prop. 1997/98:106 s. 33 f.).

Svårt att kategoriskt säga vad som är rätt eller fel

Genomförandegruppen och regeringen kom i sin analys fram till att det inte kategoriskt gick att fastslå att det ena synsättet är riktigt och det andra felaktigt, utan att det berodde på situation. Däremot pekade man ut frågorna om vardera makens framtida försörjningsmöjligheter som de både praktiskt och principiellt viktigaste. Slutsatsen blev därför att pensionsrättigheter som utgångspunkt inte bör dras in i bodelningen.

För privata pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande ansåg man dock att det låg närmast till hands att se dem som rättigheter av ekonomisk art som i princip bör delas lika mellan makarna på samma sätt som andra tillgångar av ekonomiskt värde. Dessa pensionsrättigheter bör därför ingå i bodelning vid skilsmässa.

Vidare kan sägas att man inte såg några fördelar med att utforma bodelningsregler för att specifikt stärka kvinnors ställning vid en skilsmässa. Rimliga bodelningsresultat ansågs kunna uppnås lika bra genom könsneutrala regler med skydd för den ekonomiskt svagare maken. (Prop. 1997/98:106 s. 33 f.).

Vad som här sagts i detta avsnitt avser situationen vid äktenskapsskillnad. Vid bodelning på grund av ena makens död finns anledning att se annorlunda på pensionsrättigheterna (prop. 1997/98:106 s. 33 f.).

Allmän pension och tjänstepension ingår inte i bodelning

Ställningstagande i samband med pensionsreformen

Det var aldrig aktuellt att låta rätt till allmän pension (inkomst- och premiepension) eller tjänstepension ingå i bodelning när bodelningsreglerna utreddes (prop. 1993/94:250 s. 138 ff.).

Gemensamt om varför allmän pension och vanligtvis även tjänstepension inte ingår i bodelning

Pensionsrätt för allmän pension och tjänstepension är rättigheter som visserligen är giftorättsgoods, men de undantas, enligt 10 kap. 3 § första stycket ÄktB, från att ingå i bodelning då de bedöms utgöra s.k. egendom av särskilt slag. Skälet till att man begränsat giftorättens verkan för dessa pensionsrättigheter, samt vissa andra rättigheter, är att dessa rättigheter är av personlig art och inte kan överlåtas. Bland de rättigheter som är knutna till den berättigade personen och som *av sociala skäl* inte anses vara överlåtbara finns rätten till lön, rätt till allmän pension och vanligtvis även rätten till tjänstepension. Personen anses behöva rättigheten för sin framtida försörjning och kan inte förfoga över den förrän den betalas ut. (När pensionsrättigheten väl har förfallit till betalning så ingår de utbetalda medlen i bodelning som vilken annan giftorättsegendom som helst). En make bör inte kunna överta egendom från den andre maken som den senare själv inte kan överlåta. Att ta med rättigheten i bodelningen skulle då strida emot vad som gäller för rättigheten. (Prop. 1997/98:106 s. 24, Zeteos lagkommentar till 10 kap. 3 § ÄktB samt Brattström s. 43 f. och s. 47).

Det sagda hindrar dock inte makar från att frivilligt föra över rätt till premiepensionen mellan varandra enligt socialförsäkringslagstiftningen. I det senare fallet rör det sig om en frivillig överlåtelse enligt särskilda regler i socialförsäkringsbalken. Premiepension som förts över mellan makar enligt socialförsäkringslagstiftningen ingår inte i bodelning. (Zeteos lagkommentar till 107 kap. 9 § SFB).

Närmare om varför tjänstepension inte vanligtvis ingår i bodelning

Rätt till tjänstepension är en utfästelse om pension som en arbetsgivare ställt till sina anställda. Ofta motsvarar rättigheten ett ansenligt värde. Arbetsgivaren tryggar tjänstepensionsutfästelsen till den anställde på tre skatterettsligt godkända sätt: pensionsförsäkring, pensionsstiftelse, eller genom kreditförsäkrad avsättning. En tjänstepensionsförsäkring är, enligt 58 kap. 7 § st. 1 inkomstskattelagen [1999:1229] (IL) en pensionsförsäkring där arbetsgivaren betalar samtliga premier. Den som tecknar försäkringen blir försäkringstagare och ägare av försäkringen, medan den som har rätt till utbetalningen är den som är försäkrad. Vanligtvis är det alltså arbetsgivaren som äger och förfogar över pensionsförsäkringen, med arbetstagaren insatt som oåterkallelig förmåntagare. Den försäkrade arbetstagaren har en rättighet att få ut pension i enlighet med försäkringsavtalets villkor, men förfogar inte över försäkringen och kan heller inte överlåta den (Brattström s. 185). Av inkomstskattelagen följer att en tjänstepensionsförsäkring enbart i begränsade fall kan överlåtas när arbetsgivern äger försäkringen (58:16 och 17 p. 1 IL).

Frågan hur pensionsrätträtt till tjänstepension ska behandlas i samband med bodelning avgörs i huvudsak av vem som förfogar över rättigheten. Oftast äger och förfogar arbetsgivaren över tjänstepensionsrättigheten och rättigheten hålls då utanför bodelningen med stöd av 10 kap. 3 § st.1 ÄktB. Men när den försäkrade arbetstagaren själv kan förfoga över tjänstepensionsrättigheten så är utgångspunkten att rättigheten ska ingå i bodelningen (Zeteos lagkommentar till 10 kap. 3 § ÄktB).

I vissa avgränsade situationer där arbetsgivaren formellt sett äger försäkringen finns dock utrymme för att värdet av tjänstepensionsförsäkringen ändå ingår i bodelningen. Det gäller när en försäkrad arbetstagare är ensam aktieägare i det bolag som representerar arbetsgivaren och genom sitt ägande har det bestämmande inflytandet över arbetsgivaren. I praktiken behöver arbetstagaren då bara samtycke av sig själv för att förfoga över tjänsteförsäkringen. Samma sak torde gälla om arbetsgivaren har gett den anställde så stor frihet att bestämma över försäkringen att det inte finns någon

begränsning i den anställdes förfoganderätt. (Prop. 1997/98:106 s. 61 f. och Brattström ss. 153 ff., 185 och 226).

Ibland innefattar avtalet om tjänstepension istället att arbetsgivaren betalar premier till en försäkring som ägs av arbetstagaren. I dessa fall kommer rätten till tjänstepension likställas med en privat pensionsförsäkring och tas med i bodelningen vid äktenskapsskillnad. Samma sak torde gälla om arbetstagaren blivit försäkringsstagare genom att arbetsgivaren överlåtit tjänstepensionsförsäkringen till honom eller henne och det inte finns några försäkringsvillkor som inskränker förfoganderätten (Brattström ss. 186 och 226 och prop. 1997/98:106 s. 25 och 61).

Löneväxling

Det har blivit ganska vanligt att arbetstagare väljer att avstå lön till förmån för högre avsättning till tjänstepensionen, s.k. löneväxling. När löneväxling har ägt rum inom tre år före en bodelning som förrättas med anledning av äktenskapsskillnad så ska det ökade värdet av pensionsrättigheterna som löneväxlingen har gett upphov till beaktas vid bodelningen, enligt 11 kap. 4 § st. 2 ÄktB. (Brattström s. 227).

Tjänstepension vid makes död

Pensionsrätt för tjänstepension, varken den avlidnes eller den efterlevandes, ingår inte i den bodelning efter makes död som förrättas mellan den efterlevande maken och den avlidnes arvingar, enligt 10 kap. 3 § ÄktB. Om den avlidne maken hade en tjänstepensionsförsäkring så kan försäkringen innehålla ett efterlevandeskydd. Att den efterlevande maken behåller sina tjänstepensionsrättigheter beror på att han eller hon behöver den för sin försörjning (Brattström s. 227).

Privata pensionsrättigheter ingår i bodelning vid äktenskapsskillnad

I samband med pensionsreformen beslutades om att rätt till pension på grund av privat pensionsförsäkring eller individuellt pensionsparande ska enligt huvudregeln ingå i bodelning vid äktenskapsskillnad. Det är fortfarande gällande rätt.

Privata pensionsrättigheter ska dock, enligt 10 kap. 4 § st. 3 ÄktB, inte ingå i bodelningen om makarna kommer överens om det vid bodelningen.

Privata pensionsrättigheter undantas också, enligt 10 kap. 3 § st. 3 ÄktB, helt eller delvis om det med hänsyn till makarnas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt skulle vara oskäligt om pensionsrätten ingick i bodelningen (se närmare avsnittet nedan *Jämkningsmöjligheterna utvidgades*).

Skälen till den valda lösningen

Genom att låta privata pensionsrättigheter ingå i bodelning vid skilsmässa var förhoppningen att skillnader i makars pensionsförhållanden skulle jämnas ut och ge ett bättre skydd till den ekonomiskt svagare maken, oftast kvinnan (prop. 1997/98:106 s. 36).

De tidigare skälen för att hålla privata pensionsförsäkringar utanför bodelningen hade vid tidpunkten för reformen minskat i styrka. Pensionsförsäkringar hade kommit att innehålla allt mer av sparande och allt mindre av försäkringsskydd. Vidare var pensionsförsäkringens sociala anknytning som försörjningsskydd inte lika framträdande som tidigare och det individuella pensionssparandet saknade helt försäkringsinslag. Privata pensionsrättigheter bedömdes nu vara en rättighet av ekonomisk art som i princip borde delas lika mellan makarna på samma sätt som banktillgodohavanden och andra tillgångar av värde (prop. 1997/98:106 s. 33 och 37).

Privata pensionsrättigheter ingår inte i bodelning efter makes dödsfall

När frågan om hur pensionsrättigheter skulle behandlas vid bodelning utreddes i samband med pensionsreformen så valde man att behålla huvudregeln om att privata pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande inte ingår i bodelningen efter makes död (10:3 st. 2 ÄktB). Detta gäller fortfarande. Däremot är det fullt möjligt för den efterlevande maken och den avlidne makens arvingar att själva komma överens om att privata pensionsrättigheter ska ingå i bodelningen (10:4 jämförd med 9:5 ÄktB).

Samtidigt som man valde att behålla huvudregeln så tog man bort den dåvarande undantagsregeln om att privata pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande kunde dras in i bodelning, såväl om det med hänsyn till äktenskapets längd, makarnas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt var oskäligt att undanta dem. Skälet var att undantagsregelns tillkomst uteslutande hade att göra med förhållandena vid äktenskapsskillnad. Regeringen kunde inte finna något behov för att tvångsvis kunna dra in en efterlevande makes privata pensionssparande i bodelning med anledning av makes dödsfall. (Prop. 1997/98:106 s. 40).

Jämkningsmöjligheterna utvidgades

Även frågan om att utvidga möjligheterna att jämka oskäliga bodelningsresultat ingick i utredningen om ändrade bodelningsregler i samband med pensionsreformen. Vid denna tidpunkt kunde bodelningsresultat jämkas dels med stöd av skevdelningsregeln, dels vid makes dödsfall. Även villkor i äktenskapsförord kunde jämkas. Samtliga dessa jämkningsmöjligheter finns fortfarande.

En ny jämkningsbestämmelse

Som nyss beskrivits så ledde utredningen om ändrade bodelningsregler fram till att privata pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande numera ingår i bodelning vid skilsmässa. Samtidigt konstaterades att denna regel i vissa fall skulle komma att ge orättvisa bodelningsresultat. T.ex. när den ena maken har större

delen av sin pension tryggad i privat pensionsförsäkring som ingår i bodelningen, medan den andre maken har sin pension tryggad i en tjänstepension som inte ingår i bodelningen (prop. 1997/98:106 s. 38).

De då befintliga jämningsmöjligheterna ansågs inte i tillräcklig utsträckning kunna korrigera orättvisa bodelningsresultat när privata pensionsrättigheter som regel skulle ingå i bodelning vid skilsmässa. Jämkning med stöd av skevdelningsregeln kunde bara ske på så sätt att en make fick behålla mer av sitt giftorättsgods än vid en likadelning. Skevdelningsregeln skulle därför inte kunna användas i en situation där en make som äger minst giftorättsgods också har privata pensionsrättigheter, som ingår i bodelningen, och den andre maken som äger merparten av giftorättsgodset har en tjänstepension som faller utanför bodelningen. Endast i enstaka fall skulle något av äktenskapsbalkens övriga bodelningskorrektiv – jämkning av äktenskapsförord eller underhållsbidrag – kunna användas för att uppnå rättvisa bodelningsresultat (prop. 1997/98:106 s. 41 f.).

Därför infördes en ny regel i 10 kap. 3 § sista stycket ÄktB som säger att privata pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande helt eller delvis ska kunna lämnas utanför bodelningen vid äktenskapskillnad, om det med hänsyn till makarnas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt skulle vara oskäligt att pensionsrätten ingick.

Skevdelningsregeln utvidgades inte

Även frågan om att utvidga skevdelningsregeln (12:1 ÄktB) diskuterades.

Skevdelningsregeln innebär att en make kan få behålla *mer av sitt giftorättsgods än vad en likadelning skulle ha gett*, om en likadelning med hänsyn till äktenskapets längd, makarnas ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är oskäligt. (För närmare beskrivning av skevdelningsregeln, se tidigare avsnitt ”*Övergripande om bodelning*”).

Utredningen om ändrade bodelningsregler övervägde att utsträcka regelns jämningsutrymme så att den make som har det bästa pensionsskyddet i vissa fall skulle tvingas lämna ifrån sig mer

egendom till den andra maken än vid en hälftindelning. Detta för att kunna korrigera en snedfördelning. Utredningen avstod dock från att en lägga fram ett sådant förslag. En snedfördelning av makarnas personliga pensionsrättigheter bedömdes inte vara ett tillräckligt skäl att gå ifrån den grundläggande principen om likadelning (SOU 1995:8 s. 75). Regeringen instämde i vad utredningen kommit fram till och konstaterade att skevdelningsregelns jämningsutrymme inte borde utvidgas (prop. 1997/98:106 s. 46).

Underhållsbidrag till frånskild make för att skaffa pensionsskydd lagfästes

Även underhållsbidraget ingick i översynen av hur pensionsrätter skulle behandlas vid bodelning (SOU 1995:8).

Reglerna för underhållsbidrag fanns i stort sett redan i på plats när översynen gjordes, men kompletterades med ett förtydligande om att underhållsbidrag, under vissa förutsättningar, skulle kunna beviljas make för att skaffa pensionsskydd.

Vad gäller för underhållsbidrag?

Reglerna om underhållsbidrag efter äktenskapsskillnad finns i 6 kap. 7–11 §§ ÄktB.

Utgångspunkten i svensk rätt är att varje make efter en skilsmässa svarar för sin egen försörjning (6:7 st. 1 ÄktB). Detta bygger på principen att äktenskapets rättsverkningar inte bör utsträckas till att gälla efter äktenskapsskillnad. Det bidrar till att makar inrättar sina förhållanden så att de är ekonomiskt oberoende av varandra, vilket i förlängningen främjar jämställdheten. (Zeteos lagkommentar till 6 kap. 7 § ÄktB och Prop. 1997/98:106 s. 28).

Med detta sagt kan en make efter skilsmässa bli skyldig att under vissa förutsättningar betala underhållsbidrag till den make som hen skilt sig ifrån. Reglerna om underhållsbidrag efter skilsmässa kom till eftersom lagstiftaren ville skydda frånskilda kvinnor vilka levde i äldre äktenskap som i hög grad präglats av den traditionella rollfördelningen mellan män och kvinnor och som efter skilsmässa riskerar att hamna i en svår ekonomisk sits (prop. 1978/79:12 s. 139 f.). Nu för tiden förvärvsarbetar vanligtvis båda

makar och en make har därför sällan behov av underhåll för egen del (Brattström s. 18).

Grundläggande villkor för underhållsbidrag

För att överhuvudtaget kunna bevilja en frånskild make underhållsbidrag måste denne ha ett sådant behov och den andre maken också ha förmåga att betala bidraget. Vidare ska det föreligga ett orsaks samband mellan den bristande försörjningsförmågan och äktenskapet, t.ex. att ena maken ägnat avsevärd tid åt skötseln av hem och barn och därför har svårigheter att ge sig ut i förvärvslivet. (Zeteos lagkommentar till 6 kap. 7 § ÄktB).

Underhållsbidrag för en övergångstid

Underhållsbidrag ges, enligt 6 kap. 7 § st. 2 ÄktB, i första hand under en övergångstid för att göra det möjligt för en frånskild make att bli ekonomiskt självständig och via utbildning eller omskolning skaffa sig ett förvärsarbete eller förbättra sina inkomster. (Prop. 1978/79:12 s. 139 f.). Vid bedömningen av om underhållsbidrag för en övergångstid beaktas inte behovet av att skaffa sig pensionsskydd då maken torde kunna skaffa sig sådant skydd på egen hand efter omställningsperioden.

Underhållsbidrag för längre tid än övergångstid

Underhållsbidrag för en längre tid än övergångstid kan beviljas om make har försörjningssvårigheter efter upplösning av ett långvarigt äktenskap eller om det finns andra synnerliga skäl, 6 kap. 7 § st. 3 ÄktB.

Underhållsbidrag för att skaffa pensionsskydd

När behov av underhållsbidrag prövas för längre tid än övergångstid så tas hänsyn till om maken behöver bidrag för att skaffa sig pensionsskydd. Detta fanns inte uttryckligen angivet i lagtexten när pensionsrätters behandling vid bodelning utreddes i samband

med pensionsreformen. Trots att det då inte framgick av lagtext så torde reglerna ändå vid denna tid ha medgivit att underhållsbidrag kunde dömas ut för att skaffa pensionsskydd till frånskild make. Kompletteringen av lagtexten gjordes för att förtydliga och lyfta fram pensionsskyddets betydelse i underhållsfrågan och för att göra parter och domstolar mer medvetna om att det vid prövning av underhållsfrågan är nödvändigt att också uppmärksamma eventuella brister i den ekonomiskt svagare makens pensionsskydd (prop. 1997/98:106 s. 47 f.).

Underhållsbidrag till make för att denne ska kunna skaffa sig pensionsskydd kan endast beviljas i klara undantagssituationer. Vid bedömningen beaktas om maken kan köpa sig en pensionsförsäkring genom att betala en engångspremie med hjälp av egna tillgångar som kan komma från bodelningen efter skilsmässan. (Zeteos lagkommentar till 6 kap. 7 § ÄktB).

Underhållsbidrag kan ge make möjlighet att skaffa sig ett något bättre pensionsskydd än vad garantipensionen ger. När rätt till underhållsbidrag prövas ska den berättigade makens framtida inkomster fram till pension uppskattas. Om det senare skulle visa sig att maken haft högre inkomster än vad som uppskattats och förväntats kan det bestämda underhållet jämkas i efterhand enligt 6 kap. 11 § ÄktB. (Zeteos lagkommentarer till 6 kap. 7 och 11 §§ ÄktB).

Analys och slutsatser

Bodelning ska förrättas när ett äktenskap löses upp, vilket sker vid skilsmässa eller när en make dör. Utgångspunkten vid bodelning är att makarnas giftorättsgods delas lika. Den omfattande delningsrätten motiveras bl.a. av att makars ekonomier flätas samman och av rättviseskäl.

Ett flertal pensionsrättigheter som visserligen är giftorättsgods undantas dock från att ingå i bodelning enligt 10 kap. 3 § ÄktB. Behovet av att dela makarnas pensionsrättigheter skiljer sig åt vid bodelning i samband med skilsmässa respektive när en make dör, vilket också avspeglas i att reglerna i viss mån ser olika ut i dessa två olika bodelningssituationer.

Bodelning vid makes död

Idag igår inga pensionsrättigheter i bodelning efter att en make avlidit. Skälet är att den efterlevande maken har ett behov av att kunna bevara sin ekonomiska situation någotsånär oförändrad för att kunna anpassa sin framtida ekonomi utifrån de nya förutsättningarna som ensamstående. För den efterlevande maken kan en försämrade ekonomisk situation som uppstår till följd av den andre makens död mildras genom olika former av efterlevandepension. De flesta tjänste- och privata pensionsförsäkringar har möjlighet till efterlevandeskydd. I samband med att man börjar ta ut premiepensionen kan man också teckna ett efterlevandeskydd för denna del. Vidare skyddas efterlevande make genom arvsrätt framför gemensamma barn.

De ställningstaganden som ligger till grund för nuvarande ordning att pensionsrättigheter inte ingår i bodelning med anledning av makes död bör rimligen gälla även idag. Därmed är det svårt att finna skäl för att ändra regler om detta eller utreda frågan ytterligare.

Bodelning vid äktenskapsskillnad

Bakgrund

Mellan åren 1988–1998 var den grundläggande principen för lagstiftningen att alla pensionsrättigheter skulle behandlas lika vid bodelning. Huvudregeln var att pensionsrättigheter hölls utanför bodelning oavsett bodelningssituation. I och med att lagstiftaren i samband med pensionsreformen tog ställning för att införa regler om delad pensionsrätt i socialförsäkringslagstiftningen ansågs principen att behandla alla pensionsrätter lika vid bodelning överspelad. Ändrade bodelningsregler avsåg att komplettera de föreslagna reglerna i socialförsäkringslagstiftningen om delad pensionsrätt (som efter omarbetning blev nu gällande regler om överföring av premiepension) för att åstadkomma mer jämställda pensioner.

Nuvarande regler

Idag ingår privata pensionsrättigheter enligt huvudregeln i bodelning med anledning av äktenskapsskillnad. Eftersom ett privat pensionssparande i hög grad kan likställas med annat privat sparande som är giftorättsgods och ingår i bodelning är det rimligt att samma sak gäller för privata pensionsrättigheter. De överväganden som gjordes kring detta ställningstagande i samband med utredningen om ändrade bodelningsregler bedöms alltså vara giltiga.

Härutöver kan pensionsrättigheter under vissa förutsättningar dels beaktas jämkningsvis vid bodelning, dels tas i beaktande när det prövas om make ska betala underhållsbidrag till frånskild make för att denne ska kunna skaffa sig pensionsskydd. Det är idag relativt sällsynt att man använder sig av underhållsbidrag för att make ska kunna skaffa sig pensionsskydd. Att utvidga underhållsreglerna för att ytterligare på detta sätt förbättra frånskild makes pensionsinkomster bedöms inte vara någon lämplig väg framåt för att åstadkomma mer jämställda pensioner. Alltför generösa underhållsregler stämmer nämligen varken överens med vår tids tanke om kvinnors deltagande i arbetslivet på lika villkor som män eller med den för pensionssystemet grundläggande livsinkomstprincipen.

Bör fler pensionsrättigheter ingå i bodelning vid äktenskapsskillnad?

Det har snart gått 20 år sedan reglerna för hur pensionsrättigheter ska behandlas vid bodelning utreddes och ändrades. Det konstaterades då att det fanns två konkurrerande synsätt för hur man kan se på pensionsrättigheter i bodelningssammanhang. Antingen som rättigheter av ekonomisk art som i princip bör delas lika mellan makarna vid bodelning på samma sätt som andra tillgångar, eller som rättigheter som utgör en avgörande del av individens framtida försörjningsförmåga. Regeringen och pensionsgruppen pekade då ut pensionsrättigheternas funktion som individens framtida försörjningsförmåga som det viktigaste synsättet och drog därav slutsatsen att pensionsrättigheter som utgångspunkt inte ska ingå i bodelning. Varken rätt till allmän pension eller tjänstepension (i de allra flesta fall) ingår idag i bodelning.

Men utvecklingen mot jämställda pensioner går långsammare än de förhoppningar som fanns under tiden för pensionsreformen, så kan det frågas om förutsättningarna eller värderingarna har förändrats sedan pensionsrättigheters behandling vid bodelning senast utreddes och om fler pensionsrättigheter; allmän pension och tjänstepension, ändå borde ingå i bodelning.

Att låta allmän pension och tjänstepension ingå i bodelning skulle sannolikt ha en ansevärd utjämningsseffekt på skillnaden i kvinnors och mäns pensionsinkomster. Samtidigt skulle utvidgade bodelningsregler i förlängningen riskera att matta av utvecklingen mot ett mer jämställt arbetsliv i samhället i stort. Familjer som har ekonomiska möjligheter skulle förmodligen i högre utsträckning än idag hamna i diskussioner som liknar de som fördes under sambeskattningsens tid, dvs. att maken med lägst inkomst, många gånger kvinnan, förmås att stanna hemma för att ta hand om hem och barn, om det blev möjligt för makarna att i högre utsträckning dela på pensionerna. Att inkludera inkomstpensionen skulle också innebära ett avsteg från den för pensionssystemet grundläggande livsinkomstprincipen.

Å andra sidan så kan hävdas att alla pensionsrättigheter av rättviseskäl borde ingå i bodelningen på samma sätt som övriga tillgångar. Vilka pensionsrätter som respektive make har, samt storleken på dessa, kan åtminstone till viss del bero på hur makarna valt att fördela förvärvsarbete och obetalt hemmaarbete. Mot detta kan hävdas att pensionsrättigheter inte fullt ut likställas med andra ekonomiska tillgångar som ska ingå i bodelning eftersom värdet av rättigheten är osäkert så tillvida att innehavaren av pensionsrättigheten inte vet om hen kommer leva så länge att hen får uppbära någon pension. Pensionsrättighetens värde är också oåtkomligt för innehavaren fram till dess att pensionsbeloppen betalas ut.

Bör pensionsrätt för allmän pension ingå i bodelning?

Det var aldrig aktuellt att låta den allmänna pensionen ingå i bodelning när bodelningsreglerna utreddes i samband med pensionsreformen. Pensionsrätt till allmän pension anses vara oöverlåtbar av sociala skäl eftersom rättigheten är så starkt knuten till individen. Det rör sig om pensionsrättigheter som varje person har tjänat in

individuellt och vars syfte är att vara individens huvudsakliga framtida försörjningskälla efter pensionering. Individen kan heller inte förfoga över pensionsrätten förrän den förfallit till betalning. Pensionsrätt till allmän pension kan i dessa avseenden jämföras med framtida rätt till lön som inte ingår i bodelning (lön ingår i bodelning först när den har betalats ut).

Att låta den allmänna pensionen ingå i bodelning skulle vidare innebära en utmaning för pensionssystemet såsom det är konstruerat idag. Fler pensionsrätter skulle sammantaget föras över från män till kvinnor genom bodelning än vice versa. Detta skulle riskera att leda till ökade pensionskostnader för pensionssystemet eftersom kvinnor generellt sett lever längre än män och de överförda pensionsrättigheterna då skulle behöva betalas ut över en längre tid jämfört med om de stannat kvar hos mannen som ursprungligen tjänat in den.

Men visst är det så att vissa frånskilda makar med låga pensionsgrundande inkomster skulle få en förbättrad ekonomi efter pensionering om den andre maken var tvungen att dela med sig av sin pensionsrätt för allmän pension vid bodelning. Det finns dock olika grundskydd, t.ex. bostadstillägg, som aktiveras och generellt sett förbättrar den ekonomiska situationen för individer med låg pension.

Mot bakgrund av det ovan sagda, och den för svensk rätt grundläggande principen att av varje make som utgångspunkt ska svara för sin egen försörjning efter att äktenskapet har upplösts, så bedöms det ändamålsenligt att var och en också behåller sin intjänade pensionsrätt för allmän pension. Detta var ett avgörande faktum när frågan utreddes på 90-talet och det är svårt att idag göra en annan bedömning. Det torde utifrån det vara rimligt att pensionsrätt för allmän pension även fortsättningsvis inte ingår i bodelning.

Bör pensionsrätt för tjänstepension ingå i bodelning?

Som tidigare nämnts bidrar tjänstepensionen till en stor del av gapet mellan kvinnors och mäns pensionsinkomster. En avgörande förklaring till detta finns i tjänstepensionsavtalens konstruktion eftersom avsättningarna för höginkomsttagare är större.

Idag ingår tjänstepension vanligtvis inte i bodelning vid äktenskapsskillnad. Det huvudsakliga skälet är i grund och botten det samma som för den allmänna pensionen, dvs. att rättigheten är starkt knuten till individen som tjänat in den och att den av sociala skäl inte bör kunna överlätas. Även pensionsrätt för tjänstepension torde kunna likställas med framtida rätt till lön. I de flesta fall kan arbetstagaren heller inte förfoga över tjänstepensionsförsäkringen, utan det kan enbart arbetsgivaren som försäkringstagare göra.

Samtidigt finns det vissa avgränsade situationer där rätt till, eller värdet av, tjänstepension faktiskt kan ingå i bodelning. Det är situationer när arbetsgivaren har satt in arbetstagaren som försäkringstagare och arbetstagaren faktiskt kan förfoga över tjänstepensionsförsäkringen och i fall när arbetstagaren har ett bestämmande inflytande, t.ex. är majoritetsägare, över det bolag som har tecknat tjänstepensionsförsäkringen. Om pensionsförsäkringen då representerar ett stort ekonomiskt värde kan det bli svårt att genomföra en likadelning av giftorättsgodset. Förhållandevis slumpartade omständigheter kan alltså idag avgöra om tjänstepension ska ingå i bodelning eller inte. Genom att låta pensionsrätt för tjänstepension ingå i bodelning vid äktenskapsskillnad skulle en likformighet uppnås och förutsägbarheten för båda makar öka.

För det fall en make har använt sig av löneväxling under en längre period så kan resultatet av en bodelning i samband med skilsmässa efter ett långvarigt äktenskap framstå som orättvist för den andre maken. Löneväxling innebär att den anställde avstår från att få lön utbetald och istället sätter arbetsgivaren av detta belopp till tjänstepensionen. Pensionsrätt för tjänstepension undantas vanligtvis från bodelning medan sparmedel, inklusive privata pensionsrättigheter, ingår i det som ska delas lika mellan makar. Om det genom löneväxling avsatta beloppet istället hade betalats ut som lön och satts in i privat pensionssparande eller fonder m.m. så hade det ingått i en bodelning. I praktiken är löneväxling väldigt likt privat pensionssparande – ändå ingår inte den pensionsrätt för tjänstepension som maken fått via löneväxling i bodelningen. Denna verkan mildras dock något av den s.k. vederlagsregeln i äktenskapsbalken. På grund av den ska löneväxling som har gjorts inom tre år före skilsmässa tas med i bodelning. En befogad fråga är om vederlagsregeln här bedöms som tillräcklig.

Ett tungt argument för rådande ordning är att det totala gifto- rättsgodset många gånger skulle spädas ut rejält ut om tjänstepensionerna ingick i bodelningen. Detta på grund av att tjänstepensionerna ofta uppgår till ett ansevärt värde. För det fall maken med tjänstepensionsförsäkringen skulle avlida mellan skilsmässa och pensionering så kommer hen att ha fått leva med en sämre standard om tjänstepensionen ingått i bodelning jämfört med när den som idag hålls utanför.

Visst bidrar tjänstepensionsavtalens konstruktion och nuvarande bodelningsregler tillsammans till gapet i kvinnors och mäns pensionsinkomster. Men i de enskilda fallen kan orättvisa bodelningsresultat redan idag korrigeras i olika situationer genom ett flertal jämkningsbestämmelser, t.ex. när den ena maken har stor del av sin pension tryggad i privata pensionsförsäkringar som ingår i bodelning medan den andre maken har en stor del av sin pension tryggad i en tjänstepension som inte ingår i bodelningen. Det kan även i sällsynta fall bli aktuellt med underhållsbidrag till frånskild make för att denne ska kunna skaffa sig ett bättre pensionsskydd.

Källor

Betänkanden

Reformerat pensionssystem (SOU 1994:20)
Pensionsrättigheter och bodelning (SOU 1995:8)

Departementsskrivelser

Reformerat pensionssystem – lag om inkomstgrundad ålderspension, m.m. Del 1 (Ds 1995:41)
Inkomstgrundad ålderspension (Ds 1997:67)
Detta är pensionsöverenskommelsen (Ds 2009:53)

Propositioner

Regeringens proposition om underhåll till barn och frånskilda, m.m. (prop. 1978/79:12)
Regeringens proposition om äktenskapsbalk m.m. (prop. 1986/87:1)
Reformering av det allmänna pensionssystemet (prop. 1993/94:250)
Pensionsrättigheter och bodelning (prop. 1997/98:106)
Inkomstgrundad ålderspension m.m. (prop. 1997/98:151)

Kommittédirektiv

Makars pensionsrättigheter vid bodelning (Dir. 1995:56)

Litteratur

Margareta Brattström, Makars pensionsrättigheter, Stockholm 2004
Zeteos lagkommentar

9 Överföring av premiepensionsrätt mellan makar

Sammanfattning

I samband med pensionsreformen infördes i det allmänna pensionssystemet en möjlighet att föra över premiepension löpande och årsvis från den ena maken till den andra. Även om antalet som för över premiepensionsrätt procentuellt har ökat under senare år är det fortfarande en mycket begränsad grupp som nyttjar möjligheten. I de fall överföring sker, bidrar den till att minska skillnaden i pension mellan kvinnor och män. En ökad användning av möjligheten att föra över premiepensionsrätt skulle därför på sikt minska pensionsgapet. Pensionsmyndigheten har därför fått i uppdrag att analysera hur reglerna för överföring nyttjas och hur överföringarna påverkar eller skulle kunna påverka pensionsskillnaderna mellan kvinnor och män. Detta kapitel innehåller den inlämnade rapporten.

I analysen framkommer att skillnaden i intjänande av pension är större mellan gifta män och kvinnor än vad den är för ogifta, men att både gifta kvinnor och män i genomsnitt har högre inkomst. Här konstateras också att om gruppen gifta män för över sin premiepension till gruppen gifta kvinnor så skulle det totala pensionsgapet försvinna. Denna analys är en teoretisk konstruktion, men den antyder ändå att ett högre nyttjande av möjligheten till överföring skulle kunna ha en stor påverkan.

Utöver ovannämnda analys har Pensionsmyndigheten även låtit SIFO genomföra en enkätundersökning till gifta par rörande deras kännedom och åsikter om möjligheten att föra över premiepension. Här framkommer bland annat att kännedomen om möjligheten att föra över pensionsrätt är låg och att

det också är svårt för den enskilde att bedöma effekten på den framtida pensionen. Pensionsmyndigheten föreslår inga stora förändringar, men bedömer att det är viktigt att det inte finns onödiga hinder för att välja att föra över premiepension. Myndigheten ska därför arbeta för ett förenklat ansökningsförfarande, mer information och även arbeta för att möjliggöra beräkningar av vilken effekt en överföring av premiepension får för den framtida pensionen.

Analys av överföring av premiepension ur ett jämställdhetsperspektiv

Svar på regeringsuppdrag

Analysavdelningen
Kristin Kirs

Datum 2016-03-21
Dok.bet. PID148656
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2015-308

1 Uppdraget

Pensionsmyndigheten har fått uppdrag (Fi2015/04972/FPM) att analysera hur reglerna för överföring av premiepension utnyttjas och hur överföringar påverkar eller skulle kunna påverka pensionsskillnaderna mellan kvinnor och män.

I uppdraget ligger att analysera vilka som för över pensionsrätt, under hur många år det sker och vilken utjämnande påverkan det förväntas ha på deras framtida pensioner. Vidare ska analyseras varför nyttjandet är så begränsat samt en bedömning göras hur mycket pensionsskillnaderna skulle kunna minskas om systemet med överföring skulle nyttjas optimalt.

Om det i analysen framkommer att den låga nyttjandegraden beror på okunskap om reglerna, om effekterna på den framtida pensionen eller andra icke avsedda skäl ska Pensionsmyndigheten också överväga om förändringar i regler eller informationsgivning kan göras som leder till att fler överför premiepensionsrätt och pensionsskillnaderna mellan kvinnor och män minskar. Om myndigheten anser att förändringar kan eller bör göras så ska sådana förslag inklusive författningsförslag lämnas. Flera alternativa förslag får lämnas. För varje förslag ska myndigheten redovisa konsekvenser för individerna och deras framtida pensioner, förväntad effekt på pensionsskillnaderna mellan kvinnor och män samt effekter för administrationen.

Utgångspunkter för uppdraget är att grundläggande principer bibehålls, vilket främst innebär att möjligheten att föra över premiepension ska finnas kvar, att det ska finnas en möjlighet för människor att påverka överföringen och att systemet inte får innebära att finansiella risker uppkommer på statens budget eller för andra grupper inom premiepensionssystemet.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet och Socialdepartementet) senast den 23 mars 2016.¹

Inom ramen för Pensionsgruppens mandat pågår sedan några år en översyn av flera delar av ålderspensionssystemet. Pensionsgruppen bestämde i juni 2015 att starta en nytt delprojekt – Jämställda pensioner. Det bakomliggande skälet är att skillnaderna i pension mellan kvinnor och män alltfjämt är stora. Det allmänna pensionssystemet är i sig könsneutralt och skillnaderna har därför sin orsak i faktorer utanför pensionssystemet. Även om orsaken ligger utanför det allmänna pensionssystemet så är det ett faktum att skillnaderna i pensionsinkomst mellan kvinnor och män skiljer sig påtagligt. Eftersom de bakomliggande orsakerna kvarstår och endast förändras långsamt kommer pensionsskillnaderna att bestå under lång tid framöver.

Projektet syftar till att utreda och beskriva olika delområden och vilken effekt de har på pensionerna för kvinnor och män. Med utgångspunkt i en sådan analys ska också utredas vilka åtgärder om skulle kunna vidtas för att få till stånd mer jämställda pensioner samt vilka effekter som då uppkommer på kort och lång sikt. Syftet är att identifiera problem och åtgärder men utan att förändra pensionssystemets

¹ Datum för återrapportering var 4 mars enligt uppdraget, detta reviderades senare, se e-post från Socialdepartementet, 2016-02-29.

grundläggande egenskaper. Sju delområden har identifierats som bör analyseras. Ett av dessa gäller möjligheten att föra över premiepensionsrätt mellan makar.

2 Avgränsningar

Överföring av premiepension har sitt ursprung i diskussionen om delad pensionsrätt, se utgångspunkter nedan. Vi har dock avgränsat analysen från överväganden kring att införa möjlighet till delning av pensionsrätter.

Skillnaden mellan mäns och kvinnors pensioner i det allmänna pensionssystemet förstärks om man inkluderar intjänandet till tjänstepensionen. Vi har dock avgränsat oss från tjänstepension i den statistiska analysen och tittar därför endast på allmän, inkomstgrundad pension.

3 Utgångspunkter

Förutom de utgångspunkter som anges i uppdraget har vi i analysen även utgått från det som beskrivs i det följande.

Frågan om att ge makar möjlighet att dela pensionsrätt har diskuterats sedan införandet av det tidigare ATP-systemet. Enligt förarbeten till det nya pensionssystemet har diskussionen främst föranletts av en önskan att skapa regler till skydd för kvinnor som vid pensioneringen drabbas ekonomiskt på grund av en snedfördelning av marknads- och hushållsarbete inom ett äktenskap som upplösts. När det nya pensionssystemet infördes valdes möjlighet till att dela pensionsrätt bort av olika skäl², och istället föreslogs en möjlighet att föra över premiepension mellan makar.³

Grundprincipen inom pensionssystemet är att förvärvsinkomsten under hela livet ligger till grund för pensionens storlek.⁴ Pensionen tjänas in individuellt och bygger på individens pensionsgrundande inkomst. Vissa avsteg från principen om att det är inkomsten som ligger till grund för pensionen finns inom det inkomstgrundade systemet i form av pensionsgrundande belopp. Utanför det inkomstgrundade systemet utgör garantipensionen ett annat undantag från ”livsinkomstprincipen”. I analysen utgår vi från att individen har rätt till sin individuellt intjänade pension och att överföring av premiepension ska bygga på *frivillighet*.⁵

² Både alternativet att löpande dela pensionsrätt och alternativet att vid skilsmässa eller dödsfall göra en momentan uppdelning av pensionsrätt övervägdes. I SOU 1994:20 avfärdades momentan delning med hänvisning att det gav materiella och kostnadsmässiga effekter som man (Pensionsarbetsgruppen) ville undvika. I prop. 1997/98:151 avfärdades delning av pensionsrätt, bl.a. med hänvisning till de problem som skulle uppstå vid samspelet med garantipensionssystemet. Se även bilaga 12.2, bakgrund.

³ Förslaget presenteras i prop. 1997/98:151.

⁴ Prop. 1993/94:250 s. 52.

⁵ Att överföring av premiepension ska bygga på frivillighet anges av regeringen i prop. 1997/98:151 s. 301f. Fastställd pensionsrätt för premiepension omfattas vidare av egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen. Ett tillgodohavande på ett premiepensionskonto kan inte överlåtas och ska därmed inte ingå i bodelning, se prop. 1997/98:151 s.400-403.

Pensionssystemet är *könsneutralt*. Detta innebär att regelverket för intjänande av pensionsrätter samt beräkningarna av den slutliga pensionen är lika för män och kvinnor. Myndighetens utgångspunkt är att undvika förslag till förändringar i regelverket som innebär olika regler beroende på pensionsspararens kön.

Överföring av premiepension innebär per definition en minskad pension för den ena parten och ökad pension för den andra. I analysen utgår vi dock ifrån att det ligger i båda parternas intresse att det finns ett skydd vid eventuell skilsmässa (eller dödsfall) i det fall den ena parten har en minskad pension till följd av vård av gemensamma barn.

Pensionsmyndighetens vision är att myndigheten ska göra pensioner enklare, för att alla ska kunna leva i nuet. Överföring av premiepension är en av många valsituationer när det gäller pensionen. I uppdraget ligger att myndigheten ska överväga förändringar i regler och informationsgivning. En viktig utgångspunkt i sådana överväganden är, utifrån vår vision, att det ska vara enkelt för individen (paren) att fatta rätt beslut för pensionen. Detta innebär att det ska vara enkelt att förstå effekterna av olika val och att valen ska vara enkla att genomföra.

4 Metod

Analysen bygger dels på statistisk analys av registerdata (Midas), statistisk analys av enkätundersökningar och typfallsberäkningar.

Samtliga beräkningar har utgått från gällande regler och avgifter februari 2016. Det innebär att avgiften antas vara 8 procent av överfört belopp på premiepension. Som nämns i 5.1 kommer avgiften att sänkas under 2016 till 6 procent. Denna sänkning bedöms dock endast ge marginell påverkan på resultaten.

4.1 Statistisk analys av registerdata

När det gäller analysen av registerdata presenteras deskriptiv statistik när det gäller överföring av premiepension, såsom belopp, antal personer som för över och överförarnas och mottagarnas genomsnittsålder etc. i avsnitt 6.1.

Registerdata används även för att beräkna vilken utjämnings effekt som överföring av premiepension har haft på intjänandet till den allmänna pensionen för de par som har gjort detta samt för att beräkna utjämnings effekten för mäns och kvinnors pensioner i den totala befolkningen (pensions sparare).

För att mäta utjämnings effekter för män och kvinnor analyseras kvoten av det genomsnittliga intjänandet för kvinnor dividerat med det genomsnittliga intjänandet för män. Annorlunda uttryckt är kvoten kvinnornas genomsnittliga intjänande till pensionen som andel av männens, se ekvation 1.

Ekvation 1: Kvot för beräkning av utjämnings effekter

$$Kvot = \frac{\text{Kvinnornas genomsnittliga årliga intjänande till pensionen}}{\text{Männens genomsnittliga årliga intjänande till pensionen}}$$

Om kvoten är mindre än 1 är männens genomsnittliga intjänande större än kvinnornas. I rapporten nämns återkommande att kvinnornas intjänande som andel av männens

ligger på 0,91 beräknat för 2013 års intjänande. Detta innebär alltså att kvinnornas intjänande var 91 procent av männens detta år. Samma princip gäller vid beräkning och tolkning av kvoten för mottagarnas genomsnittliga intjänande till pensionen som andel av överförarnas.

Denna metod används i avsnitt 6.3 för att beräkna utjämnings effekter för de som för över och tar emot premiepension idag, samt i avsnitt 9 där utjämnings effekter mellan könen beräknas vid olika scenarier, t.ex. att alla gifta män med små barn för över premiepension till gifta kvinnor med små barn (se 9.3).

4.2 Enkätundersökningar

Sifo har på uppdrag av Pensionsmyndigheten genomfört två enkätundersökningar, en riktad till allmänheten där man bl.a. har frågat gifta personer som inte har tagit ut pension om man känner till möjligheten att föra över premiepension och varför man i sådana fall inte utnyttjar denna möjlighet. Resultatet av denna undersökning återfinns i avsnitt 7. Beskrivning av frågor och metod återfinns i bilaga 12.3.1.

Den andra undersökningen har riktat sig till ett urval av personer som idag för över premiepension till sin partner. Syftet har varit att få kunskap om varför man gör detta och hur man har fått information om denna möjlighet. Resultatet av denna undersökning återfinns i avsnitt 6.2. Beskrivning av frågor och metod återfinns i bilaga 12.3.2.

4.3 Typfallsberäkningar

Typfallsberäkningarna bygger på Pensionsmyndighetens tumregler för pensionsberäkningar.⁶ Antaganden är bland annat att individerna börjar arbeta vid 23 års ålder och arbetar fram till alternativ pensionsålder. En skillnad mot tumreglerna är dock att i den här analysen används inte genomsnittsinkomsten i Sverige som utgångspunkt utan andra genomsnittsinkomster hos grupper av befolkningen som ska illustrera effekten av överföring av premiepension för dessa grupper. Val av inkomst motiveras närmre i respektive avsnitt, typfallsberäkningar återfinns i avsnitt 6.3 samt 9.

5 Regelverket

För att kunna föra över premiepension till make/maka ställs vissa krav på mottagare och den som överför, dessa krav regleras i 61 kap. 13 § Socialförsäkringsbalken.

Den som är gift eller har en registrerad partner kan välja att föra över sin pensionsrätt för premiepensionen till sin maka, make eller registrerad partner. Pensionsrätt kan överföras och tas emot utan begränsning beroende på ålder eller genomfört pensionsuttag, däremot krävs att den som tar emot premiepension är försäkrad eller tidigare har tillgodoräknats premiepensionsrätt.⁷

⁶ Pensionsmyndigheten, 2015-12-11, dok. Bet. PID138202.

⁷ 61 kap. 13 § SFB. Pensionsrätt för premiepension får föras över till make endast om denne 1. har varit försäkrad för en bosättningsbaserad eller arbetsbaserad förmån enligt 4-6 kap. någon gång under intjänandeåret, eller 2. tidigare har tillgodoräknats pensionsrätt för premiepension.

För att föra över premiepension krävs ansökan till Pensionsmyndigheten. Ansökan ska skriftligen göras av makarna gemensamt och ha inkommit till myndigheten senast den 31 januari det år från och med överföringen ska börja gälla. Överföringen fortsätter sedan tills vidare om inget annat anges i anmälan.⁸

Man kan bara föra över pensionsrätter som tjänas in under äktenskapet eller partnerskapet. Man måste föra över hela den årliga pensionsrätten för premiepension.⁹ Man kan inte föra över pensionsrätter som redan har tjänats in, utan bara pensionsrätter som tjänas in under det år individen begärt överföring och åren därefter.

Det går inte att ångra en överföring. Om någon av makarna vill att en överföring som gäller tills vidare ska upphöra måste han eller hon skriftligen anmäla detta till Pensionsmyndigheten senast den 31 januari det år från och med vilket överföringen ska upphöra.¹⁰ Vid skilsmässa upphör överföringen automatiskt från och med det år då äktenskapet upplöstes.¹¹ Om mottagaren avlider upphör överföringen från och med det år personen avled. Om överföraren avlider upphör överföringen året efter dödsfallet.¹²

Överföringen görs i december varje år då nya pensionsrätter delas ut på pensionssparares premiepensionskonton.

Garantipensionen påverkas inte av överföring av eller mottagen premiepension. Detta regleras i 3 § lag (1998:702) om garantipension.

När premiepensionen förs över minskas beloppet med 8 procent. Mottagaren får alltså 92 procent av beloppet. Resten av pengarna fördelas till samtliga pensionssparare som en form av arvsvinst. Beräkning av avdraget regleras i 64 kap. 44 § SFB.

5.1 Skäl till avdrag på överfört belopp

Enligt lagen så ska de som tar emot överförd pensionsrätt svara för utebliven arvsvinst till övriga pensionssparare på grund av överföringen. 98 procent av överföringarna går från män till kvinnor. Detta innebär en förväntad utebliven arvsvinst på grund av att de som tar emot överförd pensionsrätt (i huvudsak kvinnor) i genomsnitt förväntas leva längre än de som ger (i huvudsak män).

Storleken på avdraget som görs, det vill säga 8 procent, motsvarar den uteblivna arvsvinst som förväntas bli följd av en längre förväntad livslängd hos mottagarna av den överförda premiepensionen. Minskningen tillämpas lika för kvinnor och män, det vill säga oberoende av kön på mottagare och givare, i enlighet med de könsneutrala principer som gäller för allmän försäkring.

Avgiften fördelas sedan till kollektivet av pensionssparare i likhet med fördelning av arvsvinster. För den enskilda pensionsspararen innebär detta grovt uppskattat ca 1 krona per år i tillskott till pensionen.

Avgiften revideras var tredje år i samband med nya befolkningsprognoser från SCB. Revidering ska dessutom göras om och när förskottsrentan i premiepensionen ändras.

⁸ 61 kap. 12 § SFB.

⁹ 61 kap. 11 § SFB.

¹⁰ 61 kap. 14 § SFB.

¹¹ 61 kap. 15 § SFB.

¹² 61 kap. 15 § SFB.

Ursprungligen (1998) låg avgiften på 14 procent. Den förväntade skillnaden i livslängd mellan män och kvinnor minskade dock under följande år, vilket medförde att avgiften 2008 reviderades till 8 procent.¹³ Avgiften har legat kvar på denna nivå sedan dess. Avgiften kommer att revideras till 6 procent under 2016, vilket innebär att den nya avgiften kommer att gälla för pensionsrätter intjänade från och med 2015.

SCB:s prognoser visar att skillnaden i livslängd mellan män och kvinnor kommer att fortsätta minska. Det är därför sannolikt att avgiften i framtiden kommer att revideras ner ytterligare, men det går inte att uttala sig om när det skulle ske.

Beloppen i rapporten som anges som ”efter avdrag” avser överfört premiepensionsbelopp efter minskning med 8 procent.

6 Vilka för över premiepension och hur har det jämnat ut parens pensioner?

6.1 Vilka för över premiepension?

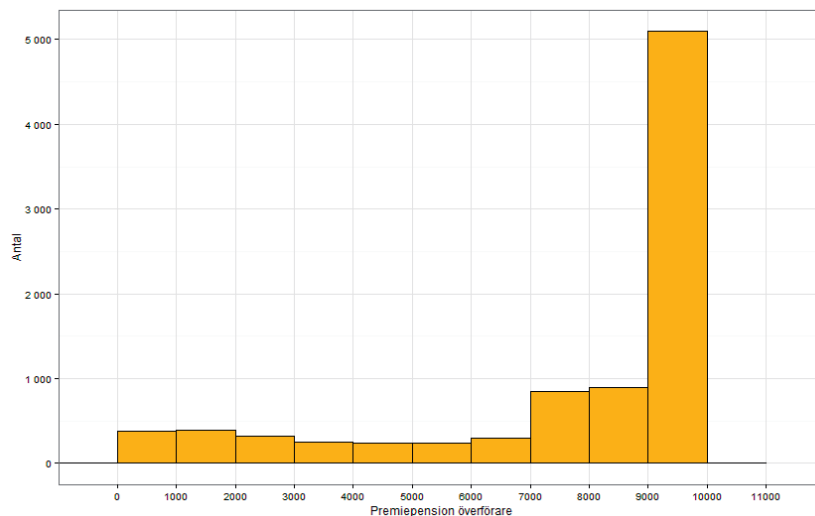
2013 var det 9171 par som utnyttjade möjligheten att föra över premiepension. 98 procent av alla överföringar av premiepension sker från män till kvinnor, se tabell 1 nedan.

Tabell 1: antal personer som överför pensionsrätt, intjänandeår 2013

	<i>Antal</i>	<i>Medelbelopp (efter avdrag)</i>
Man till kvinna	8975	7854
Kvinna till man	186	7580
Man till man	6	8953
Kvinna till kvinna	4	9641
Totalt	9171	7841

Genomsnittsbeloppet som förs över är relativt högt, drygt 7 800 kr. Maximalt belopp 2013 för överföring av premiepension var 9 763 kr efter avdrag. I figur 1 nedan ser vi fördelningen över överförda belopp för män. De flesta belopp är höga, vilket innebär att en stor andel av personer som för över premiepension har hög inkomst. Se bilaga 12.4 för fördelning av överförda belopp för kvinnor samt mottagna belopp för män och kvinnor.

¹³ Till grund för beräkningen 1998 låg även antagandet om att 90 procent av överföringarna skulle gå från män till kvinnor, en andel som har visat sig bli betydligt högre, ca 98 procent.

Figur 1: Belopp överförd premiepension 2013, efter avdrag, män

I tabell 2 ser vi att drygt hälften av alla personer som förde över premiepension 2013 hade nått upp till intjänandetaket. Andelen var lägre för överförande kvinnor jämfört med överförande män.

Tabell 2: Personer som förde över maximalt belopp premiepension, 2013

	Män	Kvinnor	Totalt
<i>Antal</i>	4561	78	4639
<i>Andel av personer som för över premiepension</i>	50,8%	42,0%	50,6%

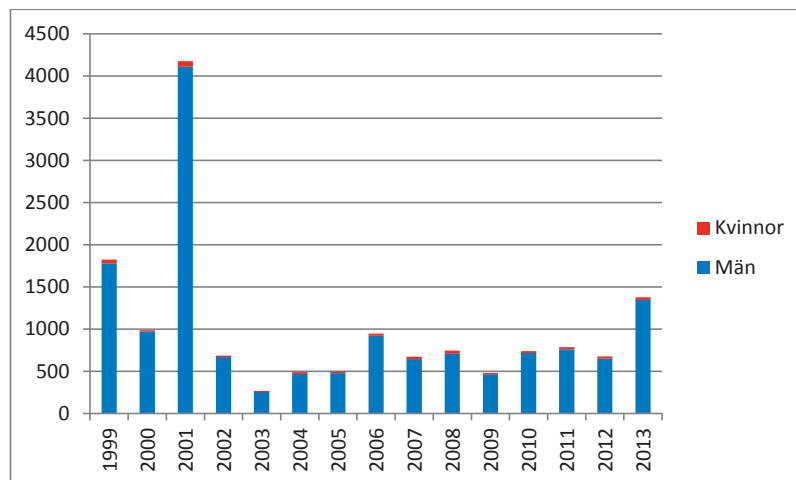
I tabell 3 redovisas intjänandet 2013 för både mottagare och överförare. Som förväntat har överförande personer högre genomsnittligt intjänande än mottagande. Överförande män har högre intjänande än överförande kvinnor. När det gäller mottagare så har dock kvinnorna högre intjänande än männen. Antal mottagare som inte hade någon egen intjänad premiepension var 1623 stycken, varav 1575 kvinnor och 48 män.

Tabell 3: Genomsnittsbetopp intjänande 2013, mottagare och överförare av premiepension

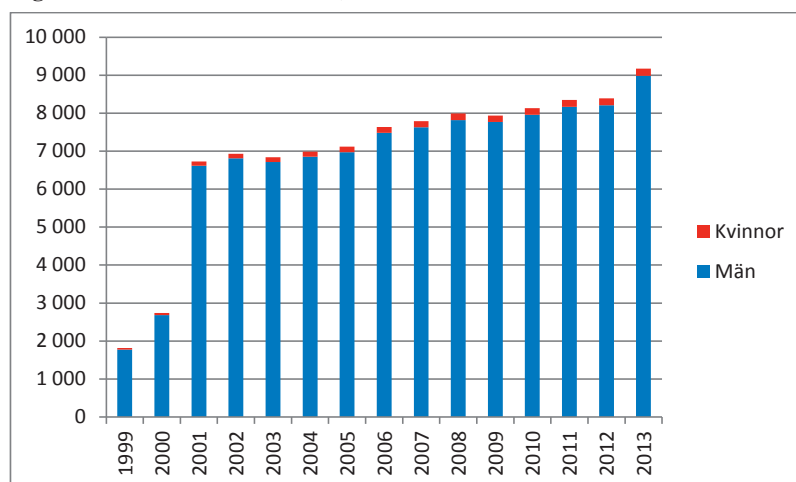
		<i>Egen premiepension</i>	<i>Inkomstpension</i>
Mottagare	Kvinnor	5168	33226
	Män	4798	30919
	Totalt	5160	33177
Överförare	Kvinnor	8415	53621
	Män	8530	54483
	Totalt	8523	54466

Genomsnittligt antal år med överföring för de som förde över 2013 var 7,6 år, för överförande kvinnor 6,3 år och för överförande män 7,6 år. 1999, det första året som det var möjligt att föra över premiepension, var det 1814 personer som förde över, varav 1 774 män och 40 kvinnor. 2001 ökade antalet överförare kraftigt. Detta kan förklaras av att dåvarande Premiepensionsmyndigheten genomförde en generell informationskampanj om premiepension hösten 2000 inför första valet, dvs att man skulle välja fonder till sin premiepension för första gången. Det var en stor kampanj riktad till 4,3 miljoner förstagångsväljare. Kampanjen kan i sin tur ha lett till en informationseffekt om möjligheten att överföra premiepension. Fondalet uppmärksammades även i stor utsträckning av media. Från 2002 och framåt har antalet nya överförare varierat från år till år. 2013 var det en relativt stor ökning av antalet nya överförare, se figur 2. Ökningen detta år berodde framför allt på en ökning av antalet överförare i åldrarna 56-65 år.¹⁴

¹⁴ 2013 var 564 nya överförare i åldrarna 56-65 år, vilket utgjorde 41,0 procent av totala antalet nya överförare. 2012 var andelen nya överförare i samma ålderskategori endast 34,1 procent, motsvarande 231 stycken.

Figur 2: Antal nya¹⁵ överförare av premiepension, 1999-2013

Totala antalet överförare har sedan 2001 ökat med i genomsnitt 3 procent per år, se figur 3 nedan. 2001 var det första året som samkönade par förde över premiepension. Andelen samkönade par har därefter legat runt 0,1 procent av totala antalet par som för över.

Figur 3: Totalt antal överförare, 1999-2013

29 procent av de som förde över premiepension 2013 hade gjort det sedan 2001, se tabell 4. 634 personer, eller knappt 7 procent av alla som förde över premiepension 2013, hade gjort detta sedan 1999.

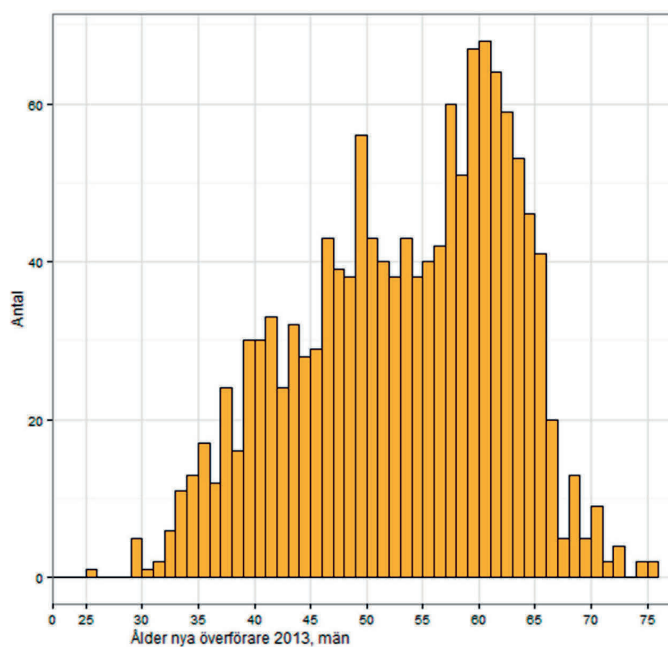
¹⁵ Avser personer som förde över premiepension givet år men som inte förde över premiepension föregående år.

Tabell 4: Personer som fört över premiepension 2001-2013

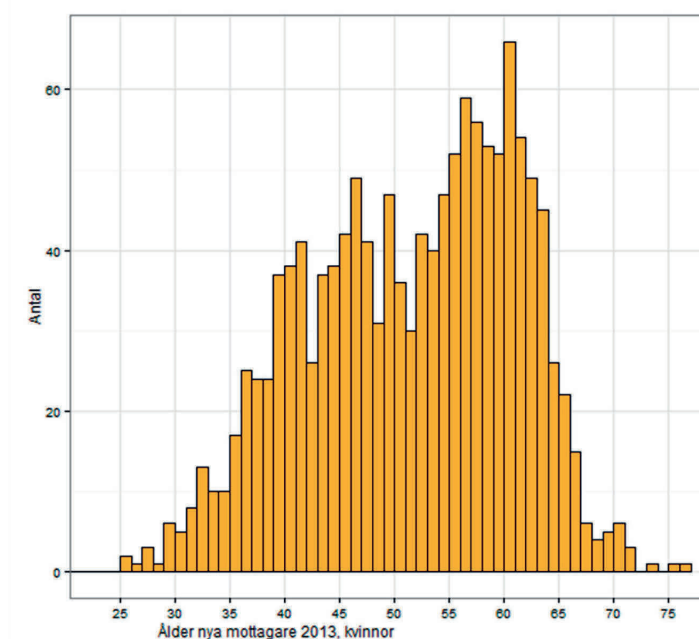
	Män	Kvinnor	Totalt
<i>Antal</i>	2658	31	2689
<i>Andel av personer som fört över premiepension 2013</i>	29,6%	16,7%	29,3%

Av de 1376 par som började föra över 2013 var genomsnittsåldern för överförare 53 år och mottagare 51 år, med stor spridning i åldrar för både nya överförare och nya mottagare av premiepension; den yngsta mottagaren respektive överföraren var 25 år. Den äldsta mottagaren var 76 år och den äldsta överföraren var 75 år. Se figur 4 nedan för fördelningen över ålder för nya överförare 2013 som var män. Figur 5 visar fördelningen över ålder för nya mottagare 2013 som var kvinnor. Se bilaga 12.4 för kvinnliga överförares åldersfördelning och manliga mottagares åldersfördelning.

Figur 4: Ålder nya överförare 2013, män



Figur 5: Ålder nya mottagare 2013, kvinnor



En relativt stor andel av dem som började föra över premiepension 2013 var äldre än 60 år. Detta beror sannolikt på att man då har mer kunskap om nivån på den slutliga pensionen och/eller att man har sökt information inför den stundande pensioneringen och då fått kännedom om möjligheten att föra över premiepension.

När det gäller samtliga överförare 2013, dvs. inte bara de som började överföring detta år, var den genomsnittliga åldern för överförare 57 år. Genomsnittet för män var 57 år och för kvinnor 55 år. Genomsnittlig ålder för mottagare 2013 var 55 år, och i likhet med ålder för överföring var genomsnittet för män 57 år och kvinnor 55 år. Den lägsta åldern för överföring av premiepension var 25 år och den högsta var 75. För mottagare var lägsta ålder 25 år och högsta ålder 77 år.

781 personer som förde över premiepension 2012 förde inte över 2013. Den avbrutna överföringen kan dels förklaras av att en stor del av gruppen, 76 procent, har slutat tjäna in allmän pension. 9 procent har skilt sig och för 2 procent har personen blivit änking/änka. Det är möjligt att matcha ihop paren (mottagare och överförare) med varandra i databasen, men vi har valt att inte göra det av resurs- och prioriteringsskäl. Detta innebär att vi inte har studerat egenskaper hos den mottagande parten för de som hade pensionsunderlag, vilket med stor sannolikhet också påverkar valet att föra över premiepension.

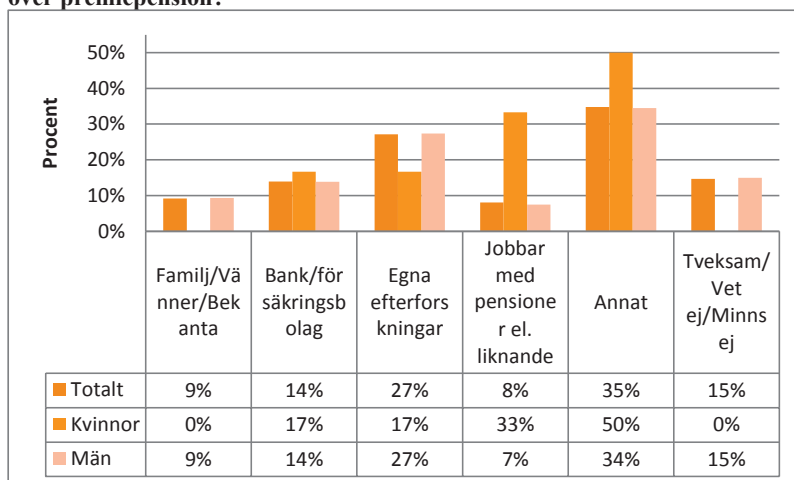
6.2 Skäl till att paren för över premiepension

Sifo har på uppdrag av Pensionsmyndigheten genomfört en enkätundersökning till personer som för över premiepension till sin partner. På frågan om varför man för över sin premiepension till sin partner angav 91 procent att det var för att försäkra sig om

en mer jämlik pension mellan paret. 6 procent angav att de förde över för att de hade fått rådet av vän/familj/bank-eller försäkringsrådgivare. 4 procent av de svarande angav att man förde över av skatteskal.¹⁶

En fråga rörde hur man hade fått information om möjligheten att föra över premiepension, se figur 6 nedan.

Figur 6: Enkät svar för frågan ”hur fick du information om möjligheten att föra över premiepension?”¹⁷



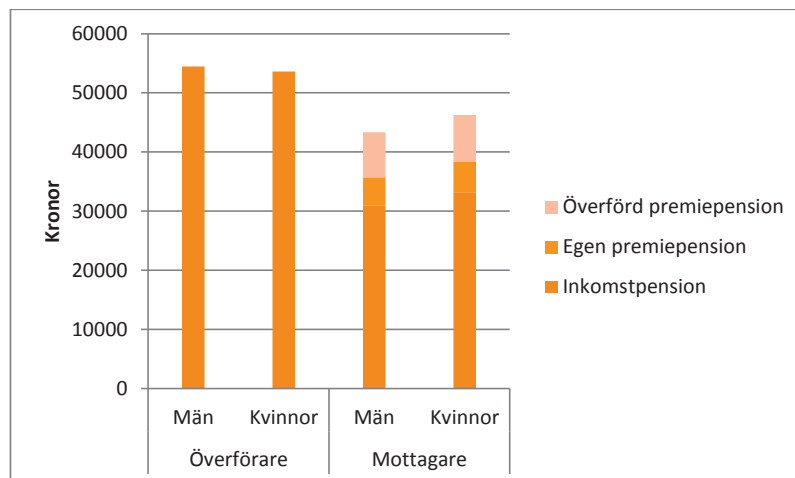
27 procent av de svarande angav att de fått information genom egna efterforskningar. 35 procent angav ”annat”. 16 procent av dessa (dvs. 6 procent av samtliga svarande) angav att de hade fått information genom Pensionsmyndigheten i Orange kuvert eller andra utskick.

6.3 Hur mycket har överföring av premiepension påverkat mäns och kvinnors pensioner?

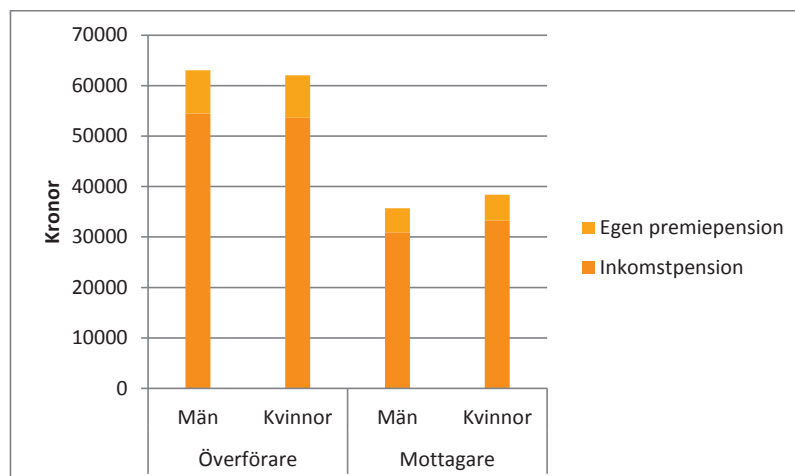
Överföring av premiepension innebär i genomsnitt ett relativt stort tillskott till den intjänade pensionen för mottagaren. I figur 7 nedan illustreras effekten av den överförda premiepensionen på mottagarens pensionsrätt, beräknat utifrån genomsnittligt intjänande för mottagare och överförare av premiepension 2013. Den genomsnittliga mottagna premiepensionsrätten är 7800 kronor efter avdrag (se avsnitt 6.1 för mer om överförda belopp).

¹⁶ De svarande tilläts att ange fler än ett svar. Se bilaga 12.3.2 för frågeformulär och diagram.

¹⁷ De svarande tilläts att ange fler än ett svar. Svartalternativen har kortats ner av utrymmesskal, se bilaga 12.3.2 för frågeformulär och diagram.

Figur 7: Intjänande mottagare/intjänande överförare 2013

Utan överföringen skulle skillnaden mellan överförarnas och mottagarnas intjänande vara betydligt större. När premiepensionen inte förs över dras dessutom inte ett avdrag på 8 procent av beloppet, vilket innebär att överförarens egen premiepension är något högre än den mottagna premiepensionen. Skillnaden är dock för liten för att framträda i diagrammet, se figur 8.

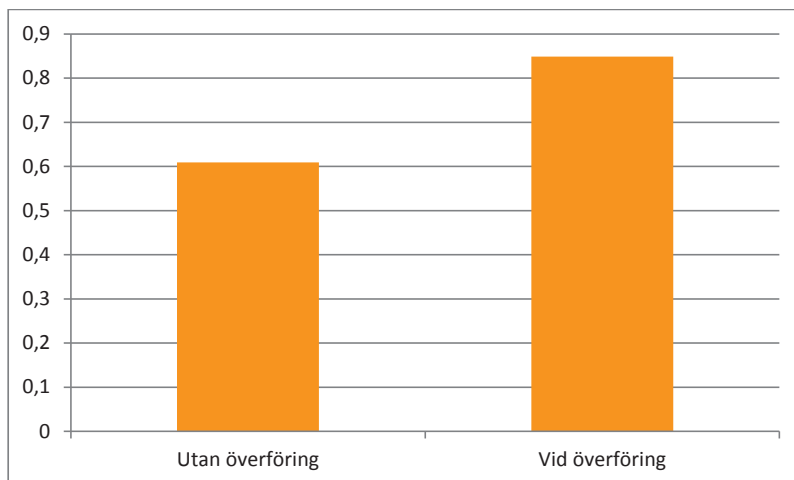
Figur 8: Intjänande mottagare/intjänande överförare 2013, ej överföring

Angett som en andel av de manliga överförarnas genomsnittliga pensionsrätter¹⁸ uppgår de kvinnliga mottagarnas genomsnittliga pensionsrätter till 84,9 procent efter

¹⁸ Se avsnitt 4.1 för beskrivning och tolkning av de kvoter som används för att mäta utjämnings effekter.

överföring. Utan överföring skulle denna kvot endast ligga på 60,9 procent, se figur 9 nedan.¹⁹

Figur 9: Intjänande 2013 för mottagare (kvinnor)/intjänande för överförare (män)



Eftersom de flesta överförare är män och de flesta mottagare är kvinnor skiljer sig kvoterna endast marginellt från den som redovisas i figur 9 ovan om man beräknar intjänandet för *samtliga* mottagare som andel av intjänandet för *samtliga* överförare. Kvoten utan överföring även för dessa grupper 60,9 procent. Kvoten med överföring blir dock 0,1 procentenheter lägre, dvs. 84,8.²⁰

Eftersom det är så få par som för över premiepension påverkas det totala gapet mellan mäns och kvinnors genomsnittliga intjänande endast marginellt. 2013 innebar överföring av premiepension att gapet i intjänande mellan könen minskade med knappt 0,1 procentenheter, från 90,9 till 91,0 procent.²¹

När det gäller långsiktiga effekter kan man studera de par som har fört över premiepension under hela perioden 2001-2013. Kvoten i *intjänande* för mottagare/överförare var 2013 för denna grupp utan överföring 60,5 och med överföring 84,3.²² Kvoten *behållning* mottagare/behållning överförare var dock 71,3.²³

Som tidigare nämnts var genomsnittsåldern 2013 för nya överförare och mottagare av premiepension 53 respektive 51 år. Om dessa par fortsätter att föra över premiepension fram till pension, hur påverkar överföringen deras slutliga pensioner? Antar vi att de arbetar fram till sin alternativa pensionsålder, samt att personerna

¹⁹ Se bilaga 12.4 för beräkning.

²⁰ Kvinnliga mottagare har något högre snitt än manliga, vilket gör den tidigare kvoten blir marginellt större.

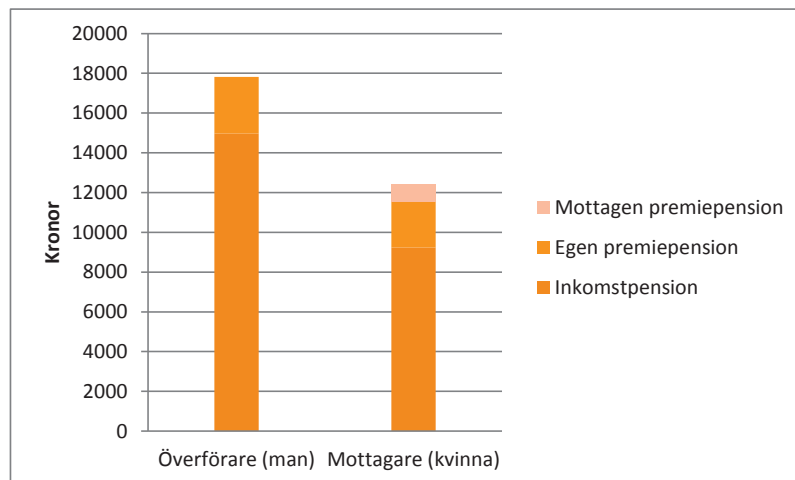
²¹ Liksom för de analyser som görs i avsnitt 9 är den studerade populationen män och kvinnor som har pensionsbehållning eller pensionsunderlag 2013, samt inte har tagit ut allmän ålderspension.

²² Se bilaga 12.4 för beräkning.

²³ Se bilaga 12.4 för beräkning.

kommer att tjäna in och föra över lika stora belopp som de gjorde 2013²⁴, innebär det i genomsnitt ett tillskott på ca 890 kronor i månaden till pensionen för den mottagande parten, se figur 10 nedan.²⁵

Figur 10: Beräknad pension för nya överförare och mottagare 2013, tillskott till pension i kronor/månad för inkomstpension, egen premiepension och överförd premiepension.



Eftersom överföringen började först vid 53 års ålder har överförande partner en relativt stor del egen premiepension.

Beloppen avser 2013 års inkomstläge och fasta priser. Det bör noteras att ingen hänsyn har tagits till den reala inkomstutvecklingen som grupperna har haft under föregående år utan personerna antas ha haft samma reala inkomst under hela livet.

7 Varför så få?

Sifo har på uppdrag av Pensionsmyndigheten genomfört en enkätundersökning till gifta personer, där ingen i paret har gått i pension, i syfte att undersöka kännedom om möjligheten att överföra premiepension.²⁶

Vid frågan om man kände till möjligheten att föra över premiepension angav 37 procent av de svarande att man kände till detta. Fler kvinnor än män angav att man kände till möjligheten att föra över premiepension, 33 procent av männen och 41 procent av kvinnorna angav detta svarsalternativ, se figur 11 nedan.

Pensionsmyndigheten bedömer dock denna andel som osannolikt hög. Det är inte ovanligt att man vid just telefonintervjuer överdriver sin egen kunskap och kännedom om saker som man inte alls känner till, för att inte framstå som okunnig. Den faktiska

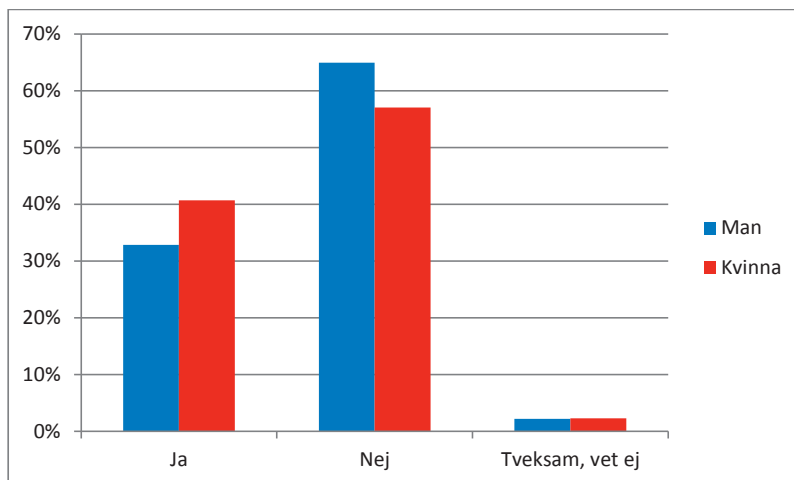
²⁴ Månadslönen för överföraren var i genomsnitt 34 731 kronor och för mottagaren 21 389 kronor, beräknat utifrån intjänad inkomstpension 2013.

²⁵ Typfallsberäkningen är gjord enligt Pensionsmyndighetens tumregler, se avsnitt 4.3.

²⁶ Se bilaga 12.3.1 för beskrivning av enkätundersökningen, enkätfrågorna samt diagram.

andelen som känner till möjligheten är därför sannolikt något lägre än vad undersökningen visar.

Figur 11: Enkät svar för frågan ”känner du till möjligheten att flytta premiepension mellan makar?”²⁷

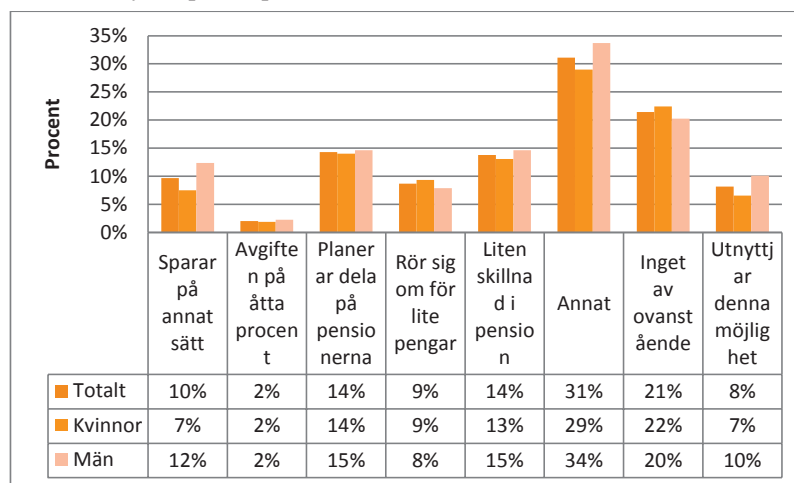


Kännedomen var i genomsnitt större för äldre personer och personer med hög hushållsinkomst, se bilaga 12.3.1. Av kvinnor i åldrarna 30-49 år var det ca 31 procent som angav att man kände till möjligheten att föra över premiepension. I samma ålderskategori var det endast 23 procent av männen som angav detta svarsalternativ.

7.1 De som kände till möjligheten att föra över premiepension

Till dem som angav att de kände till möjligheten att överföra premiepension ställdes frågan om anledning till varför man inte utnyttjade denna möjlighet, se figur 12 nedan.

²⁷ Enkätfrågan nedkortad av utrymmesskäl, se bilaga 12.3 för fullständig formulering.

Figur 12: Enkät svar för frågan ”vilka är de huvudsakliga anledningarna till att du/ni inte flyttar premiepension mellan er?”

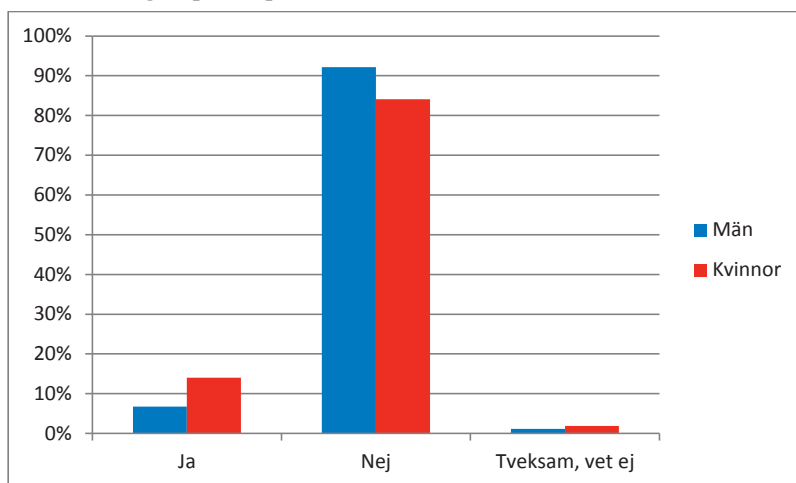
Svaren på frågan skiljde sig endast marginellt mellan könen. Endast 2 procent angav avgiften som ett skäl till att de inte utnyttjar möjligheten att föra över premiepension. Av de som angav annat skäl var det 53 procent (vilket motsvarar 15 procent av den totala gruppen svarande som kände till möjligheten att föra över premiepension) som svarade att det berodde på att ”man inte har pratat med sin partner”/”inte tagit sig tid”/”inte tänkt så mycket på det”. 8 procent av de svarande angav att de redan utnyttjar denna möjlighet, vilket med stor sannolikhet inte stämmer överens med hur de faktiskt gör, med tanke på hur få par som utnyttjar denna möjlighet idag är det mycket osannolikt att vi har fått en så stor överrepresentation i vårt urval av intervju personer. Liksom frågan om kännedom ovan beror svaren sannolikt på intervjusituationen; den svarande vill framstå som en jämlik och uppdaterad person och därför inte ger ett ärligt svar. Detta är ett genomgående problem vid telefonintervjuer om människors privatekonomi.²⁸ Ingen av de svarande angav att man var osäker på påverkan på pensionen och att man därför inte förde över premiepension.

Gruppen som angav att man kände till premiepension fick även frågan om man kände till avgiften på 8 procent. 13 procent av de svarande angav att man kände till avgiften och 86 procent angav att man inte kände till avgiften.²⁹ Den angivna kännedomen om avgiften skiljer sig något mellan könen, se figur 13 nedan. Svarande med högre hushållsinkomst angav i större utsträckning att de kände till avdraget jämfört med svarande med lägre hushållsinkomst, se bilaga 12.3.1.

²⁸ Se bl.a. Chang, L. och Krosnick, J.A. (2009) “National Surveys Via Rdd Telephone Interviewing Versus the Internet, Comparing Sample Representativeness and Response Quality”. *Public Opinion Quarterly*, vol. 73, no. 4, s. 641-678.

²⁹ Resultatet är korrigerade efter analys av tidigare fråga om skäl till varför man inte för över premiepension. 4 personer som angav avgiften som skäl till att man inte för över premiepension hade på frågan om man kände till avgiften svarat nej. Utan korrigering blir resultatet 11 procent respektive 88 procent.

Figur 13: Enkät svar för frågan ”känner du till avgiften på 8 procent av beloppet vid överföring av premiepension mellan makar?”³⁰



Om man särskilt studerar dem som känner till avgiften anger 16 procent av dessa att avgiften är orsaken till skäl till att man inte för över premiepension till sin partner. Det bör dock nämnas att endast 25 stycken personer anger att de känner till avgiften och resultatet bör därför tolkas med viss försiktighet.³¹

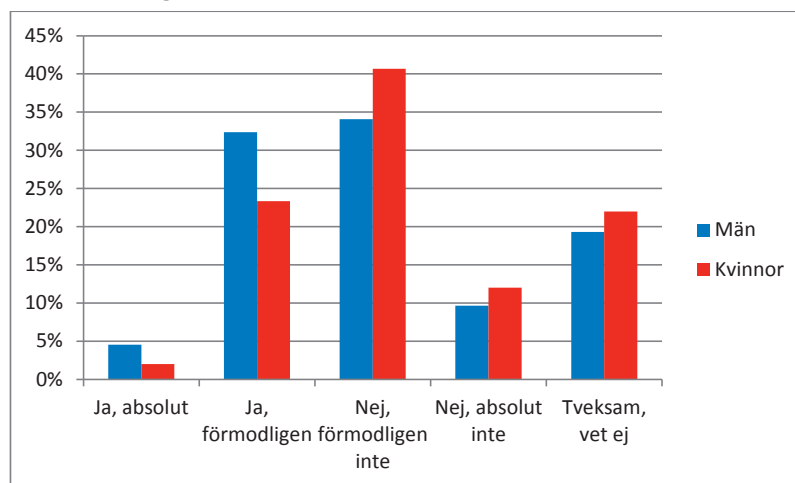
7.2 De som inte tidigare kände till möjligheten att föra över premiepension

De personer som svarat att de inte känner till möjligheten att föra över premiepension mellan par fick frågan om de nu när de fått information skulle använda sig av möjligheten. 31 procent av de svarande angav ”Ja, absolut” eller ”Ja, förmodligen”. Vi ser en viss skillnad mellan könen där männen ställer sig mer positiva, andelen som svarade att de absolut skulle använda sig av möjligheten var dock relativt liten, se figur 14 nedan. Svarande med lägre hushållsinkomst var vidare mer positiva än svarande med högre, se bilaga 12.3.1.

³⁰ Enkätfrågan nedkortad av utrymmesskäl, se bilaga 12.3 för fullständig formulering. Svaren är presenterade utan den korrigering som anges i föregående not 28. Skälet till detta är att vi av tidssjäl inte har haft möjlighet att få information om kön för de fyra personer som angav avgiften som skäl till att man inte för över premiepension och som svarat att man inte kände till avgiften.

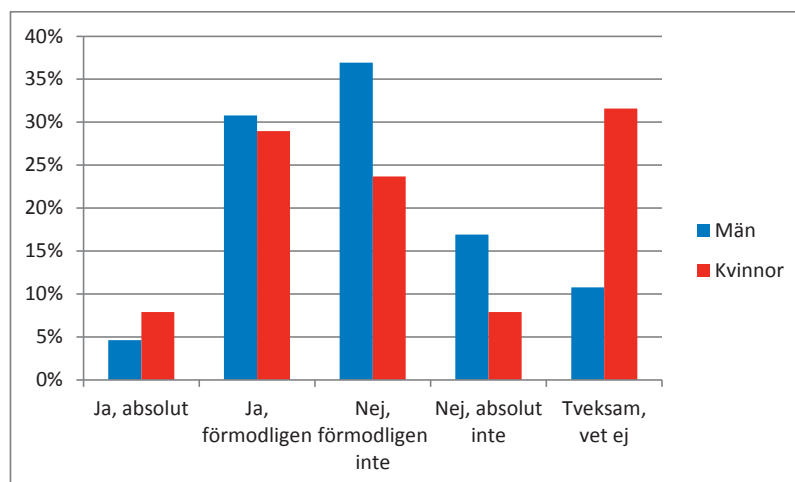
³¹ Analysen är gjord utifrån den korrigering som redovisas i not 28.

Figur 14: Enkät svar för frågan ”nu när du känner till möjligheten, kommer du att använda dig av den?”



De som svarade ”Ja, absolut” eller ”Ja, förmodligen” på föregående fråga fick även frågan ”om jag nämner att avgiften är 8 procent av beloppet, kan du fortfarande tänka dig att flytta premiepension till din make/maka?”. 36 procent av de svarande angav ”Ja, absolut” eller ”Ja, förmodligen” och 46 procent angav ”Nej, förmodligen inte” eller ”Nej, absolut inte”. 18 procent angav svaret ”Tveksam, vet ej”. Vi ser en relativt stor skillnad mellan könen, en större andel av männen har angett ett negativt svar och en större andel av kvinnorna har svarat att de är tveksamma, se figur 15 nedan.

Figur 15: enkät svar för frågan ” Om jag nämner att avgiften är 8 procent av beloppet, kan du fortfarande tänka dig att flytta premiepension till din make/maka?”



Svarande med lägre hushållsinkomst var något mer positiva än svarande med högre, se bilaga 12.3.1.

Av dem som på föregående frågor svarat att de inte kände till möjligheten att föra över men som svarade att de *absolut* skulle börja nyttja möjligheten svarade 15 procent att de fortfarande *absolut* var intresserade även efter att de fått information om avgiften. 37 procent svarade ”Ja, förmodligen”. Eftersom så få personer svarade ”ja, absolut” på frågan om de skulle börja föra över premiepension (14 personer) bör svaren dock tolkas med försiktighet.

7.3 Slutsatser och analys

Att fler inte för över premiepension till sin partner beror sannolikt på flera saker. En del svarande anger att man inte har större inkomstskillnader inom hushållet och dessa har således inte ett behov av att föra över premiepension. Andra par uppger att man sparar på annat sätt. Ett annat skäl som anges är att man planerar att dela på framtida pensioner. Vid skilsmässa kommer dock den i paret med lägst inkomst inte kunna ta del av den andra partens pension. Utifrån undersökningen vet vi inte vilka överväganden dessa par har gjort gällande eventuell separation. Av dem som angett att man planerat att dela på den pension som hushållet får har 13 procent angett att man sparar på annat sätt för att täcka skillnaderna.³² Det är dock endast 28 personer som angett att man planerar att dela på den pension som hushållet så denna andel (13 procent) bör därför tolkas med viss försiktighet.

Kännedomen om möjligheten att föra över premiepension var lägre bland personer 30-49 år än gruppen totalt. Detta bör ses som problematiskt, eftersom det är främst i dessa åldrar som många kvinnor arbetar deltid pga. vård av barn och behovet att föra över premiepension generellt bör vara större än för äldre.

Låg kännedom om möjligheten att föra över premiepension påverkar sannolikt nyttjanden något, eftersom en (liten) del av de som inte kände till detta ställde sig väldigt positiva till att föra över efter att de fått information. En obenägenhet att fatta beslut om pensionen är dock sannolikt mer avgörande, sett till de som känner till men inte för över. Det vanligaste skälet till att man inte för över var att ”man inte har pratat med sin partner”/”inte tagit sig tid”/”inte tänkt så mycket på det”.

Utifrån enkätundersökningarna är det osäkert hur avgiften påverkar nyttjandet av överföring av premiepension. Avgiften tycks verka avskräckande för gruppen som inte tidigare hört talas om överföring av premiepension: av dem som inledningsvis ställde sig positiva till att föra över premiepension var det endast 36 procent som var fortsatt intresserade efter att de fått information om avgiften.

Individerna fick ta ställning till en avgift på 8 procent. Avgiften kommer dock revideras till 6 procent under 2016. Pensionsmyndigheten bedömer dock att sänkningen av avgiften är så pass liten att de slutsatser som kan dras från enkätundersökningen även är relevanta vid en avgift på 6 procent.

Av de som sedan tidigare kände till möjligheten att föra över premiepension hade de flesta dock inte vetskap om avgiften och angav andra skäl till att man inte för över premiepension. Av de som kände till avgiften angav 16 procent att avgiften var ett

³² 28 personer angav detta alternativ som skäl till att man inte för över premiepension. Av dessa angav 7 procent avgiften på åtta procent som ett hinder, 20 procent angav att det handlar om så lite pengar och 8 procent att man inte tycker att skillnaden i pension är tillräckligt stor.

skäl till att man inte för över premiepension. Det var dock så pass få som kände till avgiften att det inte går att dra några slutsatser ifrån resultatet.

Ingen av de svarande angav osäkerhet i effekt på pensionen som ett skäl till att man inte för över premiepension. I enkätundersökningen ställdes dock ingen explicit fråga om individernas uppfattning om hur överföring av premiepension skulle påverka parens slutliga pensioner, vilket vore önskvärt för att med säkerhet kunna dra slutsatser om individernas uppfattning i frågan. Effekten på pensionen bedöms dock som svår för den enskilde att uppskatta och Pensionsmyndigheten bedömer att denna osäkerhet sannolikt också bidrar till det låga nyttjandet av överföring av premiepension.

8 Hur skulle nyttjandet av överföring av premiepension kunna öka?

8.1 Ta bort avdraget vid överföring?

I förarbetena till lagstiftningen angavs att överföring av premiepension kunde tänkas leda till en merkostnad för försäkringskollektivet. Regeringen angav att möjligheten till att överföra skulle vara kostnadsneutral, i synnerhet eftersom premiepensionssystemet är en del i ett obligatoriskt pensionssystem så bör en frivillig möjlighet att överföra sådan pensionsrätt inte få medföra kostnader för dem som inte väljer detta. Vid överföring av premiepension finns enligt regeringen således ett behov av att justera värdet på den överförda pensionsrätten³³

I avsnitt 5.1 redovisas regelverket kring den avgift som tas ut på överfört belopp. Enligt lagen så ska de som tar emot överförd pensionsrätt svara för utebliven arvsvinst på grund av överföringen. 98 procent av överföringarna går från män till kvinnor. Den uteblivna arvsvinsten beror på att de som tar emot överförd pensionsrätt (i huvudsak kvinnor) i genomsnitt förväntas leva längre än de som ger (i huvudsak män). Detta innebär i nuläget ett avdrag på 8 procent på överfört belopp för att kompensera för den högre förväntade livslängden hos mottagaren. Under 2016 kommer avgiften dock att revideras till 6 procent, vilket innebär att den nya avgiften kommer att gälla för pensionsrätter intjänade från och med 2015. SCB:s prognoser visar vidare att skillnaden i livslängd mellan män och kvinnor kommer att fortsätta minska. Det är därför sannolikt att avgiften i framtiden kommer att revideras ner ytterligare, men det går inte att uttala sig om när det skulle ske.

När det gäller compensation för de uteblivna arvsvinsterna rör det sig om relativt små belopp för varje enskild sparare, knappt 1 krona i genomsnitt per sparare och år.³⁴ Beloppen är små just för att det idag är så få som för över premiepension. Om fler skulle föra över skulle summan av uteblivna arvsvinster bli större. Det krävs dock betydligt fler överförare för att komma upp i några större belopp; även om antalet

³³ Se prop. 1997/98:151 s.314.

³⁴ 0,74 kr per sparare och år vid en avgift på 6 procent och ränta på 2,38 procent. Vid en avgift på 8 procent blir resultatet 0,98 kr per sparare och år.

skulle öka fyrdubbelt till 40 000 blir kompensationen för uteblivna arvsvinster bara runt 3 kronor i genomsnitt per sparare och år.³⁵

Att ta bort avgiften (kompensationen för uteblivna arvsvinster) skulle alltså innebära en marginell kostnad för övriga pensionssparare, vilket kan ses som ett argument för en slopad avgift. Som anges i uppdraget får en föreslagen regeländring dock inte innebära att finansiella risker uppkommer på statens budget eller för andra grupper inom premiepensionssystemet. Att ta bort avdraget skulle innebära en, om än i dagsläget ringa, finansiell påverkan för övriga sparare inom premiepensionssystemet i form av minskade arvsvinster.

Pensionsmyndigheten har emellertid ansett att det är betydelsefullt att undersöka betydelsen av avdraget när det gäller nyttjandet av överföring av premiepension. Utifrån enkätundersökningarna är det osäkert hur avgiften påverkar överföring av premiepension. De flesta känner inte till avgiften och anger andra skäl till att man inte för över. Avdraget tycks dock ha viss avskräckande effekt för dem som inte tidigare kände till att man kan föra över premiepension. Majoriteten av dem som först ställt sig positiva blev tveksamma eller negativa när de fick höra att det görs ett avdrag på beloppet. Vad de svarande anger i intervjusituationen kan dock inte sägas spegla verkligheten fullt ut. Det är osäkert hur dessa individer skulle agera efter mer betänketid och möjlighet att tillgodogöra sig mer information, samt vilka skäl som skulle ligga till grund för ett slutgiltigt beslut.

Pensionsmyndigheten anser att det är en motiverad princip att inte låta kostnaden för överföring av premiepension påverka kollektivet pensionssparare. Dessutom saknas entydiga resultat av enkätundersökningarna som pekar mot att avdraget i stor utsträckning hindrar överföring av premiepension. Pensionsmyndigheten ser därför inte skäl till att ompröva avdraget.

8.2 Mer information?

8.2.1 Informera mer om möjligheten att föra över premiepension och effekter på pensionen?

I enkätundersökningen till gifta par som inte har gått i pension angav 37 procent av de svarande att de känner till möjligheten att föra över premiepension. Det är dock inte ovanligt att man vid just telefonintervjuer överdriver sin egen kunskap och kännedom och den faktiska andelen som känner till möjligheten är därför sannolikt något lägre än vad undersökningen visar.

Pensionsmyndigheten har i likhet med tidigare ansvariga myndigheter inte varit särskilt aktiv med att informera om möjligheten att överföra premiepensionsrätt. En bakgrund till det är att det finns ett behov att koncentrera och begränsa pensionsinformationen till det mest väsentliga. Möjligheten att överföra

³⁵ 2,83 kr per sparare och år vid en avgift på 6 procent och ränta på 2,38 procent. Vid en avgift på 8 procent blir resultatet 3,77 kr per sparare och år. I beräkningarna utgår vi från snittbelopp på premiepension för gifta män. Om man istället utgår från nuvarande (hög) belopp vid överföring av premiepension blir resultatet högre, 3,22 kr per sparare och år vid avgift på 6 procent respektive 4,30 kr per sparare och år vid avgift på 8 procent. Det bedöms dock som sannolikt att snittbeloppet på överförd premiepension sänks om fler personer för över.

premiepensionsrätt har inte ansetts tillhöra den gruppen. En annan bakgrund är att överföringen av premiepensionsrätt kommer att vara en ekonomisk förlustaffär för vissa hushåll. Det gäller hushåll där parrelationen består under pensionstiden och där den mottagande individen avlider före den som ger bort pensionsrätten.

Idag finns en beskrivning på Pensionsmyndighetens hemsida om möjligheten att föra över premiepension till sin partner. Den finns redovisad under information till familjer där en av föräldrarna arbetar deltid. Myndigheten har även under 2014 och 2015 informerat om överföring av premiepension i kampanjer som riktar sig till småbarnsföräldrar. Responserna när det gäller kampanjerna har varit positiv och föräldrarna har angett att detta är något som man inte tidigare kände till. Effekterna av dessa informationsinsatser har ännu inte kunnat undersökas när det gäller antalet som väljer överföring av premiepension.³⁶

Av dem som inte tidigare hört talas om möjligheten att föra över premiepension ställer sig 31 procent positiva till att utnyttja möjligheten. Endast tre procent svarar dock att de "absolut" kommer att börja föra över premiepension. Av dem som är positiva var 36 procent fortsatt positiva efter att de hade fått information om avdraget på 8 procent. Detta innebär att 11 procent av dem som inte tidigare hade kännedom om överföring av premiepension är intresserade efter att de har fått information om möjligheten att föra över och vet om att det innebär ett avdrag på 8 procent av beloppet.

Steget från att vara positiv till att aktivt fatta ett beslut bedöms dock som stort. Forskning visar att de flesta människor har ett begränsat intresse för pensionsfrågor och oftast varken kan eller vill välja.³⁷ Även enkätundersökningen visar att många inte har gjort något val för att man inte tagit itu med det eller tänkt på det.³⁸ Det är därför osäkert vilken effekt ökad information skulle ge. Innan stora resurser satsas på detta bör effekten av information testas, vilket kan göras genom experiment där man skickar ut information till ett urval pensionssparare som har rätt att föra över premiepension till sin partner. När det gäller det stora antalet nya överförare 2001 kan detta visserligen förklaras av en stor informationskampanj i samband med det första fondvalet (se avsnitt 6.1). Pensionsmyndigheten bedömer dock att den uppmärksamhet som fondvalet i sig fick bidrog stort till benägenheten att ta till sig informationen om överföring av premiepension. Det bedöms därför som osannolikt att utökad information om överföring av premiepension skulle ge lika stora effekter idag.

Även om man inte kan dra några slutsatser från enkätsvaren när det gäller i vilken utsträckning osäkerhet om vilken effekt överföring av premiepension skulle få på de slutliga pensionerna, bedömer Pensionsmyndigheten att sådan osäkerhet sannolikt

³⁶ För de som valde överföring efter 31 januari 2014 kan överföring ske först från och med intjänandeåret 2015. 2015 års pensionsrätter fastställs först i slutet av 2016. Som redovisas i avsnitt 6.1 beror ökningen av antalet nya överförare 2013 framför allt på en ökning i åldersgruppen 56-65 år. När det gäller andelen överförare i åldrarna 30-45 år minskar denna kraftigt från 2012 till 2013, från 31,6 procent till 23,1 procent av totala antalet nya överförare respektive år.

³⁷ Se t.ex. Mitchell och Utkus (2003). Lessons from Behavioral Finance for retirement Plan Design, WP. Pension Research Council of the Wharton School of the University of Pennsylvania.

³⁸ Svar i stil med: "man inte har pratat med sin partner"/"inte tagit sig tid"/"inte tänkt så mycket på det"

påverkar individernas benägenhet att välja överföring av premiepension. Effekten på pensionen är väldigt svår att uppskatta och varken Pensionsmyndigheten eller Min Pension tillhandahåller verktyg där den enskilde själv kan göra en prognos för hur överförarens och mottagarens pension påverkas av att välja överföring av premiepension. De kunder som kontaktar Pensionsmyndighetens kundtjänst och ber om en pensionsprognos kan be om en simulering av överföring av premiepension. Kunskapen hos pensionspararna om att de på så vis kan få en prognos med simulerad överföring bedöms dock som synnerligen låg.

8.2.2 Informera om vinster i form av skatteeffekter för hushållet?

För inkomståret 2016 finns det två s.k. skiktgränser för pensionärer. Den nedre skiktgränsen är 469 300 kronor, dvs. 39 100 kr/mån. På inkomster över denna gräns tas statlig inkomstskatt ut med 20 procent. Den övre skiktgränsen är 657 500 kronor, dvs. 54 800 kr/mån. På inkomster över denna gräns tas statlig inkomstskatt ut med ytterligare 5 procentenheter (den så kallade värnskatten), det vill säga sammanlagt 25 procent.

Par med inkomstskillnader kan av skatteskäl således tjäna på att föra över premiepension. Om den ena parten ligger över en skiktgräns och för över pensionsrätt till sin partner med lägre inkomst, som även efter överföring ligger under samma skiktgräns, blir det totala skatteuttaget för hushållet lägre.

I enkätundersökningen riktad till personer som för över premiepension angav 4 procent att man gjorde detta av skatteskäl. Ökad information om skatteeffekter skulle sannolikt kunna öka antalet som för över premiepension, åtminstone i viss mån. Detta gäller i synnerhet äldre personer som har närmre till sin pension och har en säkrare pensionsprognos samt par med stora inkomstskillnader. Äldre personer som har närmre till sin pension har även en lägre osäkerhet kring skattenivåerna under pensionstiden jämfört med yngre personer som har längre kvar till pensionen.

I regeringens förslag om att ge möjlighet till överföring av premiepension angavs att konstruktionen i vissa avseenden tjänade till att minska spekulation i skatteeffekter.³⁹ Pensionsmyndigheten anser dock att problem med skattespekulation är av mindre betydelse i förhållande till de vinster som skulle ges genom en höjning av kvinnors pensioner som ett resultat av överföringen. Osäkerheten kring framtida skattenivåer bör dock ses som ett skäl till att Pensionsmyndigheten bör vara försiktig och inte ha en alltför rådgivande roll när det gäller information om skatteeffekter vid överföring av premiepension. Förändras skatterna i framtiden kan personer som tidigare tjänat skattemässigt på att föra över enbart uppfatta överföringen som en kostnad pga. det avdrag som har gjorts på beloppet.

En ökad överföring av premiepension på grund av skatteskäl skulle vidare få negativ påverkan på statsbudgeten. Utgifterna för bostadstillägget skulle eventuellt kunna minska, men det sannolika är att den här gruppen kvinnor har andra gemensamma tillgångar med sin make som vid bodelning gör att de inte har rätt till bostadstillägg även utan överföringen. Sammantaget bedömer myndigheten att man inte bör prioritera resurser för att nå ut med denna typ av information.

³⁹ Se prop. 1997/98:151 s. 300 samt 307.

8.3 Förenkla ansökningsförfarandet?

Överförare och mottagande part ska ansöka om överföring av premiepension genom att gemensamt underteckna en blankett och skicka in till Pensionsmyndigheten. I förarbetena till regelverket anges att även om en överföring kan sägas vara en ensidig transaktion bör det, på samma sätt som för delning av pensionsrätt, krävas att makarna är överens för att överföringen ska ske.⁴⁰

Pensionsmyndighetens ser dock att de motiv till gemensam ansökan som föreligger vid delning av pensionsrätt inte finns när det gäller överföring av pensionsrätt. Vid delning kan ”överföring” ske från båda parter olika år, beroende på om vem som har högst intjänande under året. Det är därför rimligt att båda parterna har gett sitt skriftliga godkännande för delning av pensionsrätt. När det gäller överföring av pensionsrätt anser Pensionsmyndigheten att det är rimligt att endast kräva ansökan från överförande part. På detta vis förenklas även möjligheten till e-ansökan, vilket myndigheten också anser i sig skulle förenkla ansökningsförfarandet. Ytterligare motiv till att tillåta endast överförande part att ansöka är att överföringen i dagsläget kan avslutas genom att endast en av parterna ansöker om det.⁴¹

Ansökan om överföring av premiepension ska komma in till Pensionsmyndigheten senast den 31 januari det år som överföringen ska börja gälla. I förarbetena till regelverket angavs administrativa skäl samt en önskan att minska möjlighet till spekulation som motiv till att sätta ett tidigt datum för ansökan.⁴²

Pensionsmyndigheten bedömer dock att det i dagsläget inte finns administrativa skäl till att sätta sista datum för ansökan så tidigt under året. När det gäller skattespekulation anser myndigheten att sådana problem är av mindre betydelse i förhållande till de vinster som skulle ges genom en höjning av kvinnors pensioner som ett resultat av överföringen. Myndigheten anser i synnerhet att det vore lämpligt om par gavs möjlighet att påbörja överföring av premiepension i samband med att de har fått ta del av sin pensionsprognos i Orange kuvert. Orange kuvert skickas ut under februari-mars varje år till pensionssparare.

I enkätundersökningen till gifta par anger 15 procent av dem som känner till möjligheten att föra över att man inte gör detta av skäl som att man inte har tänkt på det eller orkat ta itu med det. Det är inte osannolikt att ett förenklat ansökningsförfarande skulle kunna ha viss effekt för dessa individer, det är dock oklart hur stor effekten skulle vara och den bör inte överskattas (av samma skäl som osäkerheten kring effekten av mer information).

8.4 Överföring som förval?

Som nämns tidigare visar enkätundersökningen att många inte för över premiepension av skäl som att man t.ex. inte har tagit sig tid.⁴³ Forskning visar att individer av olika

⁴⁰ Ds. 1997:67 s.135.

⁴¹ Ansökan ska inkommit senast den 31 januari för att överföringen ska avbrytas gällande år, se 61 kap. 14 § SFB.

⁴² Prop. 1997/98:151 s. 307.

⁴³ Svar i stil med: ”man inte har pratat med sin partner”/”inte tagit sig tid”/”inte tänkt så mycket på det”

skäl inte alltid fattar rationella beslut kring sin pension.⁴⁴ I vissa situationer, som överföring av premiepension, kan det irrationella beslutet handla om att man inte gör ett aktivt val trots att det är det mest lämpliga för individen (i det här fallet paret).

Det finns studier som visar att, förutom genom information, så kan individens valbeteende påverkas genom en ”knuff”.⁴⁵ Genom att använda t.ex. förvalsalternativ kan t.ex. staten styra människors val i ”rätt” riktning men samtidigt behålla möjligheten för individen att välja fritt. Pensionsmyndigheten bedömer det som säkert att betydligt fler skulle föra över premiepension till sin partner om detta var ett förval i systemet.

I uppdraget anges att Pensionsmyndigheten i analysen ska överväga om valsituationen kan förenklas så att det krävs en mindre insats eller att det t.o.m. i vissa situationer kan räcka med ett passivt medgivande för att premiepensionsrätten ska föras över. Även ett alternativ där överföring är helt förval bör analyseras utifrån konsekvenser för jämställdhet och framtida pensionsnivåer.

I förarbetena angavs att överföring av premiepension syftar till att jämna ut pensionen för de par där den ena föräldern är hemma mer pga. vård av barn. Skäl till att överväga förval när det gäller överföring av premiepension är att många kvinnor tar mer ansvar för hem och vård av barn än männen, vilket ses som en väsentlig orsak till att kvinnor har lägre genomsnittsinkomst och i senare led får lägre pension än männen.⁴⁶

I analysen utgår vi ifrån att det ligger i båda parternas intresse att det finns ett skydd vid eventuell skilsmässa i det fall den ena har en minskad pension till följd av vård av gemensamma barn. För att det ska vara legitimt att införa förval utgår myndigheten vidare från att träffsäkerheten ska vara hög, dvs. att förvalet generellt ska ses som det mest lämpliga för berörda par. Vidare ska kostnaden inte vara för hög för de par där förvalet gäller men där förvalsalternativet inte är det mest lämpliga.

Pensionsmyndigheten ser flera svårigheter när det gäller att identifiera en situation där överföring av premiepension bör vara förval. Ett förval för alla gifta par, där män alltid för över till kvinnor, går emot principen om ett könsneutralt pensionssystem. Vidare tjänar inte män alltid mer än kvinnor även om det generellt är så.

Förval om överföring av premiepension för alla gifta, vid inkomstskillnad oavsett kön, innebär andra problem. För att den överförande parten inte ska få lägre intjänande till pensionen än den mottagande krävs en inkomstskillnad på mer än 37 procent.⁴⁷

Oavsett var man sätter gränsen för inkomstskillnad skulle effekten av en sådan regel vara svår att förutse och skulle innebära överföring vissa år och vissa år skulle ingen överföring ske.

Ett alternativ värt att nämna i sammanhanget är förval för alla gifta när man har gemensamma barn under 4 års ålder, eftersom vård av barn är en stor orsak till kvinnors låga pensioner och slår an till syftet med att man införde möjligheten att föra över premiepension. Ett problem vid en sådan regel, förutom de som anges ovan, är att

⁴⁴ Mitchell och Utkus (2003).

⁴⁵ Se Riksrevisionen, ”Att gå i pension – varför så krångligt”, RiR 2014:13, s.32f.

⁴⁶ Se *Hela lönen, hela tiden, Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*, SOU 2015:50 samt *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män*, bilaga 3 till budgetpropositionen 2014/15.

⁴⁷ $X = \text{pgi (takad) överförare}$, $Y = \text{pgi (takad) mottagare}$. $X \cdot 0,16 \geq Y \cdot 0,185 + X \cdot 0,025 \rightarrow X/Y \geq 1,37$

en man som generellt har högre inkomst än sin fru kan vid föräldraledighet få lägre inkomst, och därför få pensionsrätter från henne. Även om det ur ett jämställdhetsperspektiv är positivt att mannen är föräldraledig är det tveksamt om detta direkt ska kunna påverka kvinnans pension negativt.

Ett mer träffsäkert mått för förval vore att överföring skulle ske vid vissa skillnader i pensionsbehållning snarare än det årliga intjänandet av pensionsrätter. Vi ser dock problem även med ett sådant förfarande.

Ett problem är att det finns personer som har en god pensionsförsörjning men har en låg allmänpensionsbehållning. Det kan vara egenföretagare som avsatt mycket till sin framtida pension men ändå haft lågt intjänande till den allmänna pensionen. Det finns även enstaka personer med höga förmögenheter men som har litet intjänad allmän pension. Personer som arbetar eller har arbetat mycket utomlands och tjänat in pension i andra länder men har en låg pensionsbehållning i Sverige är ytterligare ett exempel på situationer där en regel om att som förval överföra premiepensionsrätten till den med lägst pensionsbehållning skulle kunna slå fel.⁴⁸

Men framför allt ser Pensionsmyndigheten principiella problem med att införa förval vid överföring av premiepension. Det ursprungliga syftet var att ge par möjlighet till delad pensionsrätt, när det inte gick att genomföra så föreslog regeringen möjlighet att föra över pensionsrätt. I förarbetena anges explicit att överföring ska vara frivillig. Pensionsmyndigheten har gjort bedömningen att en automatisk överföring inte kommer i konflikt med egendomsskyddet så länge det går att avstå från överföring. Men även om det ges möjlighet att välja bort ett förval kräver detta alltid en aktiv insats från individen och därmed besvär för den enskilde. Utifrån forskning om individers val när det gäller pensioner bedömer myndigheten vidare det som sannolikt att många par som varken vill eller bör föra över premiepension kommer att missa att välja bort detta förval och inse konsekvenserna i efterhand, kanske först vid pensioneringstillfället.

En annan principiell invändning är att pensionssystemet är uppbyggt kring *individuellt* intjänande till pensionen. Att införa förval om överföring, med tanke på hur styrande förval är för individens val, är ett ganska stort principiellt avsteg från nuvarande principer. Förändringen skulle sannolikt av flera uppfattas som ett stötande ingrepp av lagstiftaren i den individuella och hushållsgemensamma ekonomin, ett ingrepp som kan leda till konflikter hos paren. Samtidigt kommer många också att gilla den omsorg om individen med lägre pension i ett par som en förvald överföring rimligen är ett uttryck för.

Det kan tilläggas att Pensionsmyndigheten tidigare har lämnat förslag om att även låta sammanboende få föra över premiepension till varandra.⁴⁹ Det skulle vara synnerligen svårt att införa förval för sammanboende, då dessa i synnerhet kräver en aktiv anmälan för att säkerligen avse par som vill jämna ut sina inkomster. Den enda förvalssituationen som i princip likställer sammanboende med gifta par skulle vara i

⁴⁸ Problemet med förvärvsarbete i andra länder föreligger även vid överföring baserat på årligt intjänande.

⁴⁹ VER 2016-45, PID 148943.

de fall man har gemensamma barn som gör att individerna har en koppling via tillgängliga register.

9 Utjämnings effekter på mäns och kvinnors pensioner av ökad överföring av premiepension

I detta avsnitt beräknas utjämnings effekter på mäns och kvinnors pensioner vid ökad överföring av premiepension. Vi beräknar hur skillnaden i intjänandet till pensionen mellan män och kvinnor förändras om man tar bort avgiften på 8 procent, om man för över premiepension från alla gifta män till alla gifta kvinnor samt överföring från alla gifta män med små barn (0-4 år) till alla gifta kvinnor med små barn. Med gift avses även registrerad partner.

Av resurs- och tidsskäl har vi valt att inte matcha ihop gifta par med varandra i databasen och har därför inte uppgift om inkomstskillnader inom par eller vem i paret som tjänar mest. Detta innebär begränsningar i vilka analyser som har kunnat genomföras. Vi har t.ex. inte kunnat räkna på hur stor utjämnings effekten skulle bli vid överföring från den i paret som tjänar mest till den som tjänar minst, eller hur utjämnings effekten skulle bli om överföring skedde endast vid viss nivå på inkomstskillnad inom paret.

Vi låter alltså alltid överföring från män till kvinnor och vi tar således inte hänsyn till samkönade äktenskap eller att kvinnor i vissa fall tjänar mer än männen. Se avsnitt 4.1 för beskrivning av kvoter för hur utjämnings effekterna mäts. Den studerade populationen är män och kvinnor som har tjänat in allmän pension eller har pensionsbehållning 2013, samt inte har tagit ut allmän ålderspension.

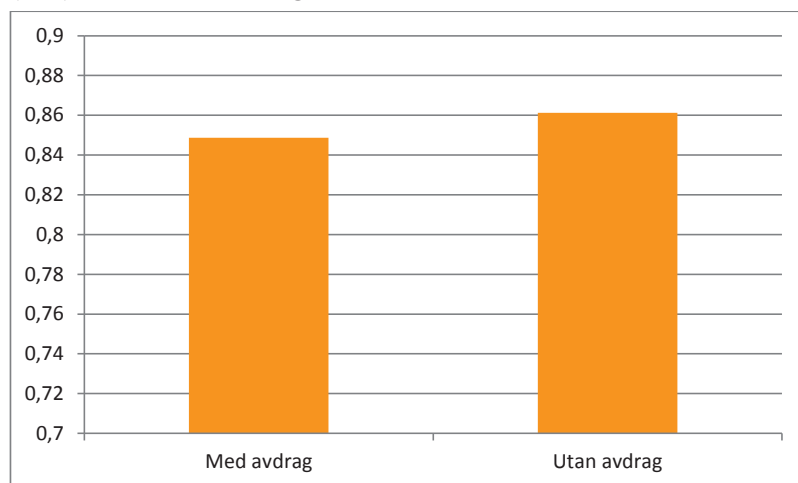
9.1 Effekt av slopat avdrag

En effekt av avdraget på 8 procent är att den mottagana premiepensionen är lägre än vad den skulle ha varit utan avdraget. Med avgiften blir den genomsnittliga mottagna premiepensionsrätten cirka 7800 kronor. Utan avdraget skulle beloppet dock uppgå till 8500 kronor.

I avsnitt 6.3 redovisades kvoten av kvinnliga mottagarnas genomsnittliga intjänande till pension dividerat med överförarnas genomsnittliga intjänande till pensionen. Med avdraget uppgår denna till 84,9 procent. Om avdraget slopas höjs dock kvoten till 86,1 procent dvs. minskar gapet i intjänande mellan grupperna med drygt en procentenhet, se figur 16 nedan.⁵⁰

⁵⁰ Se avsnitt 6.3 för beräkning av kvoten i nuläge. Ett slopat avdrag innebär en höjning av den mottagna premiepensionen från 0,92 procent av överförarens premiepension till hela beloppet, vilket höjer kvoten med drygt en procentenhet.

Figur 16: Kvot intjänande 2013 mottagare (kvinnor)/intjänande överförare (män), med och utan avdrag



Om man ser till intjänandet för samtliga mottagare och samtliga överförare går kvoten från 84,8 procent till 86,0 procent om man tar bort avdraget.

Typfallsberäkningen i avsnitt 6.3 visade att överföring av premiepension ger ca 890 kronor i månaden för mottagaren, beräknat utifrån snittålder och snittinkomster för nya överförare och mottagare 2013. Om avdraget slopas blir effekten av den mottagna premiepensionen på pensionen ca 970 kronor i månaden, dvs. ytterligare 80 kr/mån i pension.

Eftersom det är så få som för över premiepension och blir påverkan på gapet mellan mäns och kvinnors genomsnittliga intjänande ytterst liten av ett slopat avdrag. Gapet i intjänande mellan könen totalt skulle endast minska med 0,004 procentenheter jämfört med nuläge (se tabell 5 i avsnitt 9,4).

Det bör noteras att dessa effekter är beräknade med antagandet att nyttjandet inte ökar om avdraget avskaffas.

9.2 Effekt av överföring från män till kvinnor för alla gifta

Antalet gifta personer/personer i registrerat partnerskap som har pensionskapital och som inte tagit ut pension uppgick 2013 till 2,1 miljoner.⁵¹ Skillnaden är stor i intjänande mellan gifta män och gifta kvinnor, större än skillnaden mellan ogifta män och ogifta kvinnor (kvoten intjänande kvinnor/män är 84,0 procent för gifta jämfört med 94,0 procent för ogifta). Gifta tjänar dock mer än ogifta, vilket gäller för både män och kvinnor.

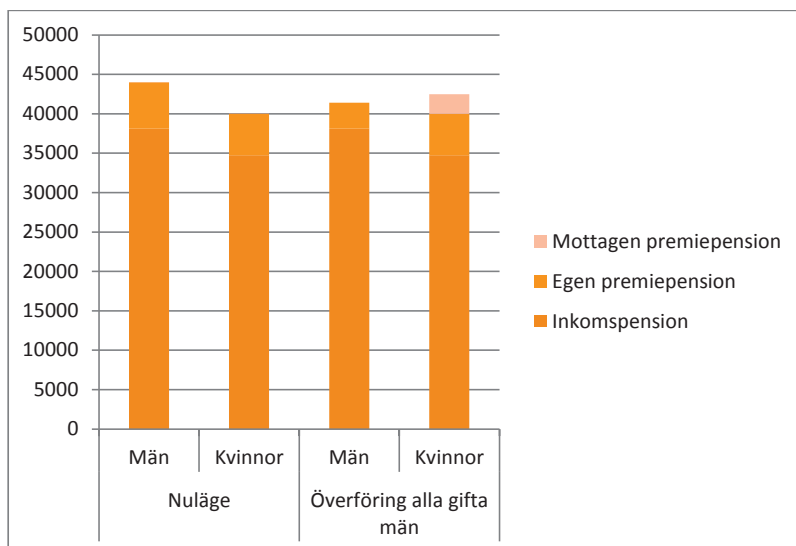
Om gruppen gifta män för över sin premiepension till gruppen gifta kvinnor försvinner det totala pensionsgapet mellan män och kvinnor, och kvinnor skulle totalt ha högre genomsnittligt intjänande. Kvoten går från 91,0 till 102,3⁵² procent, se tabell 5 nedan.

⁵¹ Avser civilstånd vid ingången av 2013.

⁵² Snitt pensionsrätt (inkomstpension och premiepension) för kvinnor: 42 433 kr, snitt pensionsrätt för män: 41 468 kr.

I figur 17 nedan ser vi förändringen i det genomsnittliga intjänandet för samtliga män och samtliga kvinnor.

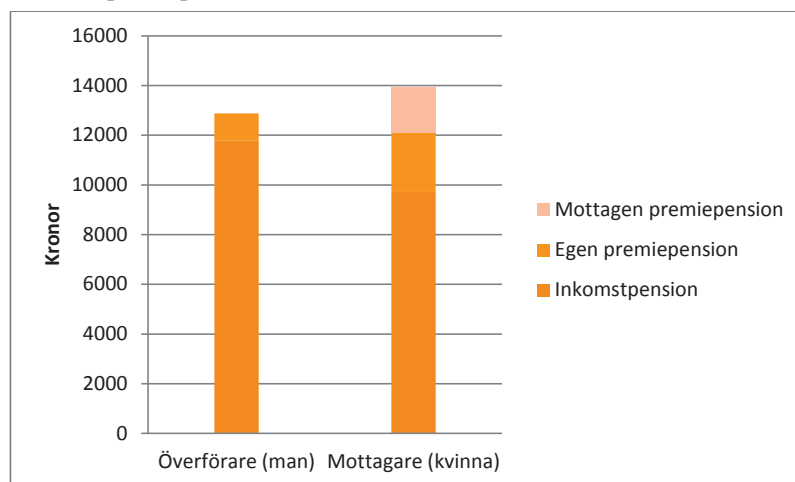
Figur 17: Genomsnittligt intjänande för samtliga män och kvinnor, nuläge och överföring av premiepension från samtliga gifta män till samtliga gifta kvinnor, utgår från 2013 års intjänande



Om man endast ser till förhållandet mellan gifta män och gifta kvinnor går kvoten från 84,0 till 110,0 procent, dvs. skulle de gifta kvinnorna få 10 procent mer i intjänande än de gifta männen.⁵³ Detta avser dock årligt intjänande för grupperna. I figur 18 redovisas beräkning av vilken effekt detta får för ett pars slutliga pension. Typfallet är beräknat enligt Pensionsmyndighetens tumregler, se avsnitt 4.3.

⁵³ Snitt pensionsrätt (inkomstpension och premiepension) nuläge för gifta män: 55 660 kr, snitt pensionsrätt nuläge för gifta kvinnor: 46 753 kr. Snitt pensionsrätt vid överföring premiepension för gifta män: 48 234 kr, snitt pensionsrätt vid överföring för gifta kvinnor: 53 063 kr.

Figur 18: Beräknad pension vid överföring av premiepension för gifta, tillskott till pension i kronor/månad för inkomstpension, egen premiepension och överförd premiepension.



Snittålder för första äktenskap 2013 var 33 år för kvinnor och 36 år för män⁵⁴, typfallen antas vara 33 respektive 36 år 2013. I beräkningen antas överföring från 36 års ålder för mannen fram till mannens alternativa pensionsålder. Både mannen och kvinnan går i pension vid sin alternativa pensionsålder. De antagna inkomsterna är satta utifrån genomsnittlig intjänad inkomstpension för 33 åriga kvinnor respektive 36 åriga män som är gifta/registrerad partner med pensionsbehållning eller pensionsunderlag 2013. Detta innebär en lön på 27 300 för mannen och 22 500 kr för kvinnan. Överföringen innebär ca 1 840 kronor extra i pension/månad för kvinnan och en minskning med ca 2 000 kronor (skillnaden beror på avdraget på 8 procent) för mannen.

Resultaten visar att premiepensionen utgör en relativt stor del av pensionen och om premiepensionsrätten förs över från männen skulle detta generellt innebära att männen fick mindre pension än kvinnorna. För att överföraren inte ska få ett mindre intjänande än mottagaren krävs en inkomstskillnad större än 37 procent.⁵⁵ Idag är inkomstskillnaden mellan gifta män och kvinnor (beräknat utifrån deras årliga intjänande till inkomstpensionen) 19 procent.

9.3 Effekt av överföring från män till kvinnor under barnår (0-4 år)

2013 var antalet män och kvinnor som var gifta/registrerad partner och hade små barn (0-4 år) drygt 480 000.⁵⁶ Liksom för gifta personer totalt var skillnaden i intjänande till pensionen stor mellan gifta män med små barn och gifta kvinnor med små barn,

⁵⁴ Källa: scb.se, <http://www.scb.se/sv/Hitte-statistik/Artiklar/Halften-gifter-sig-under-sommaren/> (hämtad 2016-01-10).

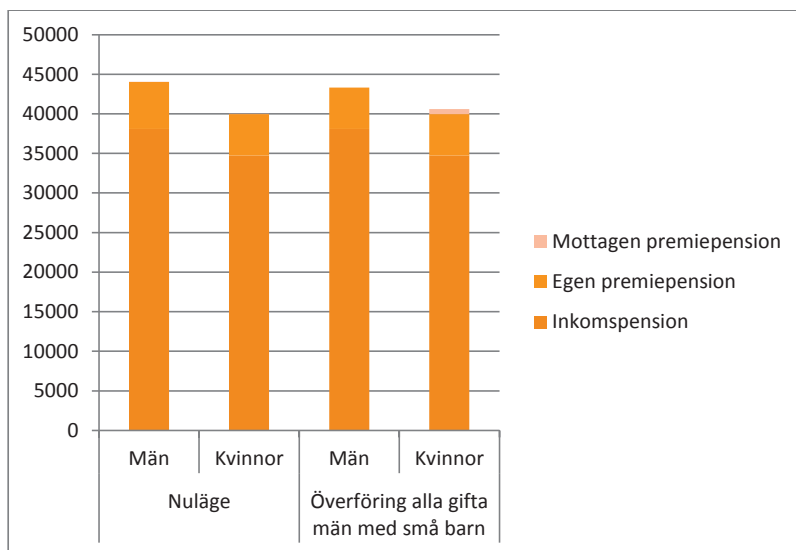
⁵⁵ $X = \text{pgi (takad) överförare}$, $Y = \text{pgi (takad) mottagare}$. $X * 0,16 \geq Y * 0,185 + X * 0,025 \rightarrow X/Y \geq 1,37$.

⁵⁶ Avser civilstånd och barn vid ingången av 2013.

kvoten genomsnittligt intjänande för kvinnor/genomsnittligt intjänande för män var 84,3 procent för gifta med barn och 91,6 procent för övriga.

Om gruppen gifta män med små barn för över sin premiepension till gruppen gifta kvinnor med små barn minskar pensionsgapet mellan män och kvinnor, kvoten går från 91,0 till 93,6⁵⁷ procent, se tabell 5 nedan. I figur 19 nedan ser vi förändringen i det genomsnittliga intjänandet för samtliga män och samtliga kvinnor.

Figur 19: Genomsnittligt intjänande för män och kvinnor vid överföring av premiepension från samtliga gifta män med små barn till samtliga gifta kvinnor med små barn

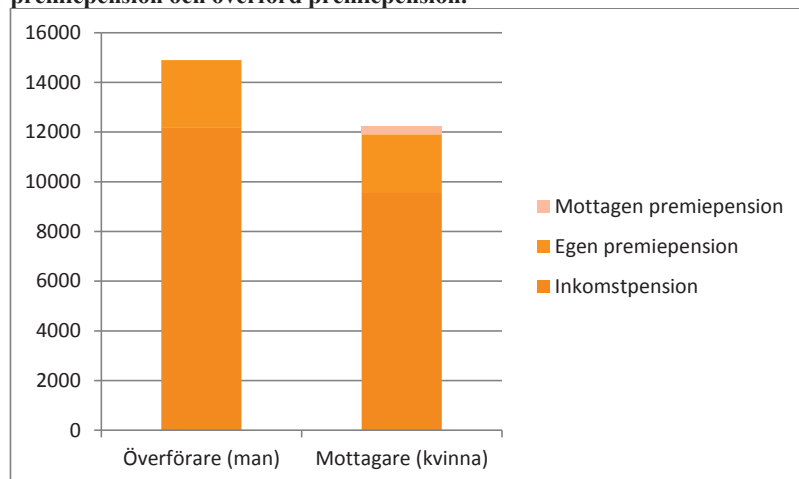


Om man endast ser till förhållandet mellan gifta män och gifta kvinnor går kvoten från 84,3 till 110,9, dvs. skulle de gifta kvinnorna med små barn få nästan 11 procent mer i intjänande än de gifta männen med små barn.⁵⁸ Detta avser dock årligt intjänande för grupperna. I figur 20 redovisas beräkning av vilken effekt detta får för ett pars slutliga pension. Typfallet är beräknat enligt Pensionsmyndighetens tumregler, se kapitel 4.

⁵⁷ Snitt pensionsrätt (inkomstpension och premiepension) för män = 43 360 kr, snitt pensionsrätt för kvinnor=40 591 kr.

⁵⁸ Snitt pensionsrätt (inkomstpension och premiepension) nuläge för gifta män med små barn: 58 205 kr, snitt pensionsrätt nuläge för gifta kvinnor med små barn: 49 046 kr. Snitt pensionsrätt vid överföring premiepension, för gifta män med små barn: 50 516 kr, snitt pensionsrätt vid överföring, för gifta kvinnor med små barn: 56 021 kr.

Figur 20: Beräknad pension vid överföring av premiepension för gifta med små barn, tillskott till pension i kronor/månad för inkomstpension, egen premiepension och överförd premiepension.



Snittålder för första barn var 2013 29 år för mammor och 32 år för pappor⁵⁹, typfallen antas vara 29 respektive 32 år 2013. I beräkningen antas överföring från 32 års ålder för mannen och fyra år framåt. Både mannen och kvinnan går i pension vid sin alternativa pensionsålder. De antagna inkomsterna är satta utifrån genomsnittlig intjänad inkomstpension för kvinnor respektive män som är gifta/registrerad partner med barn (oavsett barnets ålder) med pensionsbehållning eller pensionsunderlag 2013. Vi utgår alltså *inte* från intjänandet för snittåldrarna för att få barn då vi kan anta att den reala inkomsten varierar både över ålder och beroende på om barnen är små eller ej. Detta innebär en lön på 28 200 kronor för mannen och 23 500 kronor för kvinnan. Överföringen innebär ca 320 kronor extra i pension/månad för kvinnan och en minskning med ca 350 kronor (skillnaden beror på avdraget på 8 procent) för mannen.

9.4 Slutsatser och analys

De beräkningar som har gjorts i detta avsnitt bygger på grova antaganden och tar inte hänsyn till samkönade äktenskap eller att kvinnan i vissa fall tjänar mer än mannen. Vi ser dock att trots att premiepensionen är en liten del av den totala pensionen blir effekten av att överföra premiepension från män till kvinnor relativt stor. Eftersom hänsyn inte tas till inkomstskillnader mellan par blir kvinnors genomsnittliga intjänande större än männens om alla gifta män för över sin premiepension till gifta kvinnor. För typfallet ökar kvinnans pension med drygt 1800 kronor/månaden vid överföring under hela äktenskapet fram till pensionering. Mannens pension minskar dock desto mer (pga. avdraget) och hamnar på en nivå under kvinnans. Om överföring endast sker under åren där barnen är små blir effekten inte lika kraftig. Gapet mellan könen minskar men kvinnorna tjänar fortfarande in mindre i pension i genomsnitt än

⁵⁹ Källa: scb.se, <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Artiklar/Forstagangspappor-aldre-an-forstagangsmammor/> (hämtad 2016-01-10).

männen. Typfallsberäkningen visar på en ökning i pension med drygt 300 kronor i månaden för kvinnan, mannens slutliga pension är dock större än kvinnans.

Med försiktighet kan resultaten tolkas som vad som skulle hända vid införande av förval för alla gifta och för gifta med små barn när män för över till kvinnor. Ju större regeländring desto kraftigare effekt för pensionsgapet mellan könen. Ett slopat avdrag skulle endast ge en marginell effekt, både på berörda pars pensioner men också för pensionskillnaderna mellan könen totalt.

Tabell 5: Utjämnings effekter av ökad överföring av premiepension

	Effekt för berörda par, procentenheter	Ny kvot intjänandet mellan könen (utgångsläge 91,0%)	Effekt på pension/mån för mottagare, typfallsberäkningar ⁶⁰
<i>Slopat avdrag</i>	+1,2 % (från 84,8 till 86,0)	91,0% ⁶¹ (+0,004)	+80 kr
<i>Överföring för alla gifta</i>	+26,0% (från 84,0 till 110,0)	102,3% (+11,3)	+1 840 kr
<i>Överföring för alla gifta med små barn</i>	+26,6% (från 84,3 till 110,9)	93,6% (+2,6)	+320 kr

10 Åtgärder för att öka nyttjandet av överföring av premiepension

Myndigheten föreslår inte att förval införs vid överföring av premiepension. Förval skulle dock sannolikt ge stor effekt på antalet par som överför pensionsrätt. Det bedöms emellertid som svårt att identifiera situationer där förval är lämpligt. Vidare anser myndigheten att förval när det gäller överföring av premiepension skulle innebära besvär för den enskilde samt i viss mån strida mot pensionssystemets grundläggande principer om individuellt intjänande.

Pensionsmyndigheten lämnar här förslag till regeringen om regeländringar för att förenkla ansökningsförfarandet. Myndigheten kommer vidare att göra det möjligt att ansöka om överföring av premiepension via e-legitimation.

För att undersöka om mer information skulle innebära att fler nyttjande möjligheten att föra över premiepension kommer Pensionsmyndigheten i samband med utskick av Orange kuvert, till ett urval gifta par, skicka med information om möjligheten att föra

⁶⁰ Observera att typfallen är olika konstruerade för de olika scenarierna, vilket bör beaktas vid jämförelse av de olika beloppen.

⁶¹ 90,996, tidigare kvot 90,992.

över premiepension. Ett sådant experiment kommer att genomföras när de förslag om förenklad ansökningsförfarande har genomförts, tidigast 2018.

Pensionsmyndigheten kommer vidare att analysera lämpligheten i att utöka och/eller utveckla informationen om möjligheten att överföra premiepensionsrätt.

Pensionsmyndigheten kommer även att verka för en utveckling av Min Pension, så att det blir enklare att bedöma effekten av att överföra pensionsrätt.

Det är oklart vilken effekt dessa åtgärder kommer att ha för nyttjandet av överföring av premiepension. Myndigheten bedömer dock att det är viktigt att det inte finns onödiga hinder för individerna att välja att föra över premiepension och de åtgärder som kommer att genomföras bedöms inte vara alltför resurskrävande.

Det kan tilläggas att Pensionsmyndigheten tidigare har lämnat förslag om att även låta sammanboende få föra över premiepension till varandra.⁶²

10.1 Förslag på regeländringar

10.1.1 Senarelägg tidpunkt för möjlighet att ansöka om överföring av premiepension.

Pensionsmyndigheten föreslår att tidpunkten för möjlighet att ansöka om överföring av premiepension ändras från 31 januari det år som överföringen avser till den 30 april. Detta innebär justering av 61 kap. 12 § SFB, se förslag till ny lagtext i bilaga 12.1.

Även tidpunkten för att avbryta överföringen föreslås senareläggas till den 30 april det år från och med vilket överföringen ska upphöra. Detta innebär en justering av 61 kap. 14 § SFB, se förslag till ny lagtext i bilaga 12.1.

Två negativa konsekvenser av förslaget är att premiepensionsrätter kan överföras som till viss del intjänats innan överenskommelsen träffats. Intjänandet som förs över kan även ha skett innan äktenskapet/samboförhållandet inleddes.⁶³ För en tidsgräns den 30 april kan en individ ha levt i ett förhållande med person A fram tom mars och sedan inleda ett nytt förhållande med person B i samma år, och därefter anmäla överföring av pensionsrätter för hela året till person B, alltså även för tid då personen levt med A. Ju mer man senarelägger datum för ansökan desto längre från grundtanken om inkomstutjämning mellan de som valt att leva tillsammans kommer man.

Pensionsmyndigheten anser dock att fördelarna med samordning med Orange kuvert överväger de nackdelar som anges ovan.

10.1.2 Avskaffa krav på ansökan från den mottagande parten

Pensionsmyndigheten föreslår att endast den överförande parten behöver ansöka om överföring av premiepension. Detta innebär justering av 61 kap. 12 § SFB, se förslag till ny lagtext i bilaga 12.1.

⁶² VER 2016-45, PID 148943.

⁶³ Se Ds 1997:67 s.135 och 136.

10.2 Utökad information

10.2.1 Utveckling av Min Pension

Pensionsmyndigheten kommer att verka för en utveckling av Min Pension som möjliggör beräkning av överföring av premiepension så att effekten på den slutliga pensionen tydliggörs för både överförande och mottagande part. Det bör tydligt framträda att eventuell garantipension inte påverkas av överföringen.

10.2.2 Information i Orange kuvert

I samband med utskick av Orange kuvert 2018 bifogas information om överföring av premiepension till ett slumpmässigt urval av gifta pensionssparare. Antalet ansökningar följs därefter upp i syfte att identifiera eventuella effekter av utskicket.

Experimentet bör ske efter föreslagna lagändringar har genomförts och möjlighet till e-ansökan har implementerats. Detta innebär att experimentet kan ske tidigast i samband med utskicket av Orange kuvert 2018.

10.2.3 Information på Pensionsmyndighetens hemsida

Informationen på hemsidan kommer att utökas när det gäller överföring av premiepension. Vi informerar om att man kan kontakta Pensionsmyndighetens kundtjänst och be om en pensionsprognos som visar effekten av överföring. Denna information fyller främst en funktion till dess att prognosfunktionen i Min Pension har införts. När utvecklingen av Min Pension är genomförd kan information om denna möjlighet också ges på hemsidan.

10.2.4 Analys av Pensionsmyndighetens information avseende överföring av premiepension

Pensionsmyndigheten kommer att analysera lämpligheten i att, utöver de punkter som anges ovan, utöka och/eller utveckla informationen om möjligheten att överföra premiepensionsrätt. Myndigheten har på senare år ökat sin informationsgivning i detta avseende genom kampanjer riktade till småbarnsföräldrar och att oftare påtala möjligheten i kommunikation till pensionsspararna genom media. En viktig utgångspunkt för våra framtida informationsinsatser är det experiment med information i Orange kuvert som anges ovan.

10.3 Övrigt

10.3.1 Möjlighet till elektronisk undertecknande av ansökan om att föra över premiepension

Pensionsmyndigheten kommer att utveckla en e-tjänst där den överförande parten kan ansöka om överföring av premiepension. Om regelverket med krav på gemensam ansökan kvarstår kommer en studie genomföras som undersöker möjligheten till gemensam e-ansökan.

11 Konsekvenser

11.1 Effekterna på jämställdhet

Det är osäkert vilken effekt de regeländringar som föreslås i kapitel 10, samt de åtgärder som Pensionsmyndigheten kommer att genomföra, skulle ha på nyttjandet av överföring av premiepension. Myndigheten bedömer att åtgärderna sannolikt kommer

ge viss effekt. Det finns en möjlighet att även överföring från kvinnor till män skulle öka. Med tanke på hur fördelningen ser ut idag och att män generellt tjänar mer än kvinnor är det dock sannolikt att kvinnornas genomsnittliga pensioner höjs i relation till männens. Detta skulle i så fall öka den ekonomiska jämställdheten mellan könen.

För berörda par kan en överföring av premiepension ge ett relativt stort tillskott till mottagarens slutliga pension. Sett till de som började föra över 2013 kommer överföringen i genomsnitt ge ett tillskott på ca 900 kronor till den månatliga pensionen, se avsnitt 6.3. Överförande part var dock i genomsnitt 53 år. Om överföringen påbörjas i yngre åldrar kan tillskottet bli betydligt större, se avsnitt 9.2.

En icke önskvärd effekt av ökad överföring av premiepension vore om fler kvinnor går ner i arbetstid/kvinnor går ner ännu mer i arbetstid på grund av tillskottet på pensionen som den överföra premiepensionen ger. Pensionsmyndigheten bedömer dock inte att dessa effekter skulle kunna bli mer än marginella. Dels på grund av att deltidsarbete inte bara påverkar pensionen utan framför allt individens inkomst under förvärvslivet, och det är antagligen det senare som har störst påverkan på individens beteende. Sedan innebär den överförda premiepensionen även att maken/makans premiepension minskar. Om den mottagande parten går ner i arbetstid blir hushållets sammanlagda pension lägre.

11.2 Effekt för individer

Föreslagna regeländringar och införande av e-ansökan bedöms förenkla för de individer (par) som vill ansöka om överföring av premiepension. Ökad information genom Min Pension gör det även lättare för individen att förutse effekterna av överföringen och därmed fatta ett välgrundat beslut om sin pension.

11.3 Effekt för administration

Utvecklingskostnaderna inom Pensionsmyndighetens administration för att genomföra regeländringarna och införa e-ansökan för överföring av premiepension bedöms som begränsade. Även kostnaderna när det gäller utveckling av Min Pension bedöms som begränsade.

12 Bilagor

Nedan redovisas bilaga 12.1 (författningsförslag) och 12.2 (bakgrund till nuvarande regelverk). Se separat dokument (PID 150123) för redovisning av 12.3 och 12.4 (enkät- och statistikbilaga).

12.1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i frågan om socialförsäkringsbalken att 61 kap. 12 och 14 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

61 kap.

12 §

Anmälan om överföring av pensionsrätt för premiepension ska skriftligen göras av *makarna gemensamt* och ska ha kommit in till Pensionsmyndigheten senast den *31 januari* det första år som pensionsrätten hänförs sig till. Anmälan gäller tills vidare om inget annat anges i anmälan.

Anmälan om överföring av pensionsrätt för premiepension ska skriftligen göras av *den make som överföringen ska ske från* och ska ha kommit in till Pensionsmyndigheten senast den *30 april* det första år som pensionsrätten hänförs sig till. Anmälan gäller tills vidare om inget annat anges i anmälan.

61 kap.

14 §

Om någon av makarna vill att en överföring som gäller tills vidare ska upphöra måste han eller hon skriftligen anmäla detta till Pensionsmyndigheten senast den *31 januari* det år från och med vilket överföringen ska upphöra.

Om någon av makarna vill att en överföring som gäller tills vidare ska upphöra måste han eller hon skriftligen anmäla detta till Pensionsmyndigheten senast den *30 april* det år från och med vilket överföringen ska upphöra.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

Författningskommentarer

61 kap. 12 §

Den make som vill föra över sin pensionsrätt för premiepension till den andra maken ska anmäla detta skriftligen till Pensionsmyndigheten senast den 30 april det år pensionsrätterna hänförs sig till det vill säga har tjänats in.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

61 kap. 14 §

Om någon av makarna vill att en tillsvidareöverföring ska upphöra måste han eller hon anmäla detta skriftligen till Pensionsmyndigheten senast den 30 april det år från och med vilket överföringen ska upphöra.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

12.2 Bakgrund

Frågan om att ge makar möjlighet att dela pensionsrätt har diskuterats sedan införandet av det tidigare ATP-systemet. Diskussionen har främst föranletts av en önskan att skapa regler till skydd för kvinnor som vid pensioneringen drabbas ekonomiskt på grund av en snedfördelning av marknads- och hushållsarbete inom ett äktenskap som upplösts. Pensionsberedningen redovisade i sitt slutbetänkande *Allmän pension* (SOU 1990:76) överväganden i frågan om delning av pensionsrätt.⁶⁴

Beredningen fann att det fanns såväl principiella skäl som betydande tekniska svårigheter som starkt talade mot en ordning för delning av pensionsrätt inom ATP-systemet. ATP-systemets 15- och 30-års regler innebar att det inte gick att fastställa värdet av den under ett eller några års tid intjänade pensionsrätten förrän vid pensioneringen. Dessa problem förelåg dock inte med det reformerade pensionssystemet och efter övervägande av olika argument för och emot en ordning för delning föreslog Pensionsarbetsgruppen i sitt betänkande *Reformerat pensionssystem* (SOU 1994:20) att en sådan möjlighet skulle införas. När det gäller grundkonstruktionen såg man främst två metoder som realistiska alternativ, löpande respektive momentan delning. Löpande delning skulle innebära att pensionsrättigheterna delas lika makarna emellan år för år och att vardera makens pensionskonton kontinuerligt skulle avspegla effekterna av delningen. Vid momentan delning däremot skulle på makarnas pensionskonton registreras de pensionsrättigheter vardera maken själv år för år tjänar in och delning av de under äktenskapet intjänade pensionsrättigheterna skulle ske först när skilsmässa eller dödsfall inträffar. Pensionsarbetsgruppen ansåg att det alternativ som låg i linje med tekniken för tillgodoräknande av pensionsrätt inom det reformerade ålderspensionssystemet i stort var löpande delning. Med denna metod blev de årliga effekterna av delningen tydliga och det framtida pensionsutrymmet därmed mer förutsägbart.

I betänkandet framförs även en vilja att inte begränsa frivilligheten i konstruktionen och för att delning ska ske bör det krävas att makarna tillsammans anmäler sitt önskemål medan det för att delning ska upphöra endast bör krävas att den ena maken anmäler detta.⁶⁵

Möjligheten att dela pensionsrätt bör enligt betänkandet förbehållas makar. Man menade att delning av pensionsrätt har ett mycket starkt samband med äktenskapsbalkens regler om likadelning av makars egendom vid äktenskapets upplösning. Att möjliggöra delning sambor emellan skulle enligt Pensionsarbetsgruppen inte stå i samklang med den familjerättsliga lagstiftningens intentioner. Man angav även att administrativa skäl talade emot att sambor får omfattas av delningssystemet.⁶⁶ Möjlighet att ansluta sig till delningssystemet skulle vidare endast gälla makar som båda är födda år 1954 eller senare.⁶⁷

Pensionsarbetsgruppen ansåg att den kostnadsökning som ett system med delning av pensionsrätt skulle ge upphov till och som skulle påverka andra än dem som använder sig av systemet skulle undvikas genom särskilda regler för beräkning av värdet av den

⁶⁴ S. 326-342.

⁶⁵ S.311-312.

⁶⁶ S.313.

⁶⁷ S. 320.

pensionsrätt som överförs. Det värde som överförs från en man till en kvinna räknas ned med hänsyn till kvinnors längre medellivslängd, och pensionsrätt överförd från en kvinna till en man räknas upp i motsvarande mån.⁶⁸ Detta kan sägas stå i strid mot den grundläggande principen inom den allmänna pensioneringen i övrigt om likabehandling av män och kvinnor såvitt avser pensionsavgiftens och den årliga pensionens storlek. Pensionsarbetsgruppen menar dock att kollektivet av försäkringstagare eller skattebetalare rimligtvis inte bör drabbas av de kostnader som uppstår på grund av att en del makar vill ordna sina privata, ekonomiska förhållanden på ett visst sätt.⁶⁹

I prop. 1993/94:250 *Reformering av det allmänna pensionssystemet* ansluter sig regeringen till Pensionsarbetsgruppens förslag. Liksom utredningen föreslår regeringen att pensionsrätt som under tiden för äktenskapets bestånd tjänas in inom det reformerade pensionssystemet ska kunna delas lika mellan makar. Regeringen delar Pensionsarbetsgruppens uppfattning att en metod med löpande delning är att föredra. Regeringen anser vidare, liksom utredningen, att ett system med delning bör vara frivilligt⁷⁰ och att delning av pensionsrätt inte ska påverka andra än dem som använder sig av systemet.⁷¹ Regeringen anger vidare att det bör övervägas om det inte också för ”mellangenerationen” (födda 1938-1953) skulle kunna omfattas av delningssystemet.⁷²

I Ds 1995:41 *Reformrat pensionssystem - lag om inkomstgrundad ålderspension, m. m.* presenterades ett detaljerat förslag till en ordning för delning av pensionsrätt mellan makar, födda år 1954 eller senare. Förutom resonemang kring den tekniska utformningen av möjligheten att dela pensionsrätt innefattade promemodien även en redovisning av olika konsekvenser som delning av pensionsrätt skulle kunna få för makarna, t.ex. avseende rätten till garantipension. Under den efterföljande remissbehandlingen anförde flera remissinstanser stark kritik mot den föreslagna ordningen för delning av pensionsrätt. Många remissinstanser menade att den föreslagna ordningen för delning skulle göra det mycket svårt för makarna att med hänsyn till samspelet med garantipensionssystemet överblicka konsekvenserna av delning. Kritik framfördes vidare mot att delning i vissa fall kan innebära att makarnas gemensamma inkomster blir lägre än delningen förutan under den tid då endast den ena maken – den som delat ifrån sig pensionsrätt – har gått i pension. Möjligheten för makarna att spekulera i marginalskatteeffekter genom att dela pensionsrätt framhölls också som negativt.⁷³

Till följd av kritiken inriktades det fortsatta beredningsarbetet på att försöka finna en lösning som i huvudsak skulle fylla syftet med delningen och som samtidigt gör det möjligt att i tillfredsställande utsträckning undvika de nackdelar som påtalats under remissbehandlingen. I Ds 1997:67 *Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor m.m.* presenterades förslaget om en ordning för överförande av premiepensionsrätt

⁶⁸ S.314.

⁶⁹ S.316.

⁷⁰ S. 134

⁷¹ S. 136.

⁷² S.137. I propositionen angav regeringen födda 1935-1953. Senare kom denna s.k.

”mellangeneration” att utgöras av personer födda 1938-1953.

⁷³ Ds. 1997: 67 s. 118.

mellan makar och de överväganden som låg till grund för förslaget. I prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.* lämnade regeringen förslag på att ge möjlighet till överföring av pensionsrätt för premiepension, vilket följer promemorians förslag.⁷⁴ Huvudprinciperna för förslaget är följande:

En make ska till den andra maken kunna föra över pensionsrätt som tjänats in i premiepensionssystemet. Endast pensionsrätt för premiepension som tjänats in under äktenskapet ska kunna bli föremål för överföring. Med äktenskap ska likställas registrerat partnerskap. Överföringen ska vara frivillig, ske fortlöpande år från år och omfatta hela den pensionsrätt för premiepension som tjänats in för året. Överföring av rätt till premiepension ska inte påverka rätt till garantipensionen.⁷⁵

Regeringen angav att reglerna om överföring huvudsakligen bör följa de principer som låg bakom förslaget om delning.⁷⁶ En väsentlig skillnad i förslaget jämfört med förslaget om delning är att regeringen nu föreslog att överföring av pensionsrätt för premiepension inte ska påverka beräkningen av eventuell garantipension. Båda makarna får alltså sin eventuella garantipension beräknad som om någon överföring inte hade skett. Detta innebär att den mottagande maken får högre garantipension än vad den faktiska inkomstgrundade pensionen inklusive överförd pensionsrätt berättigar till. Den överförande maken får på motsvarande sätt lägre garantipension än vad den faktiska inkomstgrundade pensionen efter överföringen berättigade till, eftersom han eller hon får sin garantipension reducerad med en högre inkomstgrundad pension än den som uppstår. En motsvarande lösning ansågs inte rimlig med förslaget om delning av pensionsrätt, eftersom den givande maken därmed skulle kunna få en pension som långt understeg basnivån inom garantipensionssystemet. Överföring av pensionsrätt för premiepensionen berör emellertid inte hela pensionsrätten (vilket var fallet enligt förslaget om delning av pensionsrätt), utan endast en mindre del av den totala inkomstgrundade ålderspensionen. En beräkning av garantipension oberoende av överförd pensionsrätt skulle inte kunna ge samma oacceptabla konsekvenser som om metoden hade använts vid delning av pensionsrätt enligt förslaget i Ds 1995:41.⁷⁷

En annan väsentlig skillnad i förhållande till förslaget om delning är att en möjlighet att överföra pensionsrätt för premiepension även kan ges till de åldersgrupper som ingår i mellangenerationen (födda 1938-1953).⁷⁸ Regeringen föreslog även att kostnaden för överförda pensionsrätter skulle hanteras annorlunda än det sätt som presenterades i Ds 1995:41. En justering bör göras för att beakta de merkostnader för kollektivet som överföringen har medfört. Beräkningen skulle dock vara densamma oavsett om den mottagande maken är kvinna eller man.⁷⁹

⁷⁴ s.296-320 samt 400-403.

⁷⁵ S. 301.

⁷⁶ S. 302.

⁷⁷ S. 303. I Bet. 1997/98:SfU13 tillstryker utskottet regeringens förslag och framför att utskottet anser att reduktionen av pensionen (överförarens) kan anses acceptabel.

⁷⁸ S. 304.

⁷⁹ S. 314.



10 Pensionsrätt för studier och barnår och hur de bidrar till jämställda pensioner

Sammanfattning

Grundprincipen i fråga om pensionsrätt är att det är arbetsinkomsten som genererar en pensionsavgift och en pensionsrätt. Från denna princip finns några undantag i form av fördelningsinslag. Två av dessa är mer tydliga fördelningsinslag utan direkt koppling till arbete och där det därför finns ett särskilt intresse av hur de pensionsrätterna fördelas mellan könen och dess påverkan på jämställda pensioner. Det gäller dels pensionsrätt för barnår, dels pensionsrätt för studier.

Kostnaden för dessa fördelningsinslag uppgår årligen till ca 10 miljarder kronor. I dominerande grad går dessa pensionsrätter till kvinnor och bidrar därmed positivt till kvinnors pensioner. Om dessa pengar används på ett optimalt sätt har aldrig utvärderats och Pensionsmyndigheten har därför fått i uppdrag att utreda och analysera utfallet av reglerna ur ett jämställdhetsperspektiv. Detta kapitel innehåller den inlämnade rapporten samt en efterföljande komplettering.

I kapitlet framkommer att både pensionsrätt för barnår och studier främst går till kvinnor, ca 80 respektive ca 60 procent. Pensionsrätt för barnår har dock som regel en större betydelse för den samlade pensionen än vad pensionsrätt för studier har. I rapporten bedömer Pensionsmyndigheten att pensionsrätt för studier inte är motiverat ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. Pensionsmyndigheten har i rapporten till regeringen föreslagit att dessa medel istället kan användas för att utöka barnårsrätten.

En sådan omfördelning skulle vara till fördel för kvinnor och därför minska pensionsgapet något.

Analys av pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv

Svar på regeringsuppdrag

Datum 2015-12-08
Dok.bet. PID147800
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2015-279

1 Uppdraget

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen, 2015-10-08, dnr. S2015/06472/SF¹, att utreda och analysera utfallet av reglerna för pensionsrätt för barnår respektive pensionsrätt för studier ur ett jämställdhetsperspektiv.

I uppdraget ligger att analysera vilka som tillgodogör sig pensionsrätt för barnår respektive studier liksom att analysera om respektive pensionsrätt bidrar till att minska skillnaden i storlek på den utbetalda pensionen mellan kvinnor och män. I uppdraget ingår även en analys av om respektive pensionsrätt ger kompensation för det inkomstbortfall som oftast blir följden av att få barn eller att studera.

Samtidigt ska analysen värdera om den fördelning av medel till pensionsrätt för barnår respektive till pensionsrätt för studier, som görs enligt dagens lagstiftning, är träffsäker och optimal ur ett såväl ett jämställdhetsperspektiv som ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Om analysen skulle visa att det ur dessa två aspekter kan finnas skäl att förändra lagstiftningen ska förslag till regelförändringar lämnas för att därmed kunna uppnå en optimal fördelning av givna resurser.

Analysen ska också innehålla en skattning av vilken betydelse de analyserade pensionsrätterna har för valet att studera och valet att skaffa barn. Vad avser valet att skaffa barn ska även en skattning göras vad avser valet att reducera arbetstiden och i så fall val av vem av föräldrarna som gör detta.

Uppdraget ska redovisas till regeringen (Socialdepartementet) senast den 1 december 2015.

Pensionsgruppen har i år fattat beslut om ett nytt delprojekt under namnet ”Jämställda pensioner”. Delprojektet syftar till att analysera och kartlägga vad som kan göras för att minska de skillnader som idag finns mellan mäns och kvinnors pensioner. Oavsett om den bakomliggande orsaken till den könsrelaterade skillnaden i utbetald pension som faktiskt finns mellan kvinnor och män inte har sin grund i pensionssystemets utformning utan i ett icke jämställt samhälle eller arbetsliv bör, enligt uppdraget, utredas om vissa förändringar i den allmänna pensionen ändå kan bidra till mer jämställda pensionsinkomster. Delprojektet har identifierat sju sådana delområden som bör analyseras med mål att uppnå mer jämställda pensioner. Detta utredningsuppdrag utgör ett av dessa. För samtliga delprojekt gäller dock att identifiera problem och åtgärder utan att förändra pensionssystemets grundläggande egenskaper.

2 Avgränsningar

Studierätt och barnår rätt är så kallade *kompletterande pensionsrätter*. I uppdraget finns en avgränsning som innebär att övriga kompletterande pensionsrätter, för sjuk- och aktivitetsersättning, där det finns en tydlig koppling till tidigare arbetsinkomst inte ska analyseras. Pensionsrätt för pliktjänst ska, enligt uppdraget, inte heller analyseras och det med tanke på dess marginella betydelse.

¹ Pensionsmyndighetens diarienummer: VER 2015-279.

Myndigheten har vidare valt att avgränsa grundskyddet från att omfattas av analysen. Det innebär att vi inte har beräknat påverkan på garantipensionen eller bostadstillägget utifrån statsfinansiellt perspektiv. Vi har också undvikit att ta hänsyn till förändringar i dessa stöd när vi gjort analyser utifrån individernas perspektiv, t.ex. när vi har beräknat effekter av våra förslag för olika typfall. De förslag vi lämnar bedöms dock att ha en viss påverkan på grundskyddet, på grund av att de grupper som generellt kommer att gynnas är kvinnor med låg pensionsbehållning. För de flesta av dessa kommer den inkomstbaserade pensionen att öka. För vissa grupper kommer den inkomstbaserade pensionen dock att minska. Att beräkna den exakta effekten på garantipensionen och ta hänsyn till denna i den vidare analysen av barnårsrätten och studierätten har dock bedömts som alltför omfattande för att genomföra inom ramen för uppdraget. En annan försvårande omständighet är att en sådan analys kräver bedömningar av grundskyddets nivå (och skatteregler) långt fram i tiden. Resonemang om förslagens konsekvenser på bostadstillägget och garantipensionen återfinns dock i avsnitt 8.1.5 (utifrån individperspektiv) och 8.5 (utifrån statsfinansiellt perspektiv).

Vi har även avgränsat analysen av de ekonomiska konsekvenserna av barnårsrätten i våra typfallsberäkningar från att ta hänsyn till föräldrapenningen. Att utgå från faktiska nivåer på föräldrapenning, föräldrapenningsuttag och obetald föräldraledighet skulle självklart spegla verkligheten i större utsträckning. Det skulle dock krävas en omfattande undersökning för att hitta lämplig statistik att bygga sådana antaganden på, vilket inte har varit görligt inom ramen för det här uppdraget. Våra typfallsberäkningar utgår därför från att föräldrar arbetar heltid eller deltid under barnår.

3 Utgångspunkter för analysen

Huvudprincipen i pensionssystemet är att pensionen grundar sig på en persons förvärvsinkomster under livet, den s.k. *livsinkomstprincipen*. Vid införandet av det nya pensionssystemet framhöll regeringen ett behov av att för vissa speciella situationer kompensera pensionsförlusten vid frånvaro från arbetsmarknaden. Kompletterande pensionsrätter skulle ges för personer som haft förtidspension, vårdat små barn, studerat eller som deltagit i pliktjänstgöring. Regeringen påpekade dock att varje särreglering i detta avseende kan sägas utgöra ett avsteg från livsinkomstprincipen. Med alltför många avsteg skulle livsinkomstprincipen förlora i innehåll. Regeringen uttryckte att det därför nogra bör övervägas i vilken mån skattefinansierade kompletteringar till livsinkomstprincipen bör göras och vilka grupper som i så fall bör komma i fråga för särskild kompensation.²

Forskning visar ett tydligt samband mellan utbildning och inkomst. Eftergymnasiala studier ger i genomsnitt 6,3 procents högre inkomst per studieår.³ Det positiva sambandet gäller för både kvinnor och män, men utbildning för män lönar sig mer än

² Se bilaga 9.2.

³ Avser jämförelse mellan 16 och 12 års utbildning. Se s.8-9, *Löner, sysselsättning och inkomster – ökar klyftorna i Sverige?*, Rapport till Finanspolitiska rådet 2014/1, Uppsala universitet, ISSN 1654-8000.

vad det gör för kvinnor.⁴ Utifrån det faktum att studier ger högre inkomst finns det skäl att undersöka hur studier påverkar den sammantagna livsinkomsten och i sin tur pensionen, och om det finns ett behov av kompletterande pensionsrätter för studier.

Kvinnor har lägre inkomster än män. År 2013 motsvarade den genomsnittliga *förvärvsinkomsten* för kvinnor 77 procent av männens. På grund av intjänandetaket i det allmänna pensionssystemet blir dock den genomsnittliga *pensionsgrundande inkomsten* för kvinnor 84 procent av männens genomsnittliga pensionsgrundande inkomst. Genom att en större andel av de *pensionsgrundande beloppen* tillgodoräknas kvinnor jämfört med män ökar kvinnornas genomsnittliga *intjänade pensionsrätt*⁵ till den allmänna pensionen till 91 procent av männens.

Den utjämning som sker av tillgodoräknad pensionsrätt inom det allmänna pensionssystemet slår dock inte igenom fullt ut i motsvarande minskad inkomstjämlighet i pensionsnivåer för män och kvinnor. En mindre del av förklaringen till detta är att kvinnor lever längre än män. Genom att pensionen beräknas med ett förskott, och räknas om med ett avdrag för att finansiera förskottet, kommer kvinnor, eftersom de lever längre än genomsnittligt, att ha en lägre pensionsnivå än män som har kortare livslängd än genomsnittet. Detta gäller även om pensionen är identisk när den börjar utbetalas. En betydligt viktigare förklaring till skillnaderna i pension mellan män och kvinnor är att tjänstepensionernas utformning gynnar höga inkomster, vilket företrädesvis innehas av män.

Kvinnornas lägre förvärvsinkomster kan bl.a. förklaras av strukturella löneskillnader samt att kvinnor i genomsnitt har en svagare anknytning till arbetslivet. Kvinnor arbetar deltid i större utsträckning än män och har mer frånvaro p.g.a. föräldraledighet och ohälsa. Dessa inkomstskillnader under arbetslivet leder sedan till en skillnad i pension mellan könen.⁶

Kvinnor får ca 80 procent av barnårskrätterna och ca 60 procent av studierätterna. Vår hypotes är att skillnaden i pension mellan män och kvinnor skulle kunna minskas något om medel från pensionsgrundande belopp för studier avsattes till att utöka pensionsgrundande belopp för barnår. Vår analys syftar till att analysera rimligheten och konsekvensen av att föra över medel från pensionsgrundande belopp för studier (cirka 2,4 miljarder kr/år) till pensionsgrundande belopp för barnår (cirka 6,7 miljarder kr/år) på det vis som är mest fördelaktigt utifrån ett fördelnings- och jämställdhetsperspektiv.⁷

⁴ *Den svenska utbildningspolitikens arbetsmarknadseffekter: vad säger forskningen?* IFAU, Rapport 2010:13, daterad 10 juni 2010, ISSN 1651-1158.

⁵ Pensionsrätten beräknas till 18,4 procent av summan av pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp.

⁶ *Hela lönen, hela tiden, Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*, SOU 2015:50 samt *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män*, bilaga 3 till budgetpropositionen 2014/2015. Se även kapitel 6.

⁷ Avser statens kostnader för 2014 års pensionsrätter för studier och barnår. Eftersom 2013 års pensionsrätter är de senast fastställda har vi utgått från dessa i våra beräkningar. Studierätten 2013 var 2,5 miljarder kronor.

4 Regelverket

4.1 Pensionsgrundande belopp en del av den allmänna pensionen

Allmän pension består för personer födda 1954 eller senare av delförmånerna inkomstpension, premiepension och garantipension. Inkomstpension och premiepension är inkomstgrundade förmåner medan garantipensionen är bosättningsbaserad och en del av grundskyddet i pensionssystemet som är statligt finansierad.

Storleken på de inkomstgrundade delarna i pensionen baseras på intjänade pensionsrätter, dels i form av faktiska pensionsgrundande inkomster, dels i form av fiktiva inkomster som pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning, pliktjänstgöring, barnår och studier.

4.2 Regelverket avseende pensionsgrundande belopp för studier och barnår

Pensionsgrundande belopp regleras i 60 kap. Socialförsäkringsbalken. Pensionsgrundande belopp för barnår kan fastställas för en förälder mellan 16–64 år, som har varit försäkrad för inkomstgrundad ålderspension och bosatt i Sverige hela intjänandeåret. En förälder kan endast tillgodoräknas *ett* pensionsgrundande belopp för barnår för ett givet år även om denne har flera barn. Likaså kan endast *en* av föräldrarna i ett föräldrapar få ett pensionsgrundande belopp för barnår för ett givet år. Pensionsgrundande belopp kan sedan maximalt utbetalas under fyra år. För ett barn fött under första halvan av ett år kan barnårsrätt tillgodoräknas för det första levnadsåret och för de närmaste tre åren. För barn födda juli-december har bortfallet i förvärvsinkomst sannolikt varit lägre under barnets första levnadsår, varför barnårsrätt beräknas först från året efter det första levnadsåret och för de tre därpå följande åren. Ett ytterligare krav för att barnårsrätt ska beräknas är att barnet ska ha varit bosatt i Sverige hela intjänandeåret.⁸

Personer med sjuk- och aktivitetsersättning (tidigare förtidspension) kan tillgodoräknas pensionsrätt för barnår på samma sätt som gäller för övriga försäkrade. Detta oavsett att pensionsrätten i detta fall inte påverkas och oavsett att en person med förtidspension inte avstått från förvärvsarbete för att vårda eventuellt barn.⁹

Det pensionsgrundande beloppet för barnår räknas fram på tre olika sätt.¹⁰ Pensionsmyndigheten väljer för varje enskilt år det sätt som är mest gynnsamt för den som har kvalificerat sig för barnårsrätt. De tre sätten är:

1. *Beräkningsalternativ ett* innebär att beloppet för barnår blir en utfyllnad från den inkomst individen har under barnår upp till den inkomst individen hade året innan barnår¹¹. Den tidigare inkomsten benämns i lagen som *individuell jämförelseinkomst*.

⁸ 60 kap. 21-36 §§ SFB.

⁹ 60 kap. 7-16 §§ SFB.

¹⁰ 60 kap. 42-54 §§ SFB.

¹¹ Barnets födelse eller adoption.

2. *Beräkningsalternativ två* innebär att beloppet för barnår blir en utfyllnad från den inkomst individen har under barnår upp till en s.k. *generell jämförelseinkomst* som motsvarar 75 procent av genomsnittsinkomsten (den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten) i Sverige.
3. *Beräkningsalternativ tre* innebär ett fast tillägg som motsvarar ett inkomstbasbelopp.

En försäkrad kan därför för två skilda år få sitt pensionsgrundande belopp för barnår beräknat enligt olika beräkningsalternativ. Barnårsrätten beräknas till 18,5 procent av det pensionsgrundande beloppet.¹² Pensionsrätt för barnår har tillgodoräknats (retroaktivt) fr.o.m. 1960.

Personer som får studiemedel från Centrala studiestödsnämnden (CSN) får pensionsrätt för studier. Det pensionsgrundande beloppet motsvarar 138 procent av studiebidraget och pensionsrätten för studier motsvarar 18,5 procent av detta belopp.¹³ Pensionsrätt för studier gäller för studier som bedrivits från och med 1995 och framåt.

Det s.k. *förvärvsvillkoret* gäller för både pensionsgrundande belopp för studier och barnår. Det innebär att ett krav för att tillgodogöra sig dessa pensionsrätter är att föräldern under en femårsperiod har haft en pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av de aktuella åren uppgått till minst två gånger inkomstbasbeloppet. Sista tidpunkt för att uppnå förvärvsvillkoret är 70 års ålder.¹⁴

Pensionsgrundande belopp begränsas av det s.k. *intjänandetaket* som innebär att för ett och samma år kommer endast pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp under intjänandetaket på 7,5 inkomstbasbelopp ge pensionsrätt. Om intjänandetaket överstigs kommer pensionsgrundande belopp att dras av från pensionsunderlaget i följande turordning: 1. barnår, 2. studier, 3. pliktjänstgöring, och 4. sjukersättning eller aktivitetsersättning.¹⁵

¹² 60. kap. 19 och 20 §§ SFB. Den *totala* pensionsrätten beräknas på 18,5 procent av *pensionsunderlaget* som i sin tur består av summan av PGI och PGB, se 61 kap. 5 och 6 §§ SFB samt 58 kap. 5 §.

¹³ 60. kap. 19 och 20 §§ SFB.

¹⁴ 62 kap. 38 § SFB.

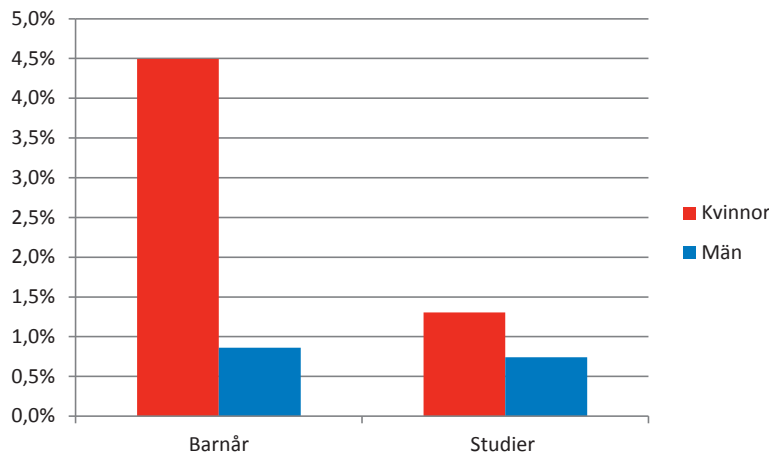
¹⁵ 60 kap. 5 § SFB.

5 Betydelsen av de pensionsgrundande beloppen

5.1 Betydelsen av studierätten och barnårsrätten

Nedanstående figur ger information om hur stor del av pensionsunderlaget 2013 som utgörs av barnårsrätter respektive studierätter.

Figur 1: Pensionsgrundande belopp som andel av pensionsunderlaget 2013



För kvinnor utgör samtliga pensionsgrundande belopp, inklusive pensionsgrundande belopp för sjuk- och aktivitetsersättning, 7 procent av det totala pensionsunderlaget medan motsvarande andel för män är drygt 2 procent. Pensionsgrundande belopp för barnår utgör, som framgår av figuren, 4,5 procent av pensionsunderlaget medan motsvarande andel för män är knappt en procent. När det gäller pensionsgrundande belopp för studier utgör den för kvinnor 1,3 procent och för män 0,7 procent av pensionsunderlaget. Av detta framgår att kvinnornas andel av såväl barnårsrätt som studierätt är klart större än männens. Samtidigt utgör studierätten en betydligt mindre andel av det totala pensionsunderlaget än vad barnårsrätterna gör.

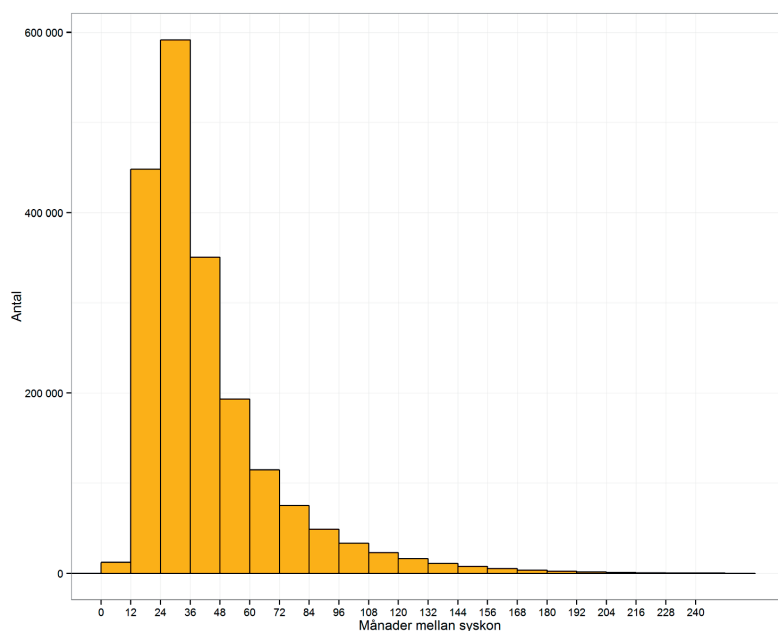
Av de totala studierätterna för 2013 erhåller kvinnor 60,2 procent och män 39,8 procent. Att kvinnor erhåller störst andel av studierätterna beror på att fler kvinnor än män studerar vidare efter gymnasiet. 278 000 kvinnor och 190 000 män fick pensionsrätt för studier 2013. Av barnårsrätterna erhöll kvinnor 81,8 procent och män 18,2 procent. Under året fick 302 000 kvinnor och 65 000 män barnårsrätt. Barnårsrätten ges, som tidigare nämnts, automatiskt till den förälder som har lägst inkomst vilket gör att den i huvudsak tillfaller kvinnor.

2013 var den genomsnittliga åldern för att tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för barnår 37 år för män och 33 år för kvinnor. Den genomsnittliga åldern för att tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för studier var samma år 26 år för män och 27 år för kvinnor. Studierätt tillgodoräknas således i genomsnitt vid en tidigare ålder än barnårsrätt.

En förälder kan, som tidigare nämnts, endast tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för barnår för *ett* barn under ett givet år. I figur 2 nedan ser vi att familjer i genomsnitt får sina barn med tätare mellanrum än fyra år. Konsekvensen blir en

”överlappning” av år med barnårsrätt där överlappningen innebär att föräldrar i genomsnitt får mindre än åtta år med barnårsrätt för två barn. För föräldrar med fler än ett barn blir det en överlappning på i genomsnitt ett halvt år för varje ytterligare barn. Närmare 50 procent av föräldrarna har dock en överlappning av år med barnårsrätt på ett år och tre månader på grund av färre år än fyra mellan två syskon.¹⁶

Figur 2: Tid mellan syskon, födda mellan 1994-2014



5.2 Betydelsen av de tre beräkningsalternativen för barnår

Som nämns i kapitel 4 beräknas barnårsrätterna vid varje beräkningstillfälle på tre olika sätt och därefter väljs det alternativ som är mest gynnsamt för individen.

Beräkningsalternativ ett innebär att beloppet för barnår blir en utfyllnad från den inkomst individen har under barnår upp till den inkomst individen hade året innan barnår. Den tidigare inkomsten benämns i lagen som *individuell jämförelseinkomst*. Det här sättet att räkna är förmånligt för den som har en jämförelsevis hög inkomst och som går ner mycket i arbetstid under barnår.

Beräkningsalternativ två innebär att beloppet för barnår blir en utfyllnad från den inkomst individen har under barnår upp till en s.k. *generell jämförelseinkomst* som motsvarar 75 procent av genomsnittsinkomsten (den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten, benämns fortsättningsvis i rapporten som medel-PGI) i Sverige. Det här sättet att räkna är förmånligt för den som har en jämförelsevis låg inkomst och som går ner mycket i arbetstid under barnår.

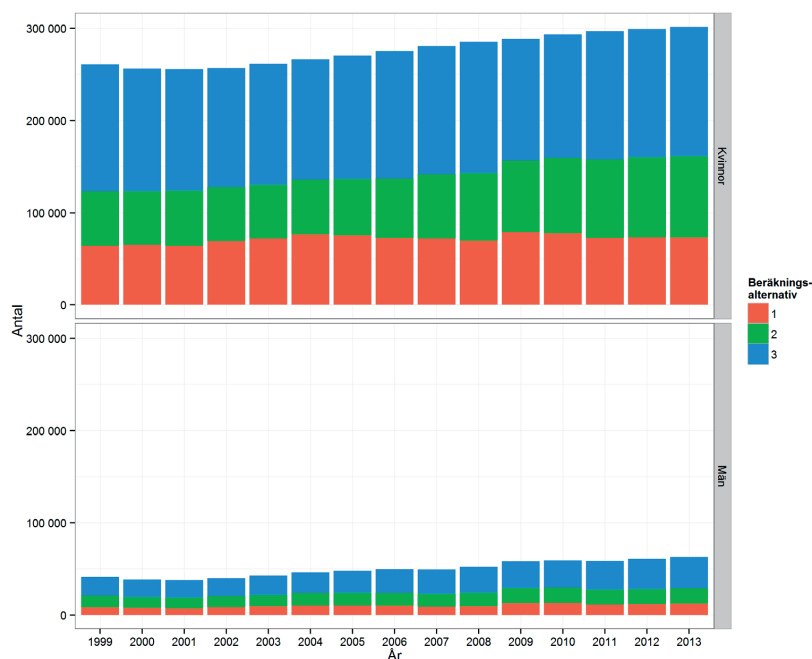
¹⁶ Vi har beräknat ett totalt genomsnitt för tid mellan syskon för alla barn födda 1994-2004, oavsett antalet syskon. Det är emellertid troligt att föräldrar med fler barn får barn tätare, eller glesare, än föräldrar med färre barn.

Beräkningsalternativ tre innebär ett fast tillägg som motsvarar ett inkomstbasbelopp. Denna metod är oftast mest fördelaktig för den som fortsätter att arbeta ungefär lika mycket som förut.

Eftersom barnårsrätt tillgodoräknas under fyra år kan barnårsrätten för en enskild förälder ha beräknats på olika sätt för olika år och då beroende bl.a. på föräldrarnas förvärvsfrekvens och inkomstnivå. Av de som får barnårsrätt åren 1999-2013 byter cirka 45 procent av föräldrarna beräkningsalternativ under de fyra åren. Av dessa har cirka 9 procent fått sin barnårsrätt beräknad enligt alla tre alternativen.

Figur 3 nedan visar hur många personer, uppdelat på kvinnor och män, som över tid fick pensionsgrundande belopp för barnår enligt respektive beräkningsalternativ.

Figur 3: Antal i olika beräkningsalternativ, 1999-2013



En övervägande majoritet av föräldrarna har fått sin barnårsrätt beräknad enligt beräkningsalternativ 3, det alternativ som i huvudsak tillfaller föräldrar som får föräldrapenning, inte går ner i arbetstid eller gör det endast i liten omfattning. 2013 var det 140 000 kvinnor och 35 000 män som fick barnårsrätt enligt beräkningsalternativ tre. Beräkningsalternativ två är sedan det näst vanligaste alternativet. 87 000 kvinnor och 18 000 män fick barnårsrätt enligt beräkningsalternativ två. Beräkningsalternativ ett är det minst förekommande, 73 000 kvinnor och 12 000 män fick barnårsrätt enligt detta alternativ 2013.

I tabell 1 nedan redovisas den genomsnittliga pensionsrätten för barnår 2013 enligt de tre beräkningsalternativen. Den genomsnittliga pensionsrätten är högre för män än för kvinnor för beräkningsalternativ ett och två, för beräkningsalternativ tre är det genomsnittliga beloppet högre för kvinnor. Detta beräkningsalternativ är, som tidigare

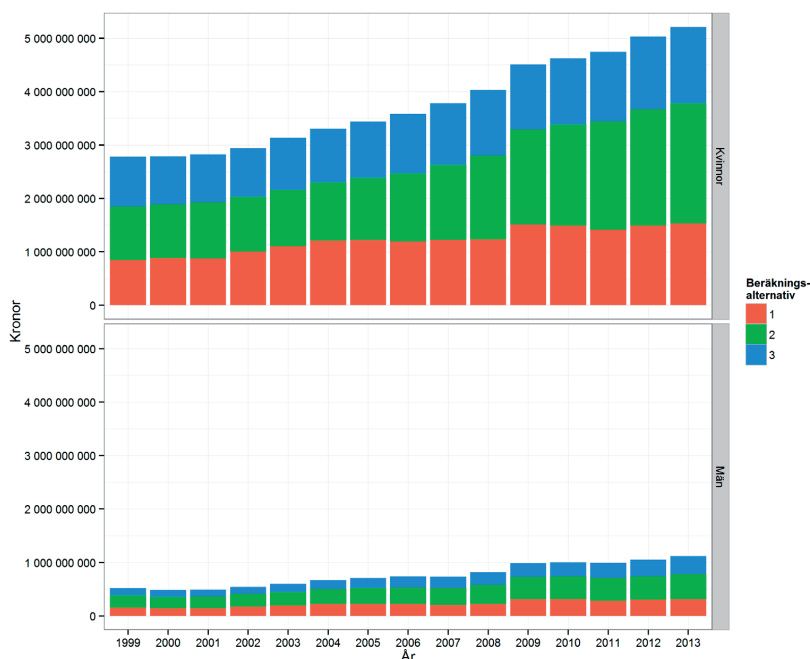
nämnts, ofta aktuellt när föräldern de första åren har föräldrapenning, varför skillnaden i pensionsgrundande inkomst inte blir så stor i förhållande till året innan barnets födelse. Därmed är det genomsnittliga pensionsgrundande beloppet för detta beräkningsalternativ inte så högt. Kvinnor med beräkningsalternativ två har den högsta genomsnittliga pensionsrätten. Detta beror sannolikt på att förvärvsinkomsten året före barnets födelse är relativt låg för denna grupp, bland annat pga. gruppens låga genomsnittsålder (se tabell 2 nedan). Utfyllnaden upp till 75 procent av medel-PGI innebär därför ett relativt högt pensionsgrundande belopp.

Tabell 1: Antal och genomsnittlig intjänad pensionsrätt 2013 för de tre beräkningsalternativen för barnår, män och kvinnor

			Antal	Genomsnittlig pensionsrätt
Beräkningsalternativ	1: Utfyllnad tidigare inkomst	Kvinnor	72894	21100
		Män	12467	25900
	2: Utfyllnad 75 % av medel-PGI	kvinnor	88615	25400
		Män	17730	27900
	3: Inkomstbasbelopp	kvinnor	140244	10200
		Män	34753	9900

Ser man till summan av barnårsträtter över tid kan man konstatera att beräkningsalternativ två, speciellt för kvinnor, men i viss mån även för män, ger det största tillskottet till pensionen, se nedanstående figur 4.

Figur 4: Summa barnårsrätter över tid, 1994-2013, för beräkningsalternativ 1-3



Det finns viss skillnad vad gäller genomsnittsålder för de som fick barnårsrätt enligt de olika beräkningsalternativen, se tabell 2 nedan.

Tabell 2: Genomsnittsålder för beräkningsalternativ för personer som fick barnårsrätt 2013, män och kvinnor

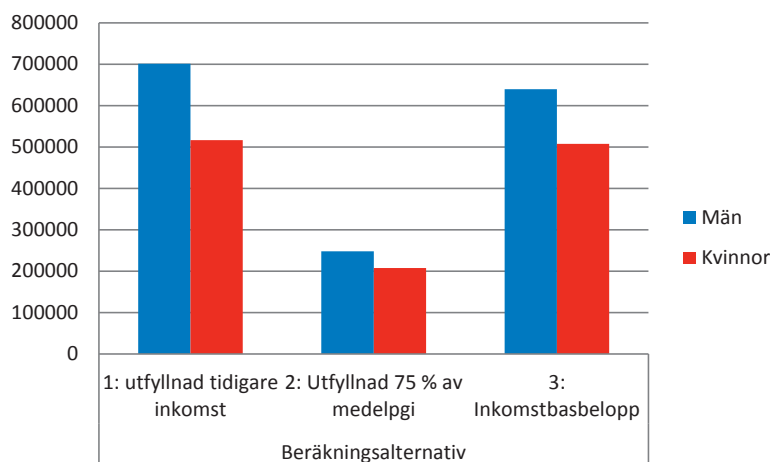
	Kvinnor	Män
Beräkningsalternativ 1: Utfyllnad till tidigare inkomst	34,1	38,0
2: Utfyllnad till 75 % av medel-PGI	31,4	36,6
3: Inkomstbasbelopp	34,7	37,7

Genomsnittsåldern för kvinnor avseende beräkningsalternativ ett och tre var drygt 34 år 2013, medan genomsnittsåldern för beräkningsalternativ två bland kvinnor var betydligt lägre på 31 år. Männerna har genomgående högre genomsnittsålder än kvinnor för samtliga beräkningsalternativ, skillnaderna mellan de olika beräkningsalternativen är dock inte lika framträdande som för kvinnorna.

Av figur 5 framgår att den genomsnittliga pensionsbehållningen för dem som får barnårsrätt enligt beräkningsalternativ två är betydligt lägre än pensionsbehållningen för dem som får barnårsrätt enligt de övriga beräkningsalternativen, och det gäller

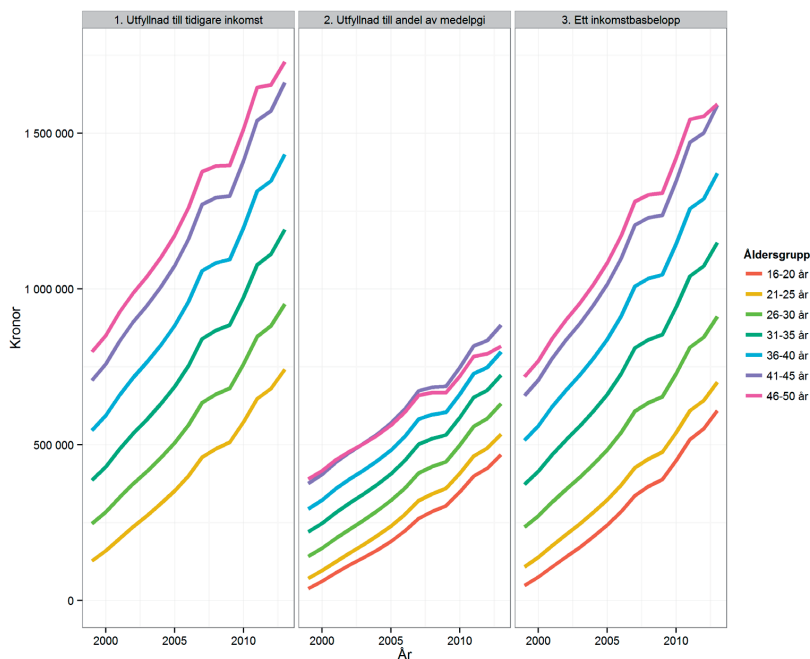
både för kvinnor och för män. Samtidigt kan man se att det för samtliga beräkningsalternativ finns en skillnad mellan mäns och kvinnors pensionsbehållning, om än något mindre vid beräkningsalternativ två.

Figur 5: Genomsnittlig pensionsbehållning 2013 för personer som fick barnårsrätt enligt respektive beräkningsalternativ, män och kvinnor



Den låga behållningen för personer med barnårsrätt enligt beräkningsalternativ två skulle kunna vara relaterat till att kvinnorna i beräkningsalternativ två är yngre. En analys av pensionsbehållningens utveckling för kvinnor över en femtonårsperiod från och med barnafödandet visar dock att de kvinnor som fått sin barnårsrätt beräknad enligt beräkningsalternativ två aldrig kommer ikapp de kvinnor som fått sin barnårsrätt beräknad enligt de två övriga alternativen, se figur 6 nedan.

Figur 6: Pensionsbehållningens utveckling fram t.o.m. 2013 för kvinnor som fick barnårsrätt 1999, fördelat på beräkningsalternativ¹⁷



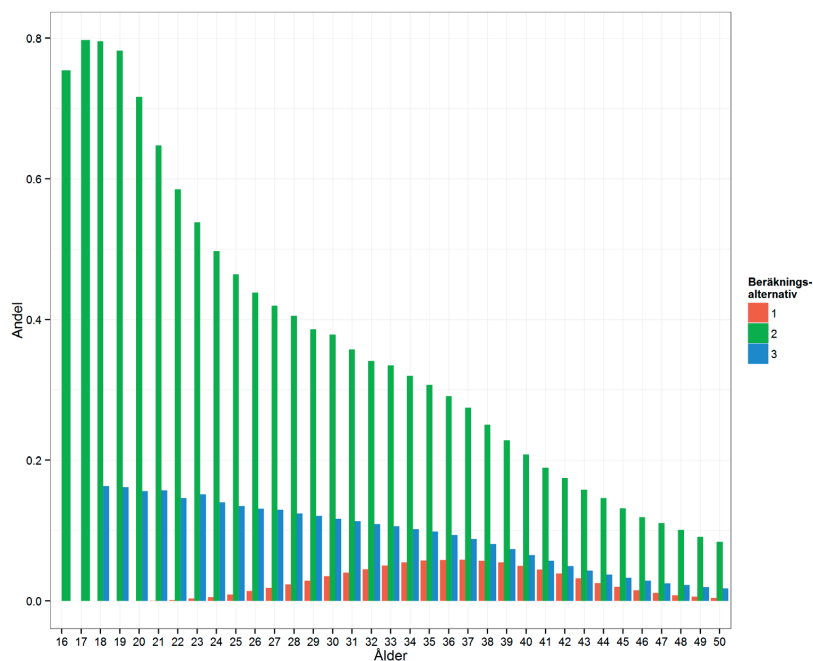
5.3 Påverkan på behållning och den slutliga pensionen

I figur 7 ser vi barnårsrätten som andel av den totala pensionsbehållningen för kvinnor mellan 16 och 50 år som har fått barnårsrätt någon gång mellan 1999-2013, grupperat utifrån det beräkningsalternativ som individerna har fått flest år.¹⁸ Vi ser att barnårsrätten är mer betydelsefull för de kvinnor som fått barnårsrätt enligt beräkningsalternativ två. Som förväntat är barnårsrätten en större andel av den totala behållningen i yngre år. I slutet av arbetslivet, när behållningen har byggts upp av andra pensionsgrundande inkomster, utgör barnårsrätterna inte lika stor andel. Vi ser att beräkningsalternativ två är det alternativ som är mest betydelsefullt för den totala pensionsbehållningen för samtliga studerade åldrar. För män med barnårsrätt, se bilaga 9.4.

¹⁷ Eftersom personer kan få olika beräkningsalternativ över tid (pga skillnad mellan inkomst/arbetad tid från år till år) är det lämpligt att titta på de som får barnårsrätt för de olika beräkningsalternativen ett visst år och ser sedan hur deras behållning utvecklas i genomsnitt. Här ingår alla kvinnor som fick barnårsrätt 1999. Samma mönster ser i om vi endast studerar kvinnor som bara har haft barnårsrätt respektive kvinnor som har haft barnårsrätt och studierätt, se figur 30-31, bilaga 9.4.

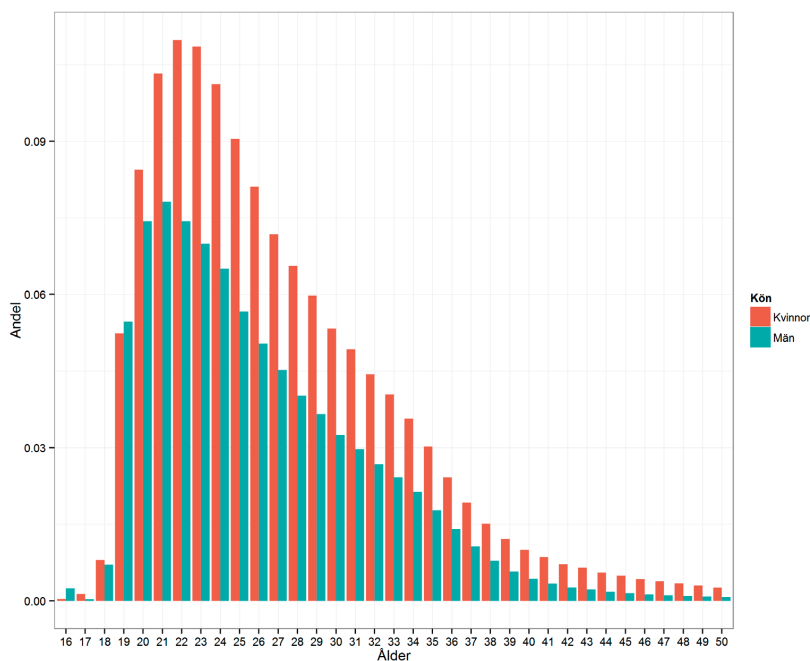
¹⁸ Som nämns i tidigare avsnitt är det vanligt att personer byter beräkningsalternativ under sina barnår. Kvinnorna har grupperats utifrån det beräkningsalternativ som de har fått flest barnår. Figuren visar de totala barnårsrätterna (oavsett beräkningsalternativ) som andel av respektive grupper totala pensionsbehållning.

Figur 7: Barnårsrätter, andel av pensionsbehållning 2013, fördelat på beräkningsalternativ, för kvinnor 16-50 år



Studierätternas andel av behållningen är jämförelsevis låg för de äldre årskullarna, se figur 8 nedan. Detta beror inte bara på att övriga inkomster utgör en större del av behållningen för de äldre årskullarna, utan även det faktum att studierätten endast har getts för eftergymnasiala studier som bedrivits efter 1995 (de äldre årskullarna som redovisas i det här diagrammet har i huvudsak bedrivit sina eftergymnasiala studier före 1995). Vi kan därför förvänta oss att studierätterna som andel av behållningen kommer att vara högre för de yngre årskullarna när dessa närmar sig slutet på arbetslivet än för de årskullar som idag närmar sig pensionering.

Figur 8: Studierätter, andel av total behållning, fördelat på beräkningsalternativ, för personer mellan 16 och 50 år



I tabell 3 nedan ser vi genomsnittlig intjänad pensionsrätt 2013.¹⁹ Fördelat över *alla* personer med pensionsrätt (dvs. inte bara fördelat över kvinnor respektive män med barnår rätt som i tabell 1, motsvarande gäller för studierätterna) ser vi att kvinnor i genomsnitt erhåller pensionsrätt för både studier och barnår i högre utsträckning än vad män gör. Beloppet kvinnorna i genomsnitt tillräknas för studier är ungefär 60 procent högre än det männen får, och beloppet för barnår är ungefär 4,7 gånger högre för kvinnor än för män. Både studierätten och barnår rätten utgör dock en relativt liten andel av det totala intjänade pensionsunderlaget. Kvinnorna har lägre intjänad pensionsrätt totalt, i genomsnitt nio procent lägre än männen.

¹⁹ Avser personer med pensionsbehållning och pensionsunderlag för 2013 som inte har gått i pension.

Tabell 3: Genomsnittlig intjänad pensionsrätt 2013

Nuvarande system, genomsnittlig intjänad pensionsrätt 2013 för män och kvinnor				
	Kvinnor	Män	Kvinnor/män	
Studier	527	329	1,6	
Barnår	1813	382	4,7	
<i>- varav beräkningsalternativ</i>				
	1	535	106	5,0
	2	782	163	4,8
	3	497	113	4,4
Genomsnittlig intjänad pensionsrätt	40361	44370	0,910	

I tabell 4 ser vi hur mycket barnår rätt kan betyda för pensionen. Vilket belopp en person får av barnår rätt beror bland annat på personens inkomst innan den fick barn och hur mycket personen går ner i arbetstid under barnåren; ju högre inkomst (upp till nivån vid intjänandetaket) och ju mer en person går ner i arbetstid, desto mer barnår rätt. Beräkningarna avser både effekter för kvinnor och män.²⁰ Med barnår avses de första fem åren efter barnets födelse. I bilaga 9.4 redovisas antaganden för beräkningarna.

Tabell 4: Tillskott i kr på pension/månaden av barnår rätt

	Inkomst kr/mån		
	15 935	31 870	47 805
Arbetar 100 procent under barnår	230 kr	230 kr	0 kr
Arbetar 75 procent under barnår	320 kr	390 kr	160 kr
Arbetar 50 procent under barnår	510 kr	780 kr	740 kr

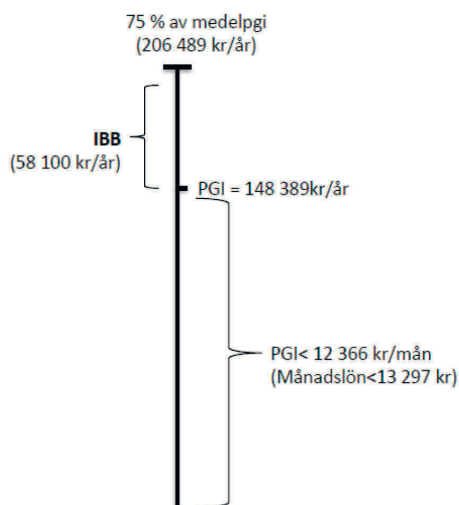
Vi ser i tabell 4 att en förälder som tjänar 31 870 kr/månad, som är genomsnittslönen i landet 2015, och går ner till 75 procents arbetstid kan få cirka 390 kr per månad som tillskott till pensionen. Vi ser vidare att barnår rätten blir högre om samma person går ner till 50 procents arbetstid. Det är dock *barnår rätten* som blir högre för en person med genomsnittsinkomst som går ner mer i arbetstid, inte den *slutliga pensionen*.

Barnår rätten fungerar så att individer får högre totalt pensionsunderlag (pensionsgrundande inkomst + pensionsgrundande belopp) om de arbetar heltid

²⁰ På grund av att kvinnor och män har samma delningstal blir beräkningen av pensionen densamma.

jämfört med deltidsarbete, *med undantag* från personer med väldigt låg inkomst.²¹ Figur 9 nedan illustrerar hur konstruktionen av beräkningsalternativ två innebär att ersättningen för personer med månadslön understigande cirka 13 300 kr/månaden får lika mycket i pensionsunderlag om de går ner i arbetstid som i det fall de inte gör det. En person som däremot tjänar mer än 13 300 kr/månaden förlorar dock på att arbeta deltid eftersom den då endast får ett pensionsgrundande belopp upp till 75 procent av medel-PGI. Skulle individen arbetat heltid skulle den ha fått ett inkomstbasbelopp istället, och det totala pensionsunderlaget skulle därmed överstigit 75 procent av medel-PGI.

Figur 9: Illustration av brytpunkt avseende incitament till arbete som ges av barnårsrätten



Eftersom vi i typfallen ovan antar att föräldern arbetar deltid under fem år kompenserar därmed inte barnårsrätten helt för deltidsarbetet.²² Typfallsberäkningar visar att utan barnårsrätt skulle pensionen, för en förälder med genomsnittslön som gått ned till halvtid under fem år, ha minskat med 960 kr per månad medan en förälder med barnårssätt endast får en minskad pension med 190 kr per månad.

I tabell 5 nedan visas exempel på hur stort tillskott till den månatliga pensionen som studierätten ger. I bilaga 9.4 redovisas antaganden för beräkningarna.

²¹ Samt personer med väldigt hög inkomst som ligger över intjänandetaket även vid deltidsarbete.

²² Vi har antagit deltidsarbete under fem år eftersom det är vanligt bland kvinnor med barn, se kapitel 6.

Tabell 5: Tillskott i kr på pension/månaden av studierätt

Studierätt för 2 års heltidsstudier	80 kr
Studierätt för 5 års heltidsstudier	200 kr

Studierätten innebär, som framgår av ovanstående figur ett tillskott till pensionen på cirka 40 kr per månad per genomförda studieår. Generellt kan därför sägas att studierätten ger ett betydligt mindre tillskott till pensionen än barnårsrätten.

6 Ger de kompletterande pensionsrätterna kompensation för inkomstbortfall?

6.1 Barnårsrätt vid barn upp till fyra års ålder

När det gäller intjänandet till den allmänna pensionen ger barnårsrätten generellt sett en hög kompensation för det inkomstbortfall som deltidsarbete innebär under de fyra år som barnårsrätten ges. För beräkningsalternativ ett blir det totala pensionsunderlaget i princip densamma som tidigare år. Den individuella jämförelseinkomsten räknas dock om med hänsyn till förändringar i prisbasbeloppet, vilket kan innebära viss förlust i de fall individens inkomst ökar mer än den generella prisutvecklingen.²³ För de med väldigt låg lön ges pensionsgrundande belopp upp till 75 procent av medel-PGI, vilket för dessa individer innebär en kompensation upp till ett högre belopp än tidigare lön.²⁴ För de som får beräkningsalternativ tre innebär detta ett tillskott utöver lön.²⁵ Barnårsrätten kompenserar dock inte för en minskad löneutveckling på grund av föräldraledighet och deltidsarbete.²⁶

Vi har inom ramen för detta uppdrag inte haft möjlighet att analysera i vilken utsträckning som barnårsrätten ger kompensation för det inkomstbortfall som oftast blir följande av att få barn. En sådan analys skulle kräva en skattning av vilken inkomst och därmed pensionsbehållning som individen skulle ha haft om den inte hade fått barn.

Kvinnors deltidsarbete och föräldraledighet anses dock generellt vara viktiga förklaringar till att kvinnor har lägre pension än män.²⁷ Både tjänstepensionen och den allmänna pensionen påverkas vid föräldraledighet och deltidsarbete. Inom vissa tjänstepensionsavtal kompenseras deltidsarbete under ett års tid i samband med barnafödande, därefter minskar inbetalningarna i proportion till den minskade arbetstiden.

²³ Generellt brukar inkomstutvecklingen i samhället i stort öka mer än prisutvecklingen.

²⁴ Eftersom det mest gynnsamma alternativet väljs hade individer som får beräkningsalternativ två per definition en lägre inkomst föregående år jämfört med 75 procent av medel-PGI.

²⁵ Och ger mer än tidigare lön, då individen annars skulle ha fått beräkningsalternativ ett.

²⁶ Forskning visar att föräldraledighet och deltidsarbete i sig ökar risken för en minskad löneutveckling, se SOU 2015:50 s. 155 och 160.

²⁷ Se s. 7, *Ekonomisk jämställdhet mellan kvinnor och män*, Bilaga 3 till budgetpropositionen 2014/15:1 samt s. 125 och s. 179 *Hela lönen hela tiden. Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*, SOU 2015:50

I tabell 6 nedan ser vi deltidarbete hos män respektive kvinnor som har barn.

Tabell 6: Sysselsatta föräldrar i åldrarna 20-64 som arbetar deltid efter antal barn och yngsta barnets ålder, 2013, andel (%) av alla i gruppen

Antal barn		
(Yngsta barnets ålder)	Kvinnor	Män
1 barn		
0 år	21	8
1-2 år	40	10
3-5 år	45	9
6-10 år	37	9
11-16 år	31	6
2 barn		
0 år	37	9
1-2 år	48	9
3-5 år	46	7
6-10 år	38	6
11-16 år	34	6

Källa: SCB, *På tal om kvinnor och män, lathund om jämställdhet 2014*.

För både kvinnor och män är den vanligaste orsaken till deltidarbete att lämpligt heltidsarbete saknas. För kvinnor är vård av barn den näst vanligaste orsaken till deltidarbete, medan den näst vanligaste orsaken till deltid bland män är studier. Kvinnors deltidarbete ökar när de får barn. Mäns deltidarbete däremot påverkas inte alls av att de blir föräldrar.²⁸

Pensionsmyndigheten konstaterar att det är vanligt med deltidarbete hos kvinnor även efter barnet fyllt fyra år. För detta deltidarbete kompenserar inte barnårsrätten i nuvarande form som innebär fyra år med kompletterande pensionsrätter.

6.2 Studierättens kompensation vid eftergymnasiala studier

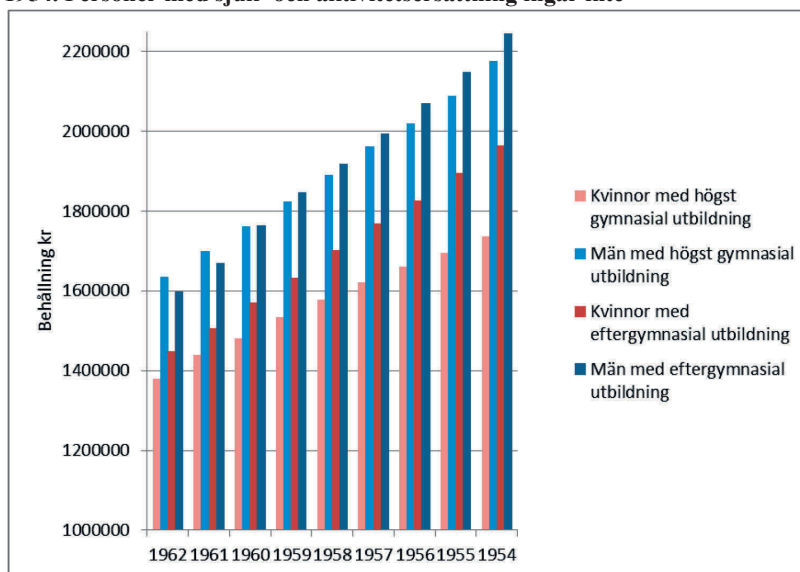
Vi har studerat behållningen för de äldsta årskullarna som fullt ut omfattas av det nya pensionssystemet.²⁹ Eftersom studierätt först kunde tillgodoräknas för studier fr.o.m. 1995 har de aktuella grupperna inte kunnat tillgöra sig studierätt i någon väsentlig omfattning. Av nedanstående figur framgår att en person som har bedrivit eftergymnasiala studier under sin förvärvsverksamma tid mer än väl tjänar in de potentiella år av förvärvsarbete som går förlorade p.g.a. studier. Skillnaderna i

²⁸ SOU 2015:50 s.13.

²⁹ Åldersgrupperna i tabellen födda 1954 eller senare har inte rätt till tilläggspension, utan omfattas helt av den allmänna ålderspensionen. Behållningen av premiepensionen ingår inte i analysen då denna, förutom inkomst, även påverkas av värdeutvecklingen för placerade pensionsrätter. För inkomstpensionen blir värdeutvecklingen däremot lika för alla individer då denna skrivs upp med inkomst- eller balansindex.

behållning mellan personer som har eftergymnasial utbildning och personer utan eftergymnasial utbildning är statistiskt säkerställda.³⁰

Figur 10: Genomsnittlig pensionsbehållning, kr. t.o.m 2013, årskullarna 1962-1954. Personer med sjuk- och aktivitetsersättning ingår inte³¹



Som framgår av figuren finns en tydlig skillnad mellan mäns och kvinnors livsinkomster – även takade livsinkomster. För samtliga årskullar har kvinnor, oavsett utbildningsnivå, lägre pensionsbehållning än män i motsvarande årskull. Kvinnor med eftergymnasial utbildning har för alla studerade årskullar högre pensionsbehållning än kvinnor utan eftergymnasial utbildning, och denna skillnad ökar för de äldre årskullarna.

För män gäller motsvarande med undantag för de två yngsta årskullarna där män utan eftergymnasial utbildning har en högre pensionsbehållning. Studier av behållningen över tid för äldre årskullar visar att det är först vid drygt 50 års ålder som män med högre utbildningsnivå har en större behållning än män med lägre utbildningsnivå.³² Vi kan därför förvänta oss att männen med eftergymnasial utbildning i årskullarna 1962 och 1963 kommer att öka sin behållning relativt männen utan eftergymnasial utbildning och ha en högre behållning än den senare gruppen inom ett par år.

³⁰ P-värde < 0,001. Avser linjär regressionsmodell med analys av behållningen för årskullarna födda 1954-1962, med kontroll för ålder och kön. Koefficienten för eftergymnasial utbildning blir 4 505, vilket kan tolkas som att eftergymnasial utbildning i snitt ger 4 500 kr mer i behållning för studerade årskullar, allt annat lika. En linjär regressionsmodell skattades även för kohorten 1954 med kontroll för kön, även här blir p-värdet för koefficienten < 0,001. Koefficienten för eftergymnasial utbildning blir som förväntat betydligt större när vi endast studerar den äldsta årskullen och ligger på 50 510.

³¹ Se bilaga 9.4 för detaljer om den studerade populationen.

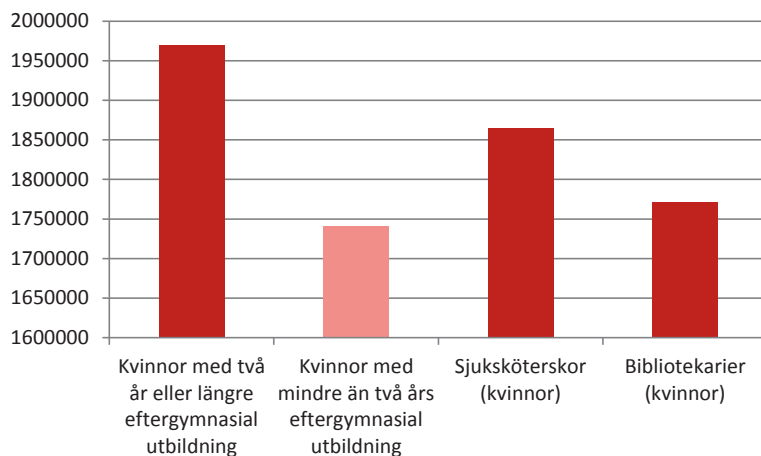
³² Åldern för denna ”brytpunkt” verkar vidare höjas något över tid. Höjningen är dock som endast ett år om man jämför 1954 årskull (brytpunkt vid 50 års ålder) med 1959 årskull (brytpunkt vid 51 års ålder), se bilaga 9.4.

Att både män och kvinnor med eftergymnasial utbildning i genomsnitt får en högre pensionsbehållning kan ses som en indikation på att pensionsrätt för studier inte är motiverad ur ett fördelningspolitiskt perspektiv. Livsinkomsten, trots avsaknad av studierätt, blir ändå högre för såväl kvinnor som män. Den ökade livsinkomsten utgör istället i sig ett motiv för studier och studierätten behöver således inte fylla en sådan funktion. Slutsatsen gäller trots den negativa inverkan intjänandetaket har på pensionsbehållningen för personer med högre inkomster.

Tendensen att ökad utbildning innebär ökad livsinkomst skulle ytterligare förstärkas om bilden ovan kompletterades med tjänstepensionen. Denna är högre och utgör en större andel av den totala pensionen speciellt för personer med så hög pensionsgrundande inkomst att den överstiger intjänandetaket, vilket sannolikt gäller för många av de personer som har en hög utbildning.

Ofta beskrivs traditionellt kvinnliga yrken som sjuksköterskor och bibliotekarier som yrken med låg inkomst och en förväntad låg pension. Vid studier av behållningen för kvinnor i årskullen 54, där vi särskilt tittar närmre på dessa yrken, ser vi att behållningen är högre relativt de med lägre utbildningsnivå, se figur 11.

Figur 11: Behållning för kvinnor födda 1954, med och utan två år eller längre eftergymnasial utbildning. Personer med sjuk- och aktivitetsersättning omfattas inte av analysen³³



Sjuksköterskor och bibliotekarier utgör delgrupper i gruppen med två år eller längre eftergymnasial utbildning.

Det finns emellertid undantag där individer med studierätter har relativt låg behållning. En analys av denna grupp återfinns i kapitel åtta. Eftersom dessa personer är just undantag, och att man generellt kan säga att personer med eftergymnasiala

³³ Samma analys har dock genomförts där personer med sjuk- och aktivitetsersättning har inkluderats. I det fallet ser man att bibliotekariernas behållning är låg relativt de kvinnor som har lägre utbildningsnivå, se bilaga 9.4. Att vissa yrken innebär högre sjukskrivningstal som i sin tur ger lägre bedöms dock som en fråga som ska behandlas separat då studierätterna inte syftar till att kompensera för sådan inkomstförlust.

studier har högre behållning än personer utan, är Pensionsmyndighetens slutsats att studierätten inte är motiverad utifrån ett fördelningspolitiskt hänseende.

7 Pensionsmyndigheten föreslår ett avskaffande av pensionsrätt för studier och utökning av pensionsrätt för barnår

I föregående kapitel konstateras att pensionsrätt för studier inte kan anses motiverad utifrån ett fördelningspolitiskt perspektiv. Föräldraledighet och deltidsarbete som beror på vård av barn anses dock generellt vara betydande skäl till att kvinnor har lägre inkomst jämfört med män under arbetslivet, vilket senare leder till ojämsställda pensioner. Utifrån ett jämställdhetsperspektiv finns därför anledning att använda studierätten till att utöka barnårsrätten för att göra denna till ett något mer effektivt verktyg för att höja kvinnors jämförelsevis låga pensioner.³⁴

Pensionsrätt för studier har vidare mindre betydelse för pensionen som beskrivs i kapitel 5. Det finns därför kommunikativa fördelar med att avskaffa studierätten och lägga dessa medel på barnårsrätten. Det blir ett enklare system med få, mer motiverade och något mer betydelsefulla undantag från livsinkomstprincipen.

Det finns olika tillvägagångssätt för hur barnårsrätten kan utökas. Nedan beskrivs det förslag som Pensionsmyndigheten bedömer är mest ändamålsenligt utifrån bland annat fördelningspolitiska hänsyn. Därefter redovisas även alternativa förslag för hur barnårsrätten skulle kunna utökas. Dessa alternativa förslag bedöms dock som mindre lämpliga än det regeländring som föreslås.

7.1 Öka antalet barnår och höj den generella jämförelseinkomsten

7.1.1 Beskrivning av regeländringen

Pensionsmyndigheten föreslår att medlen för studierätter används för att utöka barnårsrätten med ett år, från dagens fyra år till fem år. Myndigheten föreslår även en höjning av den generella jämförelseinkomsten, det vill säga att nivån på medel-PGI i beräkningsalternativ två höjs. I dag ligger nivån på 75 procent av medel-PGI. Vi bedömer nivån kan höjas till ungefär 85 procent av medel-PGI.

Mer exakt vilken nivå som man bör höja den generella jämförelseinkomsten till har inte gått att beräkna inom ramen för detta uppdrag, vilket har sin grund i flera orsaker.

För att mer exakt beräkna kostnaden för ett ytterligare år med barnårsrätt behöver vi bl.a. ha kunskap om hur många barn personer med barnår får, hur tätt deras barn kommer och dessa individers inkomster under ytterligare år (efter det fjärde barnåret). Det saknas lättillgänglig statistik för dessa uppgifter. En ytterligare försvårande omständighet är att vissa föräldrar delar på barnåren och information om vilka föräldrar som hör ihop inte är lättillgänglig i myndighetens registerdata. Vi har därför

³⁴ De låga pensionerna är i sig ett resultat av flera faktorer, bland annat att kvinnor arbetar med deltid och är föräldralediga i större utsträckning än män, men även strukturella löneskillnader, se *Hela lönen, hela tiden, Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*, SOU 2015:50.

gjort ett grovt antagande om att ett extra barnår skulle kosta ytterligare 25 procent (dvs. en fjärdedel) av kostnaden för befintliga barnårsrätter. Vidare är det naturligtvis så att full kostnadsneutralitet inte går att uppnå eftersom kostnadernas storlek, både den faktiska och den vid oförändrade regler, beror på en mängd förhållanden om framtiden som inte kan prognosticeras exakt.

Med det antagandet gjort om kostnaden för ett till barnår återstår dock ytterligare osäkerhet i hur långt resterande medel från studierätterna räcker för att höja den generella jämförelseinkomsten. En höjning av det pensionsgrundande beloppet som ges av beräkningsalternativ två innebär att detta alternativ kommer att vara det mest gynnsamma även för vissa personer som enligt nuvarande regler skulle få barnårsrätter enligt beräkningsalternativ ett och tre. Antalet personer som får beräkningsalternativ två som mest gynnsamma alternativ kommer alltså att öka. Vi har dock inte inom ramen för uppdraget kunnat uppskatta hur stort det antalet kommer att bli. Det går därför inte att beräkna exakt hur mycket det kostar att höja den generella jämförelseinkomsten.

Mot bakgrund av detta föreslår vi därför en fortsatt utredning där man beräknar kostnaden av ett ytterligare barnår samt lämplig nivå för den generella jämförelseinkomsten. Detta kan göras genom att simulera införandet av nya regler i myndighetens databaser och därefter studera utfallet.

I bilaga 9.1 redovisas ny lagtext i enlighet med presenterat förslag. De lagändringar som ligger i linje med förslaget är tekniskt enkla att genomföra. Det gäller främst mindre justeringar av skrivningarna i 60 kap. 34, 36 och 52 §§ SFB. Eftersom vi inte har beräknat den exakta nivån för den höjda generella jämförelseinkomsten anges ingen sådan, vi har dock angett 85 procent som exempel i författningsförslaget. Regeländringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2017. Ingen justering av pensionsgrundandebelopp görs retroaktivt utan regeländringen avser intjänande från och med år 2017.

7.1.2 Motiv till föreslagen regeländring

Genom att utöka barnårsrätten till fem år gynnas alla som får barnårsrätt, så länge individens inkomst understiger intjänandetaket. En höjning av den generella jämförelseinkomsten gör att barnårsrätten för personer med låg inkomst gynnas särskilt.

7.1.2.1 Motiv till ytterligare ett barnår

I kapitel 6 såg vi att deltidsarbete är vanligt även när det yngsta barnet är upp till fem år. För en stor del kvinnor kommer därför ett ytterligare år med barnårsrätt göra en skillnad för den slutliga pensionen.

7.1.2.2 Motiv till höjning av den generella jämförelseinkomsten

I kap 5 såg vi att behållningen för kvinnor som fick barnårsrätt med beräkningsalternativ två även lång tid efter barnåret hade en låg behållning jämfört med jämnåriga som hade fått barnår enligt de andra beräkningsalternativen. En höjning av den generella jämförelseinkomsten bedöms därför som positiv utifrån ett fördelningspolitiskt perspektiv (fördelningseffekterna av förslaget beskrivs närmre i avsnitt 8.1).

7.2 Alternativa förslag

Ett alternativt tillvägagångssätt för att utöka barnårsrätten skulle vara att lägga alla studierättsmedel på att utöka den generella jämförelseinkomsten i beräkningsalternativ två. En grov uppskattning³⁵ visar att det skulle innebära en höjning från 75 procent till 121 procent av medel-PGI. Förslaget skulle förvisso gynna en grupp med låg pensionsbehållning. Att kommunicera och motivera en utfyllnad till över 100 procent av medel-PGI bedöms dock som svårt. Pensionsmyndighetens uppdrag var vidare att ta fram förslag för att minska pensionsgapet mellan män och kvinnor, inte specifikt för att höja pensionerna för kvinnor med låg inkomst. Genom föreslagen förändring gynnas även personer med högre inkomster (under intjänandetaket) som inte går ner något i arbetstid under barnår, då alla personer med barnårsrätt får ett extra år.

En annan möjlig utformning av en utökad barnårsrätt vore att höja nivån i beräkningsalternativ tre som idag innebär ett pensionsgrundande belopp på ett inkomstbasbelopp. Pensionsmyndigheten har dock inte räknat närmare på hur mycket man skulle kunna höja beloppet. Utifrån ett arbetsmarknadspolitiskt hänseende skulle signalerna som ges av en sådan regeländring vara i enlighet med arbetslinjen då förslaget framför allt gynnar personer som inte går ner i arbetstid. Men kompletterande pensionsrätter skulle då gå till en grupp med relativt hög behållning (se figur 6 avsnitt 5.2). En stor del av pensionsrätterna skulle vidare ”takas bort”. Vi har inte kunnat uppskatta *hur mycket pensionsrätter* som skulle takas bort men vi har dock kunnat beräkna *hur många individer* som skulle slå i intjänandetaket; en höjning med ett halv inkomstbasbelopp skulle innebära att 5 procent av personerna med beräkningsalternativ ett skulle slå i intjänandetaket. En höjning med ett helt inkomstbasbelopp (till två) skulle innebära att 10 procent av gruppen skulle slå i intjänandetaket.

Ett annat alternativ till en utökad barnårsrätt är att höja den individuella jämförelseinkomsten för beräkningsalternativ ett. Parametrarna i det här beräkningsalternativet har dock naturligt givna värden³⁶ (man får en utfyllnad mellan inkomsten under barnår upp till inkomsten innan barnår), varför en ändring skulle innebära ett beräkningsalternativ som skulle vara svårt att kommunicera; det blir svårbegripligt att förstå motivet till och innebörden av en individuell jämförelseinkomst på t.ex. 110 procent av inkomsten innan barnår. Personer i den här gruppen har vidare, som vi såg i figur 6, en relativt hög behållning och det vore utifrån fördelningspolitisk synpunkt inte motiverat att särskilt gynna denna grupp.

Det bästa sättet att sprida ut medlen över samtliga personer med barnårsrätt är att utöka barnåren med fler år, snarare än att justera samtliga beräkningsregler. Detta blir

³⁵ Enligt samma princip som beräkningen av 85 procentsnivån som beskrivs i föregående avsnitt, ingen hänsyn tagits till kostnaden för att en del personer som i nuvarande system får barnårsrätter enligt beräkningsalternativ ett och tre kommer det att vara mer förmånligt att få barnårsrätt enligt beräkningsalternativ två.

³⁶ I dagsläget justeras den individuella jämförelseinkomsten med förändringar i prisbasbeloppet (från året innan barnår till år med barnår). Att istället justera den individuella jämförelseinkomsten med inkomstindex skulle kunna höja den individuella jämförelseinkomsten. Ett sådant förfarande bedöms dock endast ge marginella förändringar.

enklare både utifrån ett kommunikativt, administrativt och juridiskt perspektiv.³⁷ Det är dock osäkert om medlen från studierätterna räcker till fler än ett ytterligare (dvs. fem) barnår. Att t.ex. ge sex år med barnårsrätt är vidare inte lika motiverat som fem år utifrån den statistik över föräldrars deltidsarbete som presenterades i tabell 6 i tidigare kapitel.

Som tidigare nämnts kan en förälder endast tillgodoräknas pensionsgrundande belopp för barnår för *ett* barn under ett givet år, vilket leder till överlappning av barnår för föräldrar som får barn med tätare mellanrum än fyra år. För föräldrar med fler än ett barn blir det en överlappning på i genomsnitt ett halvt år (se figur 2 avsnitt 5.1). En alternativ utformning av en utökad barnårsrätt skulle därför vara att utöka barnårsrätten till fyra år för varje barn. Ett sådant förslag innebär dock ett relativt stort avsteg från gällande lagstiftning och det är svårt att uppskatta kostnaderna av en sådan regeländring samt vilka grupper som skulle gynnas.

Medlen för studierätterna skulle även kunna användas för att utöka garantipensionen. Garantipension beviljas till personer med låg eller ingen förvärvsinkomst. Av de som fyller 65 år har 30 procent garantipension och en majoritet, 80 procent, av garantipensionärerna är kvinnor. Att överföra medel från pensionsgrundande belopp för studier till garantipensionen skulle därför innebära en omfördelning från hög- till låginkomsttagare och i högre grad till kvinnor än till män. Förslaget skulle dock innebära att man tar bort medel från inkomstpensionssystemet. Detta skulle ge en betydande påverkan på tillgångssidan i pensionssystemet, som i sin tur påverkar omsättningstiden och balanstalet. Ett förslag i denna riktning är därför inte aktuellt.

Sammantaget bedöms föreslaget alternativ, som innebär en utökning av barnårsrätten till fem år och höjning av den individuella jämförelseinkomsten i beräkningsalternativ två, som lämpligast utifrån fördelningspolitiskt, administrativt och kommunikativt hänseende. Förslaget innebär vidare endast mindre justering av gällande lagtext.

³⁷ En barnårsrätt som ges för fem eller sex år är enkel att förstå. En utökning till flera år med barnårsrätt bedöms vidare som en relativt enkel regel att föra in i systemen. Utifrån ett juridiskt perspektiv krävs det, som nämns i avsnitt 7.1.1, endast mindre justeringar av lagtexten vid en utökning från fyra till fler barnår.

8 Konsekvenser av förslaget

8.1 Fördelningseffekter

Förslaget innebär principiellt en omfördelning av pensionsrätter från personer med studierätter till personer med barnår. Eftersom kvinnor har en större andel av barnårsrätterna innebär förslaget en omfördelning av pensionsrätter från män till kvinnor. Kvinnorna har visserligen en större del av studierätterna, men denna andel är mindre än andelen av barnårsrätterna och nettoeffekten blir därför att kvinnor får mer pensionsrätter, se tabell 7 nedan.

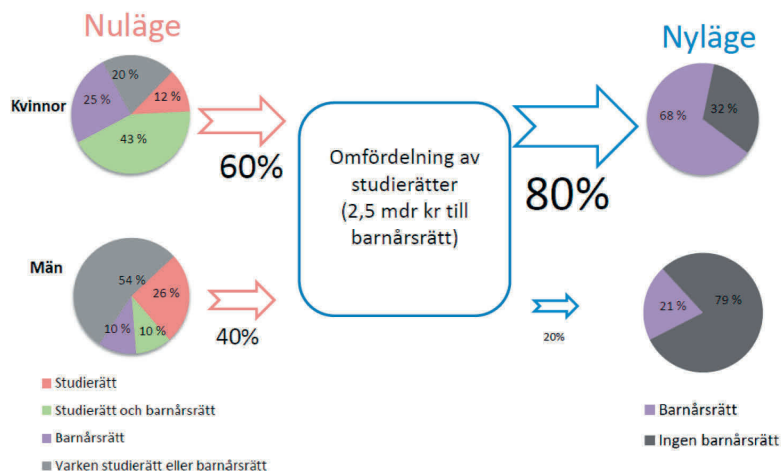
Tabell 7: Omfördelning av studierätter till barnårsrätter, pensionsrätter för kvinnor respektive män, avser intjänade pensionsrätter 2013

	Kvinnor	Män
Studierätter (nuläge)		
Summa	1,5 mdkr	1,0 mdkr
Utökad barnårsrätt (nyläge)		
1	400 mnkr	70 mnkr
Beräkningsalternativ 2	1,3 mdkr	270 mnkr
3	400 mnkr	90 mnkr
Summa	2,1 mdkr	0,4 mdkr

Kvinnor får i dagsläget pensionsrätter för studier på 1,5 miljarder kronor per år. Om dessa används till en utökad barnårsrätt får kvinnorna uppskattningsvis 2,1 miljarder kronor. Nettofördelningen från män till kvinnor uppgår således till ca 600 miljoner kronor per år.

Figur 12 ger en bild av hur omfördelningen mellan grupper ser ut vid ett avskaffande av studierätten och utökning av barnårsrätten. I cirkeldiagrammen visas andelen personer inom respektive kön som har barnårsrätt, studierätt, både studierätt och barnårsrätt samt varken studierätt eller barnårsrätt. För kvinnor har de flesta både studierätt och barnårsrätt, för män är det vanligast att varken ha studierätt eller barnårsrätt.

Figur 12: Fördelningseffekter av en avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt, baserat på intjänande 2013. Andelarna i cirkeldiagrammen utgår från fördelningen av kvinnor och män födda 1973



Skälet till att vi studerar personer födda just 1973 är årskullar födda vid den tiden har kunnat tillgodogöra sig studierätter från unga år (studierätter har som tidigare nämnts getts för studier från och med 1995) och har vid mättidpunkten 2013 även kommit upp i en ålder på 40 år där de flesta har hunnit skaffa barn och tillgodogöra sig barnårsrätter.³⁸

Förslaget innebär även en omfördelning *mellan* kvinnor; från kvinnor med studierätt till kvinnor med barnårsrätt (på motsvarande vis sker en omfördelning mellan män). Till viss del sker även en sorts omfördelning av medel ”inom” samma individer i det fall man både har studierätt och barnårsrätt. Detta gäller 43 procent av kvinnorna men endast 10 procent av männen.

Fördelningseffekterna av förslaget analyseras i följande avsnitt. Analysen kommer främst att ske utifrån kvinnornas perspektiv, eftersom det är främst dessa som berörs

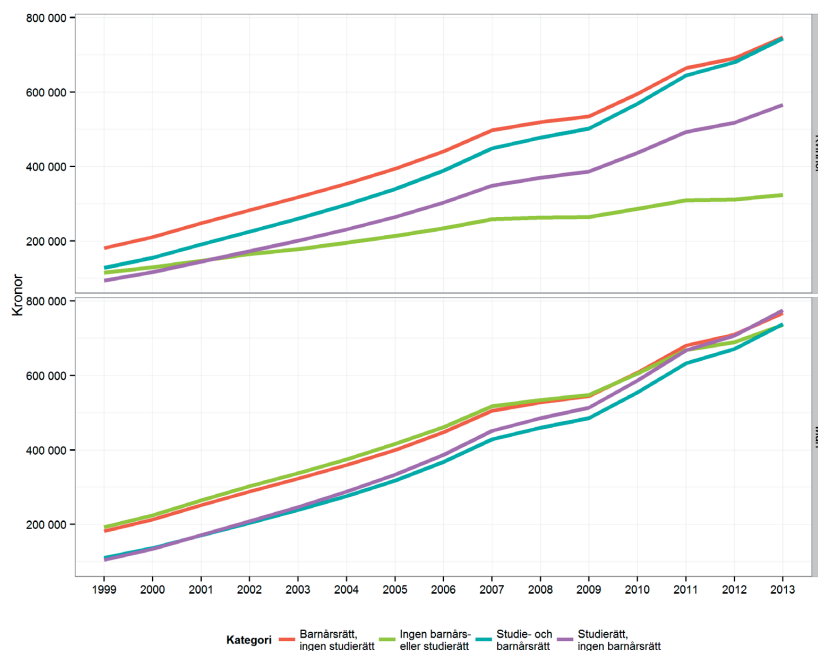
³⁸ Studierätt har getts för studier från och med 1995, barnårsrätt för barn födda efter 1960. Det finns därför ingen årskull som är tillräckligt ung för att alla i årskullen ska ha kunnat tillgodogöra sig studierätter och samtidigt är tillräckligt gammal för att alla i årskullen ska ha hunnit skaffa barn och få barnårsrätter. Intressanta årskullar är de födda runt 1973, personer som var 40 år 2013 och 22 år 1995. Som ett komplement har vi även studerat årskullen 54 och använt en approximativ studierättsvariabel (vi tittar på utbildningsnivå för individerna), den äldsta årskullen som omfattas fullt ut av det nya pensionssystemet och har hunnit få sina barnår. Vi väljer dock att i rapporten främst presentera resultat vid studier av årskullen födda 1973, eftersom vi inte vet beräkningsalternativ för barnårsrätter som gavs innan 1999. Beräkningsalternativen är av stort intresse eftersom man genom utformningen av dem kan styra fördelningen av barnårsrätter till önskade grupper av individer (t.ex. de med låg behållning). Om man studerar årskullen 1954 ser vi att grupperna med bara barnårsrätt samt barnårsrätt och studierätt växer något jämfört med årskullen 1973, vilket är förväntat då inte alla inte har hunnit få barn vid 40 års ålder

av en utökad barnårsrätt och avskaffad studierätt samt utifrån syftet med uppdraget som är att höja kvinnornas låga behållning relativt männen.

8.1.1 Grupper som gynnas av förslaget

En grupp som generellt gynnas av en avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt är de med barnårsrätt som inte har studierätt och har en inkomst under intjänandetaket. Kvinnor med bara barnårsrätt utgör 25 procent av kvinnorna födda 1973. Sett till behållning har gruppen relativt hög behållning, i synnerhet under tidigare år, se figur 13.

Figur 13: Den genomsnittliga pensionsbehållningens utveckling, för födda 1973, kvinnor och män³⁹



Att yngre personer med barnårsrätt har en hög behållning kan förklaras av att barnårsrätten även i nuvarande utformning ger ett betydande påslag på behållningen, i synnerhet för individer som inte har hög tidigare inkomst. Till skillnad från gruppen med bara studierätt är det sannolikt att kvinnor med barnårsrätt har haft större möjlighet att förvärvsarbeta i tidig ålder.

Eftersom vi inom ramen för det här uppdraget inte har haft möjlighet att simulera effekten av den utökade barnårsrätten så kan vi inte säga exakt hur mycket den utökade barnårsrätten skulle påverka behållningen för gruppen med bara barnårsrätt. Intjänandetaket gör det särskilt svårt att uppskatta hur mycket pensionsrätt olika grupper skulle få vid ett ytterligare barnår.

I typfallsberäkningar i tabell 8 ser vi effekten av den utökade barnårsrätten (för personer som inte har haft studierätt). Beräkningarna avser både effekter för kvinnor

³⁹ Personer med behållning lika med noll har exkluderats ur analysen.

och män, se bilaga 9.4 för mer om vilka antaganden som ligger till grund för beräkningarna.

Tabell 8: Pension kr/mån vid utökad barnårsrätt, ökning från nuvarande nivåer i fet stil

	Inkomst kr/mån		
	15 935	31 870	47 805
Arbetar 100 procent under barnår	280 kr	280 kr	0 kr
	50 kr	50 kr	0 kr
Arbetar 75 procent under barnår	550 kr	490 kr	190 kr
	230 kr	100 kr	30 kr
Arbetar 50 procent under barnår	790 kr	970 kr	920 kr
	280 kr	190 kr	180 kr

Eftersom vi i typfallen antar att personen går ner i arbetstid under fem år när den har fått barn gynnas alla var inkomst ligger under intjänandetaket av att barnårsrätten utökas från fyra till fem år. Med givet förslag kommer personer med beräkningsalternativ två få betydligt mer i barnårsrätt än i dagsläget, vilket synliggörs av de betydligt höjda nivåerna för typfallet med den lägsta inkomsten på knappt 16 000 kr/månaden.

I figur 6 (avsnitt 5.2) såg vi att behållningen för gruppen som får barnårsrätt enligt beräkningsalternativ två i dagsläget är låg även på längre sikt. Vi bedömer att med en utökad barnårsrätt skulle denna grups behållning sannolikt bli betydligt större.⁴⁰

8.1.2 Grupper som missgynnas av förslaget

Förslaget missgynnar personer som bara har studierätt eftersom dessa personer förlorar studierätterna och gynnas inte av en utökad barnårsrätt. I tabell 9 ser vi att personer med bara studierätt är en relativt liten grupp, både när det gäller män och kvinnor.

Tabell 9: Antal personer med pensionsgrundandebelopp för studier och barnår samt personer utan, årskullen födda 1973, kvinnor och män

Kvinnor				Män			
S-rätt	B-rätt	S-rätt och b-rätt	Varken s-rätt eller b-rätt	S-rätt	B-rätt	S-rätt och b-rätt	Varken s-rätt eller b-rätt
8970	18649	32315	14813	21090	8746	8242	44139
12%	25%	43%	20%	26%	10%	10%	54%

Om vi ser till behållningen för de olika grupperna har kvinnor med bara studierätt lägre behållning än kvinnor med bara barnårsrätt respektive kvinnor med både barnårsrätt och studierätt, detta gäller både födda 1954⁴¹ och födda 1973, se figur 13 i föregående avsnitt. För männen är dock skillnaderna små mellan grupperna. Med tanke på den låga genomsnittsbehållning som kvinnor med endast studierätter har

⁴⁰ Figur 6 avser samtliga kvinnor som fick barnårsrätt 1999, se bilaga 9.4 för figur med kvinnor som fick barnårsrätt 1999 men som inte senare eller tidigare har haft studierätt.

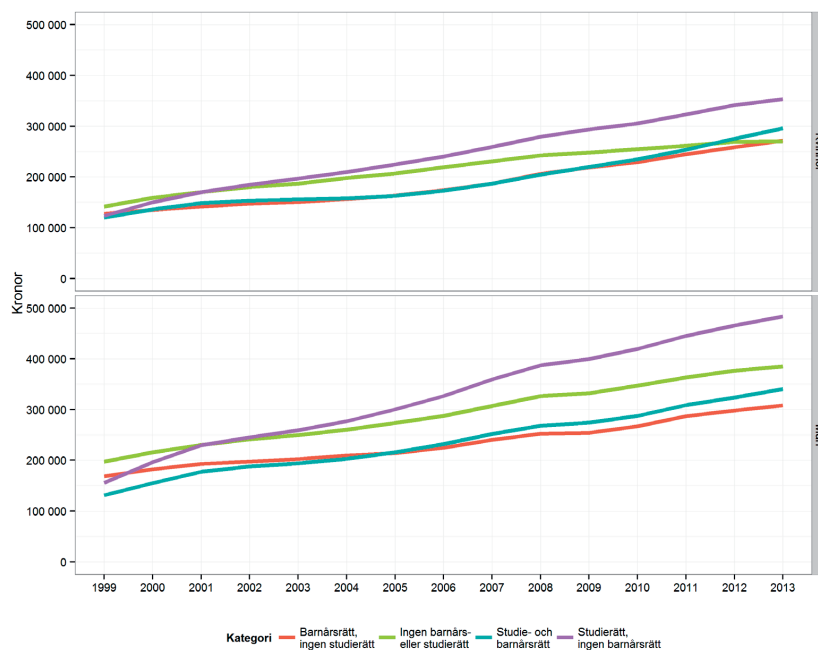
⁴¹ Se bilaga 9.4.

skulle förslaget med att avskaffa studierätten kunna vara negativt utifrån ett fördelningpolitiskt perspektiv.

En väsentlig fråga i sammanhanget är *varför* kvinnor med bara studierätt har låg behållning. Efter analys av data konstaterar vi att det sannolikt finns flera förklaringar. När man för kvinnor i årskullen född 1973 studerar skillnader mellan gruppen med bara studierätt och gruppen med studierätt och barnårsrätt ser man bl.a. att kvinnor med bara studierätt inte har tagit ut examen i lika hög utsträckning, men skillnaderna är dock små. En stor skillnad mellan grupperna är däremot hur stor andel i respektive grupp som inte uppfyller förvärvsvillkoret. För kvinnor med bara studierätt var andelen 22,5 procent jämfört med bara 7,7 procent i gruppen med både studierätt och barnårsrätt.⁴²

Det finns vidare stor variation i gruppernas intjänande av PGI⁴³ under de studerade åren. Exkluderas personer från analysen som inte har haft någon pensionsgrundande inkomst under analyserat år har gruppen med bara studierätter *högst* intjänande över alla år, se figur 14 nedan.

Figur 14: Genomsnittlig pensionsgrundande inkomst, födda 1973, för personer med PGI större än noll, kvinnor och män



Om personer som inte har någon pensionsgrundande inkomst däremot *inkluderas* får de med bara studierätter lika hög nivå på genomsnittlig PGI som gruppen med både

⁴² Det är endast mindre skillnad vad gäller hur stor andel av gruppen som har sjuk- eller aktivitetsersättning. Detta gäller även om personen är född i Sverige eller ej, om de har en känd adress i Sverige, om de har högskoleutbildning eller ej.

⁴³ Här avses all PGI, dvs. även PGI från föräldrapenning etc.

studierätt och barnårsrätt.⁴⁴ Detta visar på en stor variation i intjänande hos kvinnor med bara studierätt. Detta bekräftas också om man studerar behållningen för gruppen i diagram som visar spridningen, se bilaga 9.4.

Slutsatsen man kan dra är att kvinnor med bara studierätter är en heterogen grupp; det finns personer med relativt hög behållning och personer med låg. Gruppens låga behållning kan i stor utsträckning förklaras av att en stor andel av gruppen inte har haft någon eller väldigt låg pensionsgrundande inkomst under många år.

Effekten av en avskaffad studierätt på den månatliga pensionen rör sig om belopp på cirka 100-200 kr (se tabell 5 avsnitt 5.3), beroende på hur långa eftergymnasiala studier som har bedrivits.

8.1.3 Effekt för personer med både studierätt och barnårsrätt
Gruppen kvinnor med bara studierätter är, som vi beskrev i föregående avsnitt, relativt liten. De flesta kvinnor, 43 procent, har både studierätt och barnårsrätt. Sett till behållning ligger dessa kvinnor på en jämförelsevis hög nivå. Över tid kommer gruppen ifatt de kvinnor som bara har barnårsrätt vad gäller behållning. Att kvinnor med både studierätt och barnårsrätt har lägre behållning vid ung ålder är förväntat eftersom de har haft lågt intjänande under studietiden (studierna har begränsat möjligheten till förvärvsarbete). Över tid ökar dock behållningen för de med eftergymnasiala studier, som konstaterades i kapitel 6. Vi kan därför förvänta oss att de med både studierätt och barnårsrätt kommer att ha högre behållning än de med bara barnårsrätt när de närmar sig pension, ett mönster vi även ser när vi studerar behållningen för dessa grupper i den äldre årskullen född 1954.⁴⁵

Personer med både barnårsrätt och studierätt är en grupp för vilken nettoeffekten av förslaget är okänd. En utökad barnårsrätt kommer för vissa att kompensera en avskaffad studierätt. Detta beror på individernas inkomst, hur mycket de har studerat efter gymnasiet och hur mycket de har gått ner i arbetstid under barnår. De som framför allt kommer att gynnas är personer som har studerat få år och går ner mycket i arbetstid under barnår samt har låg inkomst.

Genom simuleringar i mikrodata kan man beräkna det exakta utfallet för gruppen. Detta har dock inte varit möjligt inom ramen för det här uppdraget. Vi har emellertid gjort typfallsberäkningar där man ser nettoeffekterna av förslaget, för de som både har barnårsrätt och studierätt. I tabell 10 ser vi effekten för personer med två års heltidsstudier, för olika inkomster och olika arbetstid under barnår. Beräkningarna avser både effekter för kvinnor och män.⁴⁶ Med barnår avses de första fem åren efter barnets födelse. Antaganden för beräkningarna redovisas i bilaga 9.4.

⁴⁴ Se bilaga 9.4.

⁴⁵ Se bilaga 9.4.

⁴⁶ På grund av att kvinnor och män har samma delningstal blir beräkningen av pensionen densamma.

Tabell 10: Nettoeffekt av avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt på pensionen (kr/månad), personer med 2 års heltidsstudier

	Inkomst kr/mån		
	15 935	31 870	47 805
Arbetar 100 procent under barnår	-30 kr	-30 kr	-80 kr
Arbetar 75 procent under barnår	150 kr	20 kr	-50 kr
Arbetar 50 procent under barnår	200 kr	110 kr	100 kr

Effekten av den utökade barnårsrätten motverkas av ett avdrag på 80 kr⁴⁷ för den uteblivna studierätten. Nettoeffekten blir negativ för de som inte går ner i arbetstid under barnår, för övriga beror effekten på vilken inkomst individen har. För personer över intjänandetaket blir nettoeffekten positiv först om personen går ner i halvtid under barnår.

Om vi istället studerar effekten för personer med fem års heltidsstudier blir utfallet annorlunda, se tabell 11. Den utökade barnårsrätten minskas med ytterligare 120 kr och nettoeffekten blir negativ förutom för typfallet med låg inkomst som går ner till halvtid under barnår.⁴⁸

Tabell 11: Nettoeffekt av avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt på pensionen (kr/månad), personer med 5 års heltidsstudier

	Inkomst kr/mån		
	15 935	31 870	47 805
Arbetar 100 procent under barnår	-150 kr	-150 kr	-200 kr
Arbetar 75 procent under barnår	30 kr	-100 kr	-170 kr
Arbetar 50 procent under barnår	80 kr	-10 kr	-20 kr

Vi har dock konstaterat att personer med eftergymnasiala studier generellt har högre inkomst, vilket innebär att vi i genomsnitt inte förväntar oss situationen som vi ser i kolumnen längst till vänster med en negativ nettoeffekt för personer med lägre inkomst.

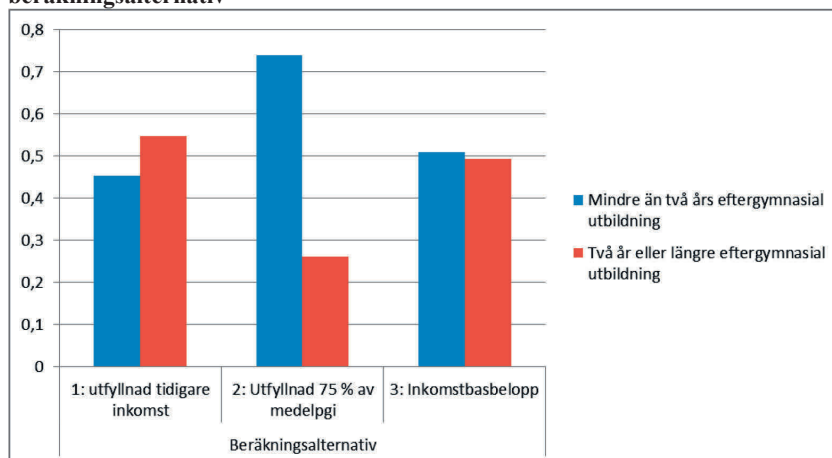
Det finns givetvis undantag. Vi vet att personer som får barnårsrätt enligt beräkningsalternativ två per definition har låg inkomst, eftersom det är mest gynnsamt pensionsgrundande beloppet för barnår är en utfyllnad upp till (endast) 75 procent av medel-PGI. Om man studerar gruppen som fick barnårsrätt 2013 ser vi att 26 procent av kvinnor med beräkningsalternativ två har två år eller längre studier på eftergymnasial nivå, se figur 15 nedan. Dessa utgör 15,1 procent av alla kvinnor med

⁴⁷ Se 5.3 för typfallsberäkningar av studierättens effekt på pension.

⁴⁸ Se 5.3 för typfallsberäkningar av studierättens effekt på pension.

barnårsrätt som har studerat på eftergymnasial nivå och 7,5 procent av alla kvinnor som fick barnårsrätt 2013.

Figur 15: Utbildningsnivå för kvinnor med barnårsrätt 2013, fördelat över beräkningsalternativ



Vi har inom ramen för det här uppdraget inte analyserat hur många års studierätt kvinnor med barnårsrätt har eller hur stora belopp det rör sig om totalt sett. Vi kan dock konstatera att det finns individer med låg inkomst som både har studierätt och barnårsrätt för vilka regeländringen kan vara negativ, men dessa bedöms som relativt få jämfört med övriga grupper.

8.1.4 Sammanfattning av analysen

Som nämns i avsnitt 7.1 har vi inte haft möjlighet att undersöka det mer *exakta* utfallet av förslaget. För det veta de mer exakta effekterna krävs omfattande dataanalys av utfall på individnivå. Detta innebär att vi inte kan förutse de exakta effekterna för personer som har barnårsrätt, ens med antaganden om att de förhållanden som styr kostnaderna med nuvarande regler och nya regler är oförändrade i framtiden. En del kommer att slå i intjänandetaket av en utökning av barnårsrätten och därför inte gynnas av en utökad barnårsrätt. När det gäller personer som har haft både studierätt och barnårsrätt kommer nettoeffekten av förslaget i vissa fall vara positiv, i andra fall vara negativ.

Förslaget innebär till viss del en omfördelning mellan olika grupper av kvinnor med låg pensionsbehållning. Kvinnor med bara studierätt kommer att förlora på förslaget och kvinnor med barnårsrätt och låg inkomst kommer generellt att gynnas. Det är därför intressant att jämföra dessa två grupper lite närmre.

Om man för kvinnor födda 1973 studerar den genomsnittliga behållningen vid 40 års ålder är denna för de som fick barnårsrätt 1999 enligt beräkningsalternativ två bara marginellt högre än gruppen kvinnor födda samma år som bara har haft studierätter. Kvinnorna med barnårsrätt enligt beräkningsalternativ två hade i genomsnitt 590 000 kr i behållning 2013 (se figur 28, bilaga 9.4), jämfört med kvinnorna med bara

studierätt som hade 560 000 kr i behållning i genomsnitt (se figur 13). Kvinnor som bara haft studierätter är som tidigare nämnts en grupp med väldigt hög spridning i behållning. Om man ser till spridningen i behållning för kvinnor som har fått barnårsrätt enligt beräkningsalternativ två är spridningen dock betydligt mindre, se figur 29, bilaga 9.4. Med andra ord är det många i gruppen kvinnor med bara studierätt som har högre behållning än kvinnorna med bara barnårsrätt. Det är vidare sannolikt att kvinnorna med studierätt så småningom kommer att få högre behållning än kvinnorna med bara barnårsrätt enligt beräkningsalternativ två efter några år.⁴⁹

Förslaget om att avskaffa studierätten innebär alltså inte generellt en omfördelning av pensionsrätter från kvinnor som har vidareutbildat sig, arbetat mycket, inte har skaffat barn men har fått låg lön och låg behållning. Den låga behållningen vi ser för gruppen kvinnor med endast studierätt kan i stor utsträckning förklaras av att en stor andel av gruppen inte har haft någon eller väldigt låg pensionsgrundande inkomst under många år.

Den sammantagna bedömningen är att förslaget generellt innebär att grupper med låg pensionsbehållning kommer att gynnas, vilket är önskvärt utifrån ett fördelningspolitiskt perspektiv. Nettoeffekten av förslaget innebär vidare en omfördelning av pensionsrätt från män till kvinnor på uppskattningsvis 600 miljoner kronor per år.

Kvinnor med barnårsrätt har visserligen en relativt hög pensionsbehållning jämfört med kvinnor utan barnårsrätt. Det är dock sannolikt att gruppens behållning skulle ha varit ännu högre, allt annat lika, om de inte hade fått barn. Pensionsmyndigheten har inte gjort någon sådan skattning, men föräldraledighet och deltid anses generellt vara betydande skäl till varför kvinnor har lägre pension än män, se kapitel 6.

8.1.5 Grundskyddets påverkan för individerna

Som nämns i kapitel 2 har vi avgränsat oss från grundskyddet i vår analys. Vad gäller garantipensionen kan dock sägas att denna minskas (utökas) med en krona för varje utökad (minskad) krona i inkomstpension, för individer med en inkomstpension under ca 4 500 kr/månaden⁵⁰. Detta innebär de med väldigt låg pension inte kommer att påverkas av förslaget. För nivåer på inkomstpensionen över cirka 4 500 kr/månaden försvinner dock inte hela ökningen av en inkomstgrundad pension i en minskad garantipension; för varje ytterligare krona i inkomstpension minskas garantipensionen med endast 50 öre. Den slutliga effekten kommer därmed att bli ungefär noll för flera av de typfall med både barnårsrätt och studierätt med låg inkomst som vi ser får en negativ effekt av vårt förslag i beräkningarna. Det gäller även kvinnor med låg behållning som bara har studierätter. På motsvarande sätt kommer en positiv effekt som vi ser i typfallsberäkningarna motverkas av en sänkt garantipension.

⁴⁹ Vid analys av årskullen kvinnor födda 1959 ser vi att utbildning ger utdelning i pensionsbehållning först vid 43 års ålder; först då får kvinnor med högre utbildning högre behållning än gruppen med lägre utbildning. För kvinnor födda 1954 sker detta tidigare och det föreligger sannolikt en trend i att personer med eftergymnasial utbildning höjer sin behållning allt senare under arbetslivet, vilket kan bero på att unga människor idag påbörjar eftergymnasial utbildningar senare i livet jämfört med tidigare generationer.

⁵⁰ 4 228 kr/månaden för gifta respektive 4 673 kr/månaden för ogifta.

För bostadstillägg är dock, till skillnad från garantipensionen, marginaleffekten 100 procent för alla nivåer på pensionen; det som utökas (minskas) i inkomstpension minskas (utökas) i bostadstillägg.

Att nettoeffekten kan bli noll i många fall bedöms dock inte som ett motiv i sig till att inte utöka barnårsrätten enligt förslaget. För de personer som har gynnats av en utökad barnårsrätt, även i de fall där grundskyddet tar bort effekten på den slutliga pensionen, blir kopplingen större till den inkomstgrundande pensionen. Åganderätten är i någon mån större för den inkomstgrundade pensionen (särskilt premiepensionsdelen), varför det även om det endast handlar om omfördelning inom ”systemet” med små eller inga nettoinkomsteffekter bedöms som betydelsefullt för individen.

8.2 Effekt på jämställdhet

8.2.1 Den genomsnittliga fördelningseffekten mellan könen

I tabell 3, avsnitt 5.3 såg vi hur studierätten och barnårsrätten i det nuvarande systemet påverkar skillnaderna i pension mellan könen. 2013 hade kvinnor ett intjänande motsvarande 91,0 procent av männens. Som beskrivs i avsnitt 7.1 har vi inte kunnat beräkna utfallet av förslaget på individnivå. En grov uppskattning är dock att en utökning av barnårsrätterna enligt förslag skulle kunna minska gapet mellan mäns och kvinnors intjänande med cirka 0,8 procentenheter, se tabell 12.

Tabell 12: Genomsnittlig intjänad pensionsrätt 2013, utökad barnårsrätt (till fem år och utökad beräkningsalternativ två)

	Kvinnor	Män	Kvinnor/män
Studier	-	-	-
Barnår	2530	532	4,7
- varav beräkningsalternativ			
1	668	133	5,0
2	1240	258	4,8
3	621	142	4,4
Genomsnittlig intjänad pensionsrätt	40550	44191	0,918

Ökningen av pensionerna avser genomsnittlig intjänad pension för män och kvinnor. Det blir dock som tidigare nämnts andra effekter för enskilda individer. Studierätterna idag fördelas på en större grupp både män och kvinnor (med något fler kvinnor) och ger inte så mycket pension i slutändan. Pensionsrätt för barnår enligt det nya systemet ger mer pensionsrätter till en mindre grupp, framför allt till kvinnor med låg pensionsbehållning. Det ser vi i den betydande ökningen av den genomsnittliga pensionsrätten för beräkningsalternativ två (1 240 kr jämfört med 782 kr i nuvarande system).

8.2.2 Effekt på fördelning av vård av barn och val av arbetstid under barnår

En icke önskvärd effekt av en utökad barnårsrätt vore om fler kvinnor går ner i arbetstid/kvinnor går ner ännu mer i arbetstid på grund av den ökade kompensationen under barnår. Pensionsmyndighetens bedömning är dock att det är mindre troligt att en utökad barnårsrätt skulle ge sådan påverkan. Kunskapen om de kompletterande pensionsrätterna bedöms som låg och även om kunskapen skulle höjas vid en regeländring avser barnårsrätten en inkomst långt fram i tiden. Snarare är det utformningen av föräldraförsäkringen och traditionella könsnormer som styr omfattning av deltidsarbete hos föräldrar och deras föräldraledighetsuttag.⁵¹ Se även bilaga 9.3 för en mer utförlig analys av denna fråga.

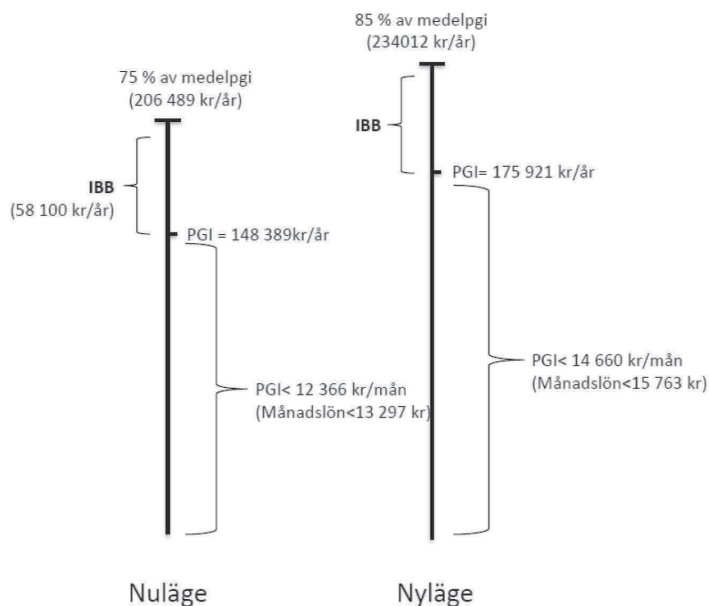
Vidare bör det noteras att det, för samtliga löner utom de lägsta (och högsta⁵²) lönar sig att ha en hög tjänstgöringsgrad vid barnår. Även som systemet ser ut idag är incitamenten utifrån ett pensionsperspektiv låg för personer med väldigt låg inkomst att arbeta heltid under barnår, se avsnitt 5.3. Vid en höjd generell jämförelseinkomst i beräkningsalternativ två höjs inkomstnivån något för vilken månadslön som det inte lönar sig (ur pensionssynpunkt) att arbeta heltid. Tidigare låg den nivån på cirka 13 300 kr/månaden. Enligt förslaget höjs nivån till cirka 15 800 kr/månaden, se figur 16 nedan. Barnårsrätten bedöms dock ha särskilt liten påverkan på denna grups val av arbetstid. Studier visar att kvinnor som har låga inkomster inte tar ut lika mycket föräldraledighet jämfört med kvinnor med högre inkomst, av skälen att man inte har råd.⁵³ Att få en utökad pensionsrätt ger ingen påverkan på inkomsten under barnår och utifrån de argument som anges i stycket ovan är den sammantagna bedömningen att det är osannolikt att föreslagen regeländring skulle ge en effekt på individernas val av arbetstid.

⁵¹ Se till exempel SOU 2015:50, s.159ff. Fördelningen av föräldrapenningen har påverkats av införandet av reserverade månader för respektive förälder. Utredningen drar också slutsatsen att föräldraledigheten också påverkar fördelningen av betalt och obetalt arbete i hemmet. Ju större andel av föräldraledigheten en förälder tar, desto större andel av hushålls- och omsorgsarbetet gör hon eller han. I SOU 2014:28 drar utredaren vidare slutsatsen att kön har större betydelse för fördelningen av föräldrapenningdagarna än hushållets ekonomi.

⁵² Avser individer som slår i intjänandetaket även vid deltidsarbete.

⁵³ Se bilaga 9.3.

Figur 16: Illustration av ny brytpunkt avseende incitament till arbete som ges av barnårsrätten



I uppdraget ingick även en bedömning om pensionsrätt för barnår har någon betydelse för individernas val av att skaffa barn. Det är Pensionsmyndighetens bedömning att barnårsrätten inte har någon sådan påverkan.

8.3 Effekt på val av studier

Man skulle kunna hävda att pensionsrätt för studier fungerar som en positiv drivkraft för fortsatta studier efter gymnasiet. Då betydelsen av denna pensionsrätt är mycket liten för den enskilde, 200 kr i månaden i pension för fem års studier, och kännedomen om pensionsrätt för studier bedöms som låg finns det dock skäl att anta att reglernas positiva effekt på benägenheten att studera vidare efter gymnasiet är så gott som obefintlig. Även pensionsarbetsgruppen ifrågasatte en sådan funktion.⁵⁴ I debatten kring införandet lyftes frågan om att det finns andra, mer effektiva tillvägagångssätt för att förbättra villkoren för studerande än att gå ”omvägen” via pensionssystemet.⁵⁵ Ett alternativ skulle exempelvis kunna vara en höjning av studiebidraget.⁵⁶

⁵⁴ Se SOU 1994:20 s.188 samt bilaga 9.2.

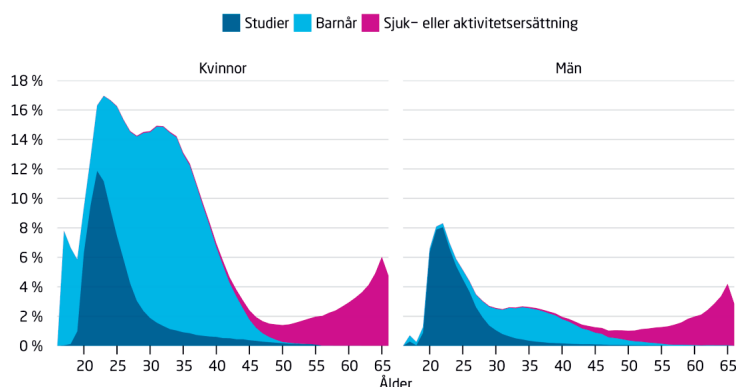
⁵⁵ Se bl.a. den offentliga utskottsutfrågningen om det nya pensionssystemet, tisdagen den 19 april 1994, anförande av Agneta Kruse, Mats Persson m.fl.

⁵⁶ Det är värt att i sammanhanget nämna att en överföring av medel från pensionsgrundande belopp för studier till en höjning av studiebidraget skulle innebära att man tar bort medel från inkomstpensionssystemet. Detta skulle ge en betydande påverkan på tillgångssidan i pensionssystemet, som i sin tur påverkar omsättningstiden och balanstalet.

8.4 Effekt på pensionsystemet

Pensionsgrundande belopp för studier utgör endast runt 1 procent av kvinnor och mäns sammanlagda pensionsunderlag 2013, med andra ord en marginell del av det totala pensionsunderlaget. Att studierätterna generellt tjänas in under den tidigare delen av livet gör dock att påverkan på tillgångssidan inte kan bedömas som marginell om man flyttar över dessa medel till barnårsrätten.

Figur 17: Pensionsgrundande belopp, intjänandeår 2013



En uppskattning av hur 2015 års balanstal skulle påverkas av de nya reglerna visar att balanstalet sänks från 1,0040 till 1,0017. Det innebär en risk för att indexeringen av pensionerna blir 0,2 procent lägre än om reglerna är oförändrade. Vi ser därmed en viss påverkan av avskaffandet av studierätten och utökningen av barnårsrätten. I och med att beräkningsalternativ två utökas mest, vilket i genomsnitt ges till relativt unga personer, blir inte påverkan på omsättningstiden lika stor som i det fall all barnårsrätt (alla beräkningsalternativ) skulle ha utökats lika mycket. Å andra sidan ger ett femte år med barnårsrätt en negativ effekt på omsättningstiden.

Om balanseringen inte är aktiv påverkas dock inte indexeringen av inkomstpensionerna, vare sig utbetalningar eller pensionsbehållningar, negativt. Om denna effekt inte accepteras kan den motverkas genom att utforma de nya reglerna så att de blir lite mer generösa och genererar en något högre avgiftsinbetalning från statsbudgeten till inkomstpensionssystemet än vad en budgetneutral förändring skulle innebära.

8.5 Påverkan på statens finanser

Förslaget kan innebära att kostnaderna för garantipensionen och bostadstillägg påverkas. Vare sig riktning eller omfattningen på hur förändringen påverkar enskildas inslag av grundskyddet eller statens kostnader för grundskyddet har analyserats i denna rapport. Dessa effekter bör undersökas närmre inför en regeländring.

Studierätterna som andel av barnårstätterna har minskat över tid.⁵⁷ I förslaget ligger att ta hänsyn till denna utveckling vid bestämning av nivån för den generella jämförelseinkomsten i beräkningsalternativ två. Full kostnadsneutralitet är dock inte helt möjligt att uppnå eftersom kostnadernas storlek, både den faktiska och den vid oförändrade regler, beror på en mängd förhållanden om framtiden som inte kan prognosticeras exakt.

8.6 Administrativa kostnader

Utvecklingskostnaderna för att genomföra regeländringen inom Pensionsmyndighetens administration bedöms som små. Ett avskaffande av studierätterna kommer att innebära minskad administration kring studierätterna, vilket blir kostnadsbesparande både för Pensionsmyndigheten och CSN.⁵⁸

⁵⁷ Kostnaden för studierätterna beror bl.a. på hur många som studerar, hur länge studierna bedrivs samt nivån på studiebidraget. Studiebidraget höjs diskretionärt och är inte indexerat mot inkomstutvecklingen. När det gäller barnårstätterna beror kostnaderna för dessa på hur många som får barnårsrätt, deras inkomst före barnår och inkomst under barnår. Barnårstätterna följer i stort inkomstutvecklingen

⁵⁸ CSN ansvarar idag för avsättning av ålderspensionsavgiften för pensionsgrundande belopp för studier.

9 Bilagor

9.1 Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 60 kap. 19 och 20 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 60 kap.19 § ska upphöra att gälla,
dels att 6 kap. 21 §, 60 kap. 1, 3, 5, 25, 34, 36, 46 och 52 §§, 61 kap. 7 § och 62 kap.
 38 § samt 82 kap. 11 och 15 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 kap.**21 §**

När det gäller inkomstgrundad ålderspension enligt 6 § 8 finns i 60 kap. dessutom bestämmelser om beräkning av pensionsgrundande belopp för

– plikttjänstgöring,	– plikttjänstgöring, <i>och</i>
– <i>studier, och</i>	– vård av småbarn (barnår).
– vård av småbarn (barnår).	

60 kap.**1 §**

I detta kapitel finns inledande bestämmelser i 2–6 §§.

Vidare finns bestämmelser om

– pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning i 7–16 §§,	– pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning i 7–16 §§,
– pensionsgrundande belopp för plikttjänstgöring i 17 och 18 §§,	– pensionsgrundande belopp för plikttjänstgöring i 17 och 18 §§,
– <i>pensionsgrundande belopp för studier i 19 och 20 §§,</i>	– pensionsgrundande belopp för barnår i 21–36 §§,
– pensionsgrundande belopp för barnår i 21–36 §§,	– överlåtelse av rätten till pensionsgrundande belopp för barnår i 37–41 §§,
– överlåtelse av rätten till pensionsgrundande belopp för barnår i 37–41 §§,	– beräkning av pensionsgrundande belopp för barnår i 42–54 §§, och
– beräkning av pensionsgrundande belopp för barnår i 42–54 §§, och	– anmälan om tillgodoräknande av pensionsgrundande belopp för barnår i 55–59 §§.
– anmälan om tillgodoräknande av pensionsgrundande belopp för barnår i 55–59 §§.	

3 §

Pensionsgrundande belopp beräknas för en försäkrad som

1. har fått inkomstrelaterad sjukersättning eller inkomstrelaterad aktivitetsersättning (pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning),	1. har fått inkomstrelaterad sjukersättning eller inkomstrelaterad aktivitetsersättning (pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning),
---	---

2. har fullgjort pliktjänstgöring (pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring),
3. har studerat med studiemedel (pensionsgrundande belopp för studier), eller
4. har varit småbarnsförälder (pensionsgrundande belopp för barnår).

När det gäller pensionsgrundande belopp som avses i första stycket 2–4 behandlas den som är bosatt i Sverige som försäkrad även om han eller hon under året inte uppfyller förutsättningarna i 6 kap. I 61 kap. 7 och 8 §§ samt 62 kap. 38–41 §§ finns bestämmelser om ett förvärvsvillkor för pensionsrätt för premiepension och för beräkning av inkomstpension på grundval av sådana belopp.

2. har fullgjort pliktjänstgöring (pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring), eller
3. har varit småbarnsförälder (pensionsgrundande belopp för barnår).

När det gäller pensionsgrundande belopp som avses i första stycket 2 och 3 behandlas den som är bosatt i Sverige som försäkrad även om han eller hon under året inte uppfyller förutsättningarna i 6 kap. I 61 kap. 7 och 8 §§ samt 62 kap. 38–41 §§ finns bestämmelser om ett förvärvsvillkor för pensionsrätt för premiepension och för beräkning av inkomstpension på grundval av sådana belopp.

5 §

Pensionsgrundande belopp ska fastställas endast i den utsträckning summan av dessa belopp och den försäkrades pensionsgrundande inkomst inte överstiger 7,5 inkomstbasbelopp för intjänandeåret (intjänandetaket). Vid beräkningen ska det bortses från pensionsgrundande belopp i följande turordning:

1. pensionsgrundande belopp för barnår,
2. pensionsgrundande belopp för studier,
3. pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring, och
4. pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning.

25 §

När 24 § tillämpas ska i pensionsunderlaget räknas in följande poster:

1. pensionsgrundande inkomst enligt 59 kap,
2. utlandsinkomster enligt 47 § första stycket 1 och 2,
3. pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning enligt 7 §,
4. pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring enligt 17 §, och
5. pensionsgrundande belopp för studier enligt 19 §.

34 §

Pensionsgrundande belopp för barnår får för respektive år tillgodoräknas enligt följande:

1. Om barnet är fött under någon av månaderna januari–juni tillgodoräknas pensionsgrundande belopp från och med födelseåret till och med det år barnet fyller *tre* år.

2. Om barnet är fött under någon av månaderna juli–december tillgodoräknas pensionsgrundande belopp från och med det år barnet fyller ett år till och med det år barnet fyller *fyra* år.

1. Om barnet är fött under någon av månaderna januari–juni tillgodoräknas pensionsgrundande belopp från och med födelseåret till och med det år barnet fyller *fyra* år.

2. Om barnet är fött under någon av månaderna juli–december tillgodoräknas pensionsgrundande belopp från och med det år barnet fyller ett år till och med det år barnet fyller *fem* år.

36 §

Pensionsgrundande belopp enligt 35 § får inte tillgodoräknas för mer än *fyra* år per barn. Om det finns synnerliga skäl får dock pensionsgrundande belopp tillgodoräknas för längre tid.

Pensionsgrundande belopp enligt 35 § får inte tillgodoräknas för mer än *fem* år per barn. Om det finns synnerliga skäl får dock pensionsgrundande belopp tillgodoräknas för längre tid.

Med utfyllnadsinkomst avses summan av föräldrarnas pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning, pliktjänstgöring *och studier* under intjänandeåret.

46 §

Med utfyllnadsinkomst avses summan av föräldrarnas pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp för sjukersättning eller aktivitetsersättning *och pliktjänstgöring* under intjänandeåret.

Med generell jämförelseinkomst avses [75] procent av genomsnittet av samtliga för intjänandeåret fastställda pensionsgrundande inkomster för försäkrade som under det året har fyllt högst 64 år.

52 §

Med generell jämförelseinkomst avses [85]procent av genomsnittet av samtliga för intjänandeåret fastställda pensionsgrundande inkomster för försäkrade som under det året har fyllt högst 64 år.

Beräkningen av genomsnittet av de fastställda pensionsgrundande inkomsterna enligt första stycket ska avse de pensionsgrundande inkomsterna som de var bestämda den 1 december fastställelseåret.

61 kap.**7 §**

För att den försäkrade ska tillgodoräknas pensionsrätt för premiepension för pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring, *studier* eller barnår krävs att förvärvsvillkoret i 62 kap. 38–41 §§ är uppfyllt vid den tidpunkt när nämnda belopp har fastställts.

För att den försäkrade ska tillgodoräknas pensionsrätt för premiepension för pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring, eller barnår krävs att förvärvsvillkoret i 62 kap. 38–41 §§ är uppfyllt vid den tidpunkt när nämnda belopp har fastställts.

62 kap.**38 §**

Vid beräkningen av inkomstpension ska hänsyn tas till pensionsbehållning som härrör från pensionsgrundande belopp enligt 60 kap. för pliktjänstgöring, *studier*, eller barnår endast om det förvärvsvillkor som anges i andra stycket är uppfyllt.

Förvärvsvillkoret är uppfyllt om det för den försäkrade, senast det år han eller hon fyller 70 år, har fastställts pensionsgrundande inkomster som för vart och ett av minst fem år uppgått till lägst två gånger det inkomstbasbelopp som gällde för intjänandeåret.

Vid beräkningen av inkomstpension ska hänsyn tas till pensionsbehållning som härrör från pensionsgrundande belopp enligt 60 kap. för pliktjänstgöring, eller barnår endast om det förvärvsvillkor som anges i andra stycket är uppfyllt.

82 kap.**11 §**

Vid beräkning av den faktiska pensionsbehållningen ska hänsyn tas till pensionsbehållning som avser pensionsgrundande belopp enligt 60 kap. för pliktjänstgöring, barnår *och studier* endast om villkoret i andra stycket är uppfyllt.

För den avlidne ska till och med den 31 december året före det år då dödsfallet inträffade, eller på grund av beräkning enligt 13 §, kunna tillgodoräknas pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av minst fem år har uppgått till lägst 2 gånger det för respektive intjänandeår gällande inkomstbasbeloppet.

Vid beräkning av den faktiska pensionsbehållningen ska hänsyn tas till pensionsbehållning som avser pensionsgrundande belopp enligt 60 kap. för pliktjänstgöring *och* barnår endast om villkoret i andra stycket är uppfyllt.

15 §

Hänsyn ska tas till pensionsrätt som avser pensionsgrundande belopp enligt 60 kap. för pliktjänstgöring, barnår *och studier* endast om villkoret i andra stycket är uppfyllt.

För den avlidne ska det till och med den 31 december året före det år då dödsfallet inträffade kunna tillgodoräknas pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av minst fem år uppgått till lägst 2 gånger det för respektive intjänandeår gällande inkomstbasbeloppet. Vid beräkningen tillämpas bestämmelsen i 12 §.

Hänsyn ska tas till pensionsrätt som avser pensionsgrundande belopp enligt 60 kap. för pliktjänstgöring, *och* barnår endast om villkoret i andra stycket är uppfyllt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2017.

9.2 Bakgrund till kompletterande pensionsrätter

Regeringens proposition (prop. 1993/94:250 *Reformering av det allmänna pensionssystemet*) kallad princippropositionen innehöll riktlinjer för en reformering av den allmänna ålderspensionen och ett principförslag i hur ett sådant pensionssystem skulle utformas, dock utan att inkludera författningsförslag. Propositionen beslutades den 8 juni 1994. Huvudprinciperna var att det reformerade pensionssystemet skulle göras följsamt mot den samhällsekonomiska och den demografiska utvecklingen samt stärka sambandet mellan förvärvsinkomster och pension. Den allmänna ålderspensionen skulle därför baseras på den enskildes förvärvsinkomster under livet och då upp till en viss nivå. Alla pensionsrätter skulle väga lika tungt oberoende av när under livet intjänandet sker. Samtidigt klargjordes att det inte var en uppgift för pensionssystemet att kompensera för de orättvisor som kan råda vad gäller lönesättning m.m. under yrkeslivet. Istället skulle ett skattefinansierat grundskydd införas för den som haft inga eller låga pensionsinkomster.

Förslaget bereddes sedan vidare och i och med prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension m.m.* fanns färdiga lagförslag avseende den inkomstgrundade pensionen. Den inkomstgrundade ålderspensionen kom därför att bygga på den s.k. livsinkomstprincipen, som innebär att alla pensionsgrundade inkomster under livet, och upp till 7,5 inkomstbasbelopp skulle ha betydelse för storleken på den enskildes pension. På detta sätt skulle de ekonomiska drivkrafterna för förvärvsarbete stärkas. Pensionsrätterna skulle bygga på inkomst av anställning och annat förvärvsarbete, men även på vissa socialförsäkringsförmåner som sjukpenning, föräldrapenning m.m.

I det reformerade systemet skulle utöver de pensionsgrundande inkomsterna även vissa ”fiktiva” inkomster grunda rätt till pension s.k. pensionsgrundande belopp. Dessa skulle, enligt propositionen, utgöra ett tillskott till den pensionsgrundande inkomsten för person som haft förtidspension, vårdat små barn eller som deltagit i pliktjänstgöring. Författningsförslag avseende pensionsgrundande belopp för studier fanns dock inte då propositionen skrevs utan kom först i och med prop. 1999/2000:10. Någon särreglering för ytterligare grupper, utöver de nu nämnda, skulle inte införas. Detta med motiveringen att detta kunde innebära att grundtanken bakom livsinkomstprincipen i så fall skulle kunna rubbas. Den inkomstgrundande pensionen skulle istället kompletteras med ett statsfinansierat grundskydd i form av en garantipension för den som haft låg inkomst.

9.2.1 Pensionsgrundande belopp för barnår

I prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension m.m.* beskrivs hur ett livsinkomstbaserat system kan leda till ett behov av särskild kompensation för sådan frånvaro från arbetslivet som inte bör innebära att den enskilde drabbas av lägre pension. Vård av små barn utgör en sådan situation, som oftast medför en lägre pensionsrätt för det aktuella året än vad som skulle varit fallet om föräldern förvärvsarbetat i normal omfattning. Mot denna bakgrund föreslås i propositionen ett pensionsgrundande belopp för barnår. Lagstiftningen vad avser pensionsgrundande belopp för barnår är, som beskrivs i propositionen, mycket komplex och utgångspunkten i beredningsarbetet har varit att få en rimlig avvägning mellan

administrativt hanterbara regler och möjligheten för den enskilde att kunna överblicka reglerna⁵⁹.

Syftet med pensionsgrundande belopp för barnår är, enligt propositionen, att kompensera de föräldrar som går ner i arbetstid och därmed får en lägre förvärvsinkomst under barnets första levnadsår, något som kan vara fallet även om föräldern skulle få en pensionsgrundande föräldrapenning för det aktuella året. Med tanke på att större delen av omvårdnaden av små barn i praktiken ligger på kvinnorna skulle det pensionsgrundande beloppet även syfta till att utjämna den strukturella skillnaden mellan kvinnors och mäns livsinkomster. Förslag om att per automatik fördela pensionsgrundande belopp för barnår till modern, i situationen då föräldrarna inte gör något aktivt val, presenterades av Pensionsarbetsgruppen i SOU 1994:20. En sådan reglering skulle dock, enligt proposition 1997/98:151, kunna kritiseras ur jämställdhetssynpunkt och det ifrågasattes även om det skulle vara förenligt med EG-rättens jämställdhetsåtaganden med en sådan lagstiftning.⁶⁰ Propositionen landar därför i en könsneutral lagstiftning som inte pekar ut modern som ensam mottagare, utan att mottagare av pensionsgrundande belopp för barnår, i de situationer föräldrarna genom anmälan inte gör ett aktivt val, skulle vara den av modern eller fadern som för det aktuella året har lägst pensionsunderlag. Med tanke på att modern oftare går ner i arbetstid för att vårda små barn och därtill gör det under längre tid skulle förslaget ändå komma att innebära att modern oftast tilldelas beloppet. Endast i det fall ingen av makarna har pensionsgrundande inkomst eller i det fall makarna har en lika stor sådan tillfaller barnårsrätten modern.

Propositionen beskriver också att pensionsgrundande belopp för barnår kan fastställas för en förälder mellan 16 – 64 år, försäkrad för inkomstgrundad ålderspension och som är att anse som bosatt i Sverige. En förälder kan endast tillgodoräknas *ett* pensionsgrundande belopp för barnår för ett givet år även om denne har flera barn. Likaså kan endast *en* av föräldrarna i ett föräldrapar få ett pensionsgrundande belopp för barnår för ett givet år. Pensionsgrundande belopp kan sedan maximalt utbetalas under fyra år. För ett barn fött under första halvan av ett år kan barnårsrätt tillgodoräknas för det första levnadsåret och för de närmaste tre åren. För barn födda juli-december har bortfallet i förvärvsinkomst sannolikt varit lägre under barnets första levnadsår, varför barnårsrätt skulle beräknas först från året efter det första levnadsåret och för de tre därpå följande åren.

Ett ytterligare krav för att barnårsrätt skulle beräknas, enligt propositionen, vara att även barnet ska ha varit bosatt i Sverige hela den del av året som barnet levte.

I propositionen föreslås vidare att personer med förtidspension ska kunna tillgodoräknas pensionsrätt för barnår på samma sätt som gäller för övriga försäkrade. Detta oavsett att pensionsrätten i detta fall inte påverkas och oavsett att en person med förtidspension inte avstått från förvärvsarbete för att vårda eventuellt barn.

Beräkning av pensionsgrundande belopp för barnår skulle enligt propositionen, för varje år göras på tre alternativa sätt, där föräldern sedan tillgodoräknas ett pensionsgrundande belopp för barnår beräknat enligt det förmånligaste av dessa

⁵⁹ Prop. 1997/98:151 sid. 229

⁶⁰ Redan under remissbehandlingen riktades kritik mot denna regel, eftersom det befarades att traditionellt förvärvsmönster permanentades, se. Prop. 1997/98:151 s. 241.

alternativ. En försäkrad kan därför för två skilda år få sitt pensionsgrundande belopp beräknat med olika beräkningsalternativ som bästa alternativ.

Kortfattat innebär beräkningsalternativ ett jämförelse mellan förälderns aktuella inkomst och förälderns individuella jämförelseinkomst året före barnets födelse. Den individuella jämförelseinkomsten skulle sedan räknas upp med förändringar i prisbasbeloppet när barnårsrätten för de påföljande tre åren ska beräknas. Alternativ två jämför istället förälderns aktuella inkomst med 75 procent av en genomsnittlig pensionsgrundande inkomst för de försäkrade som fyllt högst 64 år, generell jämförelseinkomst. Vid beräkningsalternativ tre görs ingen jämförelse utan beräkningen utgår från ett enhetligt belopp, nämligen det för intjänandeåret gällande inkomstbasbeloppet. Vad avser beräkningsalternativ tre skriver propositionen att några remissinstanser föreslagit en förenkling av reglerna genom att ta bort detta alternativ. Regeringens motivering i propositionen till att ändå ha kvar detta alternativ var att det även i pensionshänseende skulle löna sig att förvärvsarbete.⁶¹

För ett och samma år kommer endast pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp under ett givet intjänandetak på 7,5 inkomstbasbelopp att ge rätt till pension. Enligt prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.* föreslogs en reglering som innebar att i det fall pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp översteg intjänandetaket skulle avdrag göras i första hand på pensionsgrundande belopp för barnår och i andra hand för pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring, i tredje hand avdrag på antagandeinkomst och i allra sist på den pensionsgrundande inkomsten. Avdragen skulle därmed ske i en ordning som innebar att förvärvsinkomst och inkomst liknande förvärvsinkomst som antagandeinkomsten gjordes i sista hand.

För att pensionsgrundande belopp för barnår skulle leda till utbetalning krävdes vidare, enligt propositionen, att den försäkrade haft viss anknytning till arbetslivet. Krav ställdes därför på att föräldern under en femårsperiod haft en pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av de aktuella åren uppgått till minst två gånger inkomstbeloppet, det s.k. förvärvsvillkoret. Sista tidpunkt för att uppnå förvärvsvillkoret sattes vidare till 70 års ålder.

9.2.2 Pensionsgrundande belopp för studier

I SOU 1994:20 Betänkande av pensionsarbetsgruppen från februari 1994 redovisar Pensionsarbetsgruppen sitt arbete. Där ifrågasätts värdet av ett eventuellt pensionsgrundande belopp för studier. De argument som framfördes var att ett pensionsgrundande belopp för studier sannolikt inte skulle leda till att fler personer skulle studera på högskolenivå. Vidare borde kostnaden för studier, enligt betänkandet, kunna bäras av den enskilde själv och inte behöva läggas på kollektivet skattebetalare. Pensionssystemet skulle inte heller ses som ett huvudinstrument för att uppmuntra studier, utan incitament till detta skulle istället utgöras av en högre livsinkomst. Mot denna bakgrund ansåg Pensionsarbetsgruppen vidare att pensionsrätt för studier inte bör tillgodoräknas för alla typer av studier men pensionsrätt skulle kunna vara motiverad för vissa högskolestudier eftersom andra typer av vuxenstudier genererar en pensionsgrundande inkomst.

⁶¹ Prop. 1997/98:151 sid 259

I princippropositionen som baseras på Pensionsarbetsgruppens bestänkande framgår ett behov av pensionsrätt för vissa fiktiva inkomster. I enlighet med pensionsarbetsgruppens direktiv uttrycker propositionen att pensionsrätt för studier skulle kunna tillgodoräknas för studier på högskolenivå eller liknande och då från 1995. Propositionen anser också att frågan om ett skattepliktigt studiemedel bör beredas vidare.

I juni 1998 fattade riksdagen beslut om ett nytt ålderspensionssystem i (*prop. 1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension m.m.*) och antog lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP). Den nya lagstiftningen bygger på tillgodoräknad förvärvsinkomst under livet, den s.k. livsinkomstprincipen, men som komplement och av fördelningsmässiga skäl kan pensionsrätt även grundas på förtidspension, vård av små barn och pliktjänstgöring (pensionsgrundande belopp). Propositionen fastslog även att studier skulle generera pensionsrätt men den närmare utformningen av pensionsrätt för studier skulle behandlas i samband med reformeringen av studiestödssystemet.

Enligt *prop. 1999/2000:10 Ett reformerat studiestödssystem* skulle studier där den studerande hade studiemedel enligt 4 kap. studiestödslagen (1973:349) under vissa förutsättningar innebära att pensionsrätt kunde tillgodoräknas. En studerande med studiemedel har inte rätt till någon annan pensionsgrundande ersättning som kunde vara fallet vid andra typer av vuxenutbildning eller arbetsmarknadsutbildning, vid denna tidpunkt. En skillnad som inte haft någon principiell betydelse under ATP-systemet eftersom pensionen då inte grundades på livsinkomsten utan på inkomsten för de 15 bästa åren. Regeringen frångår, bl.a. av administrativa skäl, den ursprungliga tanken om att ett beskattat studiebidrag införs, utan istället föreslås att studiebidraget ska vara obeskattat och att studier med studiemedel istället för att generera en pensionsgrundande inkomst skulle generera ett pensionsgrundande belopp, utformat så att utfallet för den enskilde i pensionshänseende skulle motsvara det belopp som skulle ha tillgodoräknats om studiebidraget skulle beskattats och gett en pensionsgrundande inkomst.⁶² Ett pensionsgrundande belopp för studier kom därför att motsvara 138 procent av det studiebidrag som den studerande haft under året.

Det pensionsgrundande beloppet för studier skulle, på samma sätt som för övriga pensionsgrundande belopp, kompensera för att vederbörande avstått från förvärvsarbete under studietiden.

Det s.k. förvärvsvillkoret gäller, enligt propositionen, även för pensionsgrundande belopp för studier.

Likaså begränsas även pensionsgrundande belopp för studier av intjänandetaket som innebär att för ett och samma år kommer endast pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp under intjänandetaket på 7,5 inkomstbasbelopp ge pensionsrätt. Enligt *prop. 2000/01:16 Vissa ålderspensionsfrågor, m.m.* kom avdrag på barnår att göras före avdrag för studier i det fall intjänandetaket uppnåts.

⁶² Regeringen såg över en alternativ teknisk lösning som hade inneburit att studiebidraget skulle göras skattepliktigt samt höjas och anpassas så att den studerandes nettoinkomst inte sänkts på grund av den beskattning eller det uttag av egenavgifter som skulle ske. Bl.a. administrativa skäl talade emellertid mot införandet av ett beskattat studiebidrag, se *prop. 1999/2000:10* s. 126 f.

Den nya lagen trädde ikraft 1 januari 2001, men bestämmelsen, i dess nya lydelse; gäller även från och med intjänandeåret 1999.

9.3 Påverkar pensionsrätt för barnår människors val att gå ner i arbetstid under barnår?

En icke önskvärd effekt av en utökad barnårsrätt vore om fler kvinnor går ner i arbetstid/kvinnor går ner ännu mer i arbetstid på grund av den ökade kompensationen under barnår. Pensionsmyndighetens bedömning är dock att det är mindre troligt att en utökad barnårsrätt skulle ge sådan påverkan. Kunskapen om de kompletterande pensionsrätterna bedöms som låg och även om kunskapen skulle höjas vid en regeländring avser barnårsrätten en inkomst långt fram i tiden. Snarare är det utformningen av föräldraförsäkringen och traditionella könsnormer som styr omfattning av deltidsarbete hos föräldrar och deras föräldraledighetsuttag.⁶³

9.3.1 Saknas kunskap om hur barnårsrätten och pensionen påverkar föräldrars val av arbetstutbud

Det har inte gjorts någon undersökning om kunskapsnivån hos småbarnsföräldrar om barnårsrätterna. Pensionsmyndighetens bedömning är dock att kunskapen generellt är låg när det gäller de kompletterande pensionsrätterna.

Den låga kunskapen om barnårsrätterna är i sig ett argument för att en utökning av barnårsrätten inte skulle ge någon effekt på småbarnsföräldrars arbetstutbud. Det vore dock problematiskt att endast förlita sig på den dåliga kunskapen i dagsläget vid ett beslut om utökning av barnårsrätten. Det är önskvärt att utöka människors kunskap om pensionssystemet och något som Pensionsmyndigheten arbetar aktivt med, i synnerhet när det gäller gruppen småbarnsföräldrar. Vidare skulle en regeländring av denna sort kunna få sådan uppmärksamhet att kunskapen om barnårsrätten skulle öka.

När det gäller kunskap om hur deltidsarbete påverkar pensionen visar en kunskapsmätning som görs regelbundet av Pensionsmyndigheten att kännedomen om detta är större i åldersgruppen 25-39 år samt bland kvinnor jämfört med övriga grupper. Det saknas dock information i dagsläget om i vilken utsträckning påverkan på pensionen faktiskt styr småbarnsföräldrars arbetstutbud och fördelning av föräldraledighet. Det finns däremot en del forskning om vad som påverkar småbarnsföräldrars val och fördelning av föräldraledighet, däribland hur effekt på inkomst påverkar i dessa beslut.

9.3.2 Hur mycket påverkar ekonomiska incitament fördelning och uttag av föräldraledighet?

9.3.2.1 Fördelning av föräldrapenning mellan män och kvinnor

Kvinnor tar utbetydligt mer föräldraledighet än män. 2013 utgjorde kvinnors andel av föräldrapenningsuttaget 75 procent. Mäns andel av det totala uttaget har dock ökat sedan införandet av en första reserverad månad för vardera förälder 1995.⁶⁴ Vid flera studier där man frågat föräldrapar vad som har styrt fördelningen av föräldraledighet anger majoriteten att kvinnan tog ut mer av föräldraledigheten av ekonomiska skäl.⁶⁵

⁶³ Se till exempel SOU 2015:50, s.159ff. Fördelningen av föräldrapenningen har påverkats av införandet av reserverade månader för respektive förälder. Utredningen drar också slutsatsen att föräldraledigheten också påverkar fördelningen av betalt och obetalt arbete i hemmet. Ju större andel av föräldraledigheten en förälder tar, desto större andel av hushålls- och omsorgsarbetet gör hon eller han.

⁶⁴ Se SOU 2015:50 s.163.

⁶⁵ Se Försäkringskassan 2014:1 s.16 och SOU 2014:28 s.79-80.

Beräkningar från Försäkringskassan visar emellertid att för de flesta så lönar det sig att dela lika (även om man inte beaktar den s.k. jämställdhetsbonusen⁶⁶). Detta beror på nettoeffekten av skattesystemet.⁶⁷

Svårigheterna att förstå nettoeffekterna av skattesystemet skulle kunna vara en faktor som gör att föräldrapar väljer en ojämnställd fördelning av föräldrapenningsdagarna, dvs. tror man att det ekonomiska utfallet är annorlunda än vad det är. Något som emellertid tyder på att det inte är hushållen uppfattning av ekonomiska konsekvenser som styr fördelningen av föräldraledighet är att kvinnor som har högre inkomst än sina män ändå tar ut merparten av föräldrapenningsdagarna. Sannolikheten för ett jämställt uttag ökar förvisso ju högre inkomst kvinnan har, men uttaget blir fortfarande inte jämställt.⁶⁸ Delegationen för jämställdhet i arbetslivet drar slutsatsen att kön har större betydelse för fördelningen av föräldrapenningsdagarna än hushållets ekonomi.⁶⁹

9.3.2.2 Uttag av föräldraledighet

I föräldrapar med lägre inkomster tar mamman i större utsträckning ut hela föräldraledigheten men sprider ut den mindre, och barnen börjar relativt tidigt på förskola. När pappan har låg eller ingen inkomst, eller med svag anknytning till arbetsmarknaden, finns ett tydligt mönster som visar att pappor tar ut lite, om ens någon, föräldrapenning. Kvinnor med låga inkomster avstår dock inte från att ta ut föräldrapenning, däremot tar dessa kvinnor ofta ut kortare föräldraledighet⁷⁰ än genomsnittet.

I föräldrapar med högre inkomster är mamman hemma lika länge eller längre än mammor i familjer med lägre inkomster och sprider ut dagarna mer. I dessa familjer tar män i större utsträckning ut föräldraledighet utöver de reserverade månaderna och barnen börjar senare i förskola.⁷¹

⁶⁶ Föräldrar som delar lika på föräldrapenningsdagarna får ett belopp om 50 kronor var per dag. Maxbeloppet är 13 500 kr per barn (18 000 kronor för tvillingar). Jämställdhetsbonusen är skattefri. Källa: Försäkringskassan.se.

⁶⁷ Se Socialförsäkringsrapport 2014:1 s.13-15.

⁶⁸ Om mamman är höginkomsttagare fördubblar det sannolikheten för ett jämställt uttag. Trots det är det 72 procent av dessa par som inte delar jämställt. Se Försäkringskassan 2013:8.

⁶⁹ Se SOU 2015:50 s.176. Se även Försäkringskassan 2013:8. Regressionsanalyser visar att i de flesta fall så samvarierar föräldraledighet och föräldrapenning med samma bakomliggande individkaraktäristika. För både mammor och pappor samvarierar föräldraledighet och föräldrapenning på samma sätt med ålder, utbildning, arbetsmarknadsetablering, egenföretagande och till stor del sektorstillhörighet, se SOU 2014:28 s. 45-46.

⁷⁰ Det faktum att det är möjligt att sprida ut dagar med föräldrapenning betyder att uttaget av föräldraledighetsdagar är större än uttaget av dagar med föräldrapenning. Hur lång faktisk föräldraledighet män och kvinnor tar ut är svårt att beräkna exakt, men i synnerhet kvinnor sprider ut dagarna på ett omfattande sätt. Mammors genomsnittliga föräldraledighet under barnets första två år uppgår till drygt 13 månader, varav 9,5 månader med föräldrapenning. Motsvarande siffror för pappor är 3,5 månader föräldraledighet, varav 2 månader med föräldrapenning. Se SOU 2015:50 s. 164. Regressionsanalyser visar att i de flesta fall så samvarierar föräldraledighet och föräldrapenning med samma bakomliggande individkaraktäristika. För både mammor och pappor samvarierar föräldraledighet och föräldrapenning på samma sätt med ålder, utbildning, arbetsmarknadsetablering, egenföretagande och till stor del sektorstillhörighet, se SOU 2014:28 s. 45-46.

⁷¹ Se 2015:50 s.176-177.

Detta tyder på att hushållens ekonomiska förutsättningar påverkar omfattningen av föräldraledigheten.⁷² Inkomsten under barnår påverkas inte av utökade pensionsrätter och det är därför osannolikt att arbetsutbudet hos kvinnor med låg inkomst skulle påverkas negativt av en utökad barnårsrätt. Kvinnor med låg inkomst är vidare, som tidigare nämnts, den grupp som får en störst ökning av barnårsrätten (i och med utökning av beräkningsalternativ två).

När det gäller kvinnor med medel- och högre inkomster som skulle kunna gå ner mer i arbetstid är det dock långt ifrån självklart att en utökad barnårsrätt skulle innebära att dessa verkligen går ner mer i arbetstid under barnår. Även om dessa individer skulle bli mer kompenserade när det gäller pensionen ger barnårsrätten, både enligt nuvarande regelverk och enligt myndighetens förslag, incitament för arbete under barnår på så vis att individer generellt får högre pension om de arbetar heltid jämfört med deltidsarbete.⁷³ Det beror på att individer som inte går ner i arbetstid under barnår får ett inkomstbasbelopp i pensionsgrundande belopp och det totala pensionsunderlaget blir därför större än om personen går ner i arbetstid. Vidare innebär en ökad föräldraledighet /deltidsarbete fortfarande minskade inkomster under barnåren. Vi kan anta att individerna värderar inkomster i nutid högre än inkomster i framtiden.⁷⁴

Vidare är det som tidigare konstaterats så att ju högre inkomst mamman har, desto större är sannolikheten för att föräldrarna delar jämställt. Även i det, mindre sannolika, fall där en utökad barnårsrätt skulle påverka uttaget av föräldraledighet är det troligt att effekten för dessa par skulle vara att både mamman och pappan går ner mer i arbetstid under barnår. Även om dessa kvinnor skulle gå ner mer i arbetstid än männen skulle effekten utifrån ett jämställdhetsperspektiv inte vara så kraftfull eftersom *både* män och kvinnors arbetsutbud skulle påverkas.

⁷² Ibid. Studier visar att föräldraledighet och föräldrapenninguttag delvis korrelerar för både mamman och pappan. För både pappor som tar många och pappor som tar få föräldrapenningdagar korrelerar föräldrapenningdagarna relativt väl med måttet på föräldraledighet. För mammor är korrelationen svag bland de som tagit många föräldrapenningdagar och variationen stor i hur lång föräldraledighet ett visst antal föräldrapenningdagar motsvarar, se SOU 2014:28 s. 45-46

⁷³ Med undantag från personer med väldigt låg samt väldigt hög inkomst, se avsnitt 5.3 och avsnitt 8.2.2

⁷⁴ Riskaversion innebär att en säker inkomst i dag antas vara mer värd än en osäker inkomst i framtiden. Den aktuella inkomsten värderas alltså vid en given tidpunkt högre än en framtida lika stor inkomst. Skillnaden i värdering beror på individens riskaversion, se LU 2003 bilaga 9 s. 21.

9.4 Statistik och beräkningar

9.4.1 Typfallsberäkningar

Typfallsberäkningarna har genomförts enligt Pensionsmyndighetens tumregler⁷⁵ för beräkning av pension och följer standard för pensionsprognoser. Avser typfall född 1981 som går i pension vid alternativ pensionsålder. På grund av att kvinnor och män har samma delningstal blir beräkningen av pensionen densamma. 31 870 kr beräknas motsvara riksgenomsnitt 2014 uppräknat med timlöneutveckling enligt Konjunkturinstitutets prognos, 15 935 är halva snittinkomsten och 47 805 är 1,5*snittinkomsten

Beräkningar för barnårsrätt: får ett barn 2015 vid 34 års ålder. Med barnår avses de första fem åren efter barnets födelse.

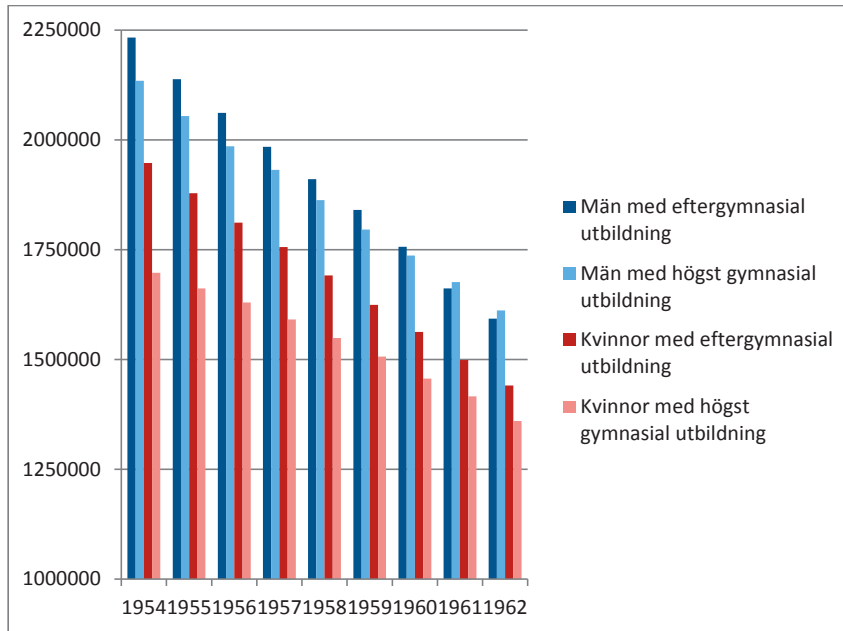
Beräkningar för studierätt: individen börjar studera vid 20 års ålder.

9.4.2 Statistik

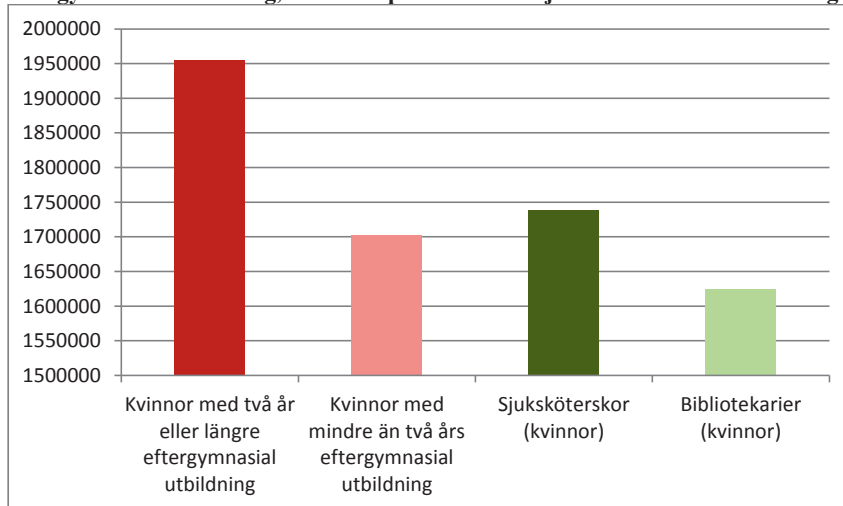
Population till figur 10 (kap 6) och 18-21 nedan: Avser personer 15 år eller äldre med pensionsunderlag eller pensionsbehållning större än noll 2013 och som ej tagit ut allmän ålderspension. Samma analys har dock genomförts där personer med sjuk- och aktivitetsersättning har inkluderats. Att vissa yrken innebär högre sjukskrivningstal som i sin tur ger lägre bedöms dock som en fråga som ska behandlas separat då studierätterna inte är tänkta att kompensera för sådan inkomstförlust. Bilden förändras dock endast marginellt om man inkluderar personer med sjuk- och aktivitetsersättning, till skillnad från figur 10.

⁷⁵ Dok.bet. PID138202.

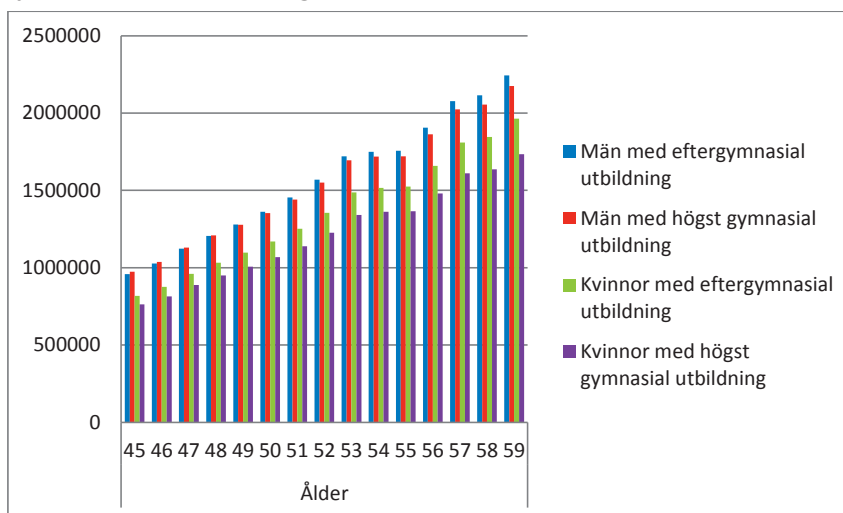
Figur 18: Behållning för årskullarna födda 1954-1962, inklusive personer med sjuk- och aktivitetsersättning



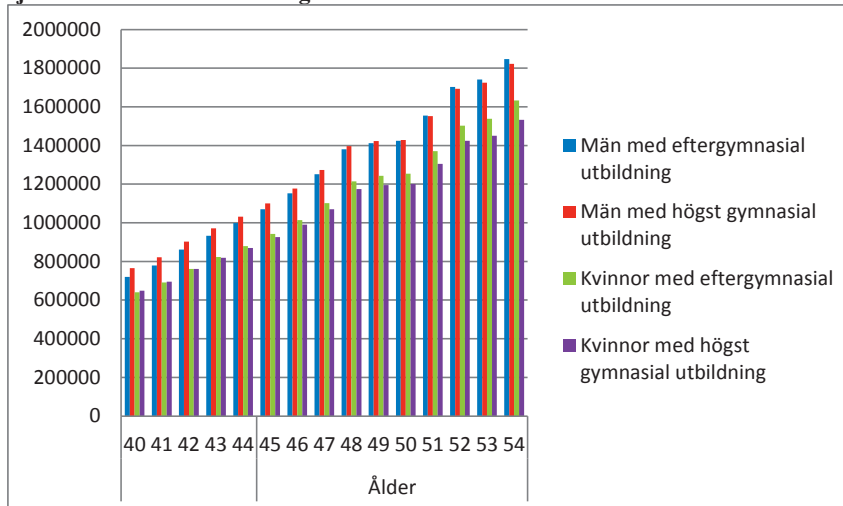
Figur 19: Behållning för kvinnor födda 1954, med och utan två år eller längre eftergymnasial utbildning, inklusive personer med sjuk- och aktivitetsersättning

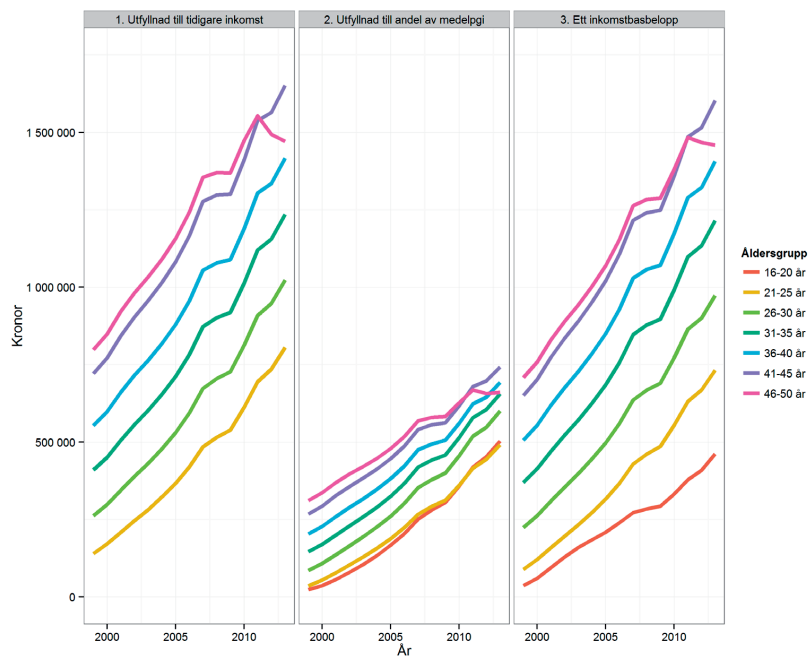


Figur 20: Behållning över tid för årskullen född 1954, exklusive personer med sjuk- och aktivitetsersättning

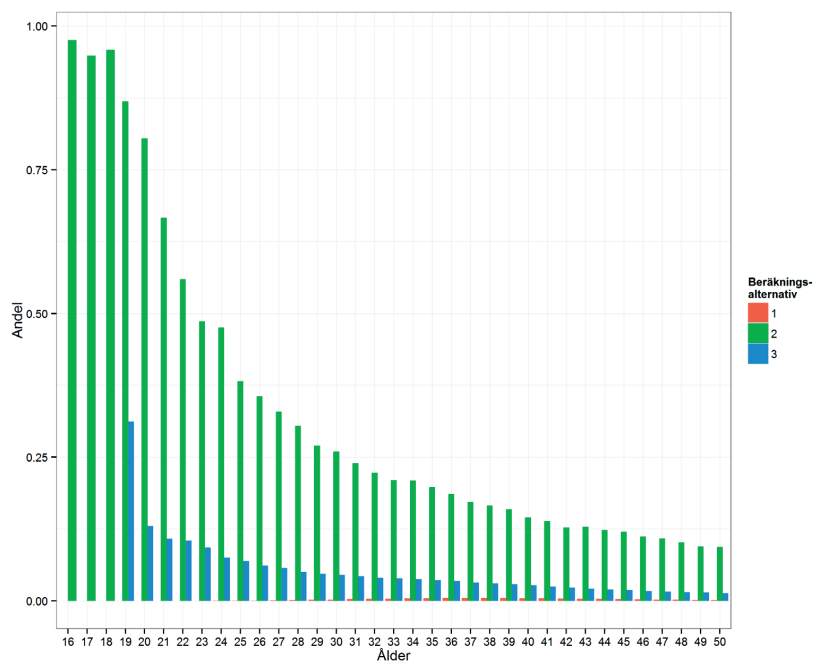


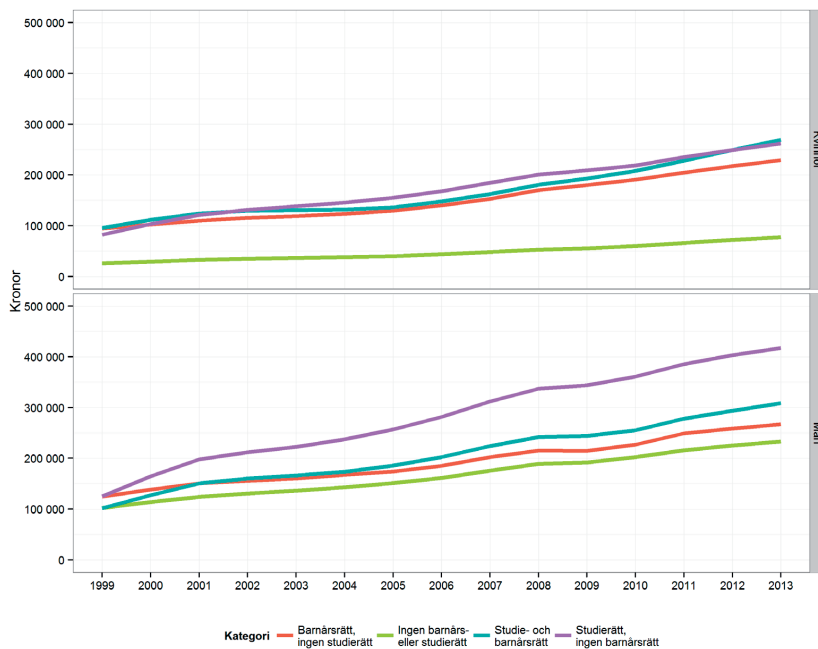
Figur 21: Behållning över tid för årskullen född 1959, exklusive personer med sjuk- och aktivitetsersättning



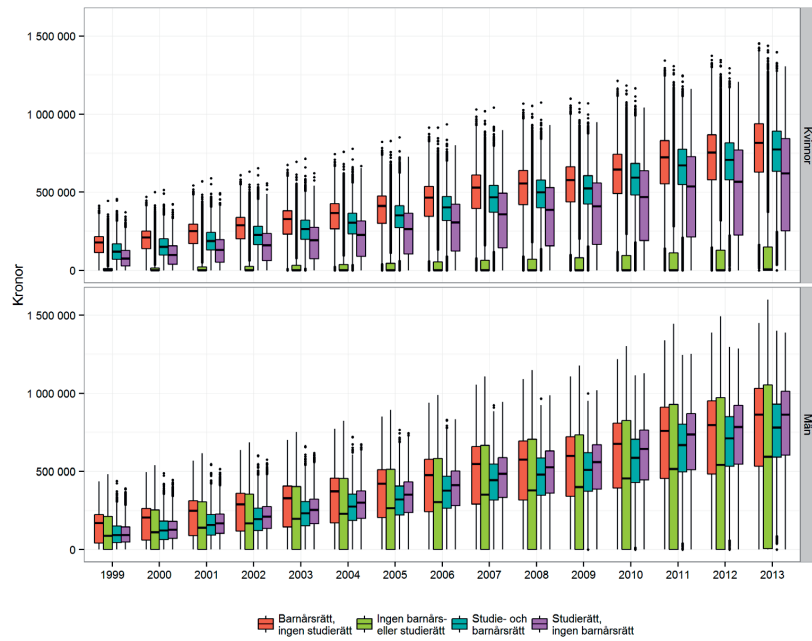
Figur 22: Behållning för män som fick barnårsrätt 1999, fördelat på beräkningsalternativ

Figur 23: Barnårsrätter, andel av total behållning, fördelat på beräkningsalternativ, för män 16-50 år

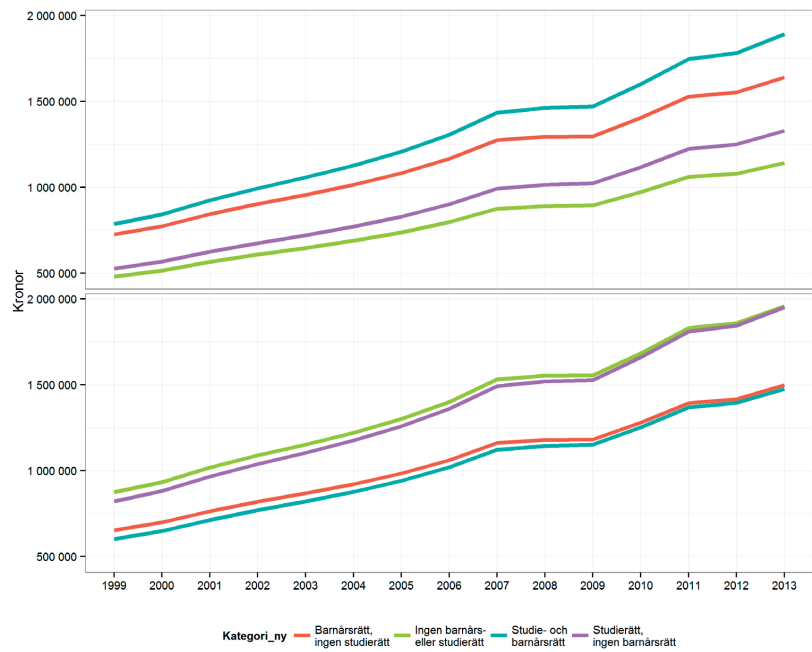


Figur 24: Genomsnittlig pensionsgrundande inkomst, födda 1973 (personer med PGI=0 omfattas av analysen)

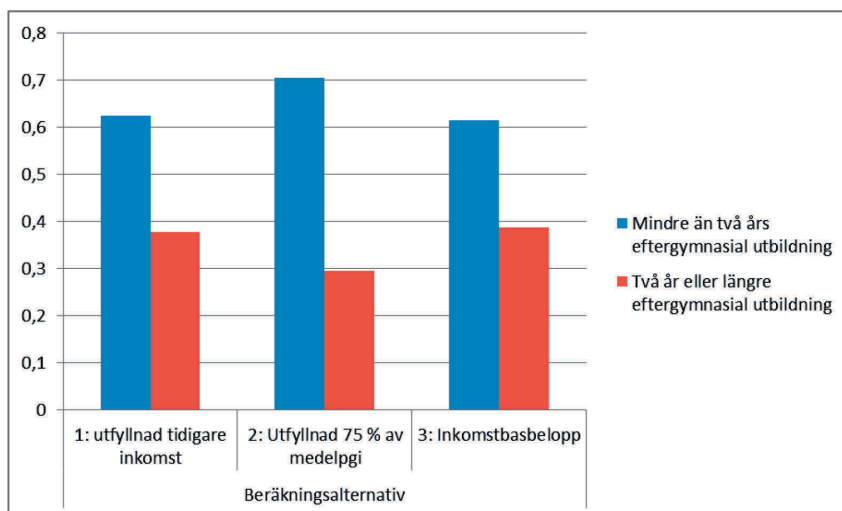
Figur 25: Spridning behållning för födda 1973



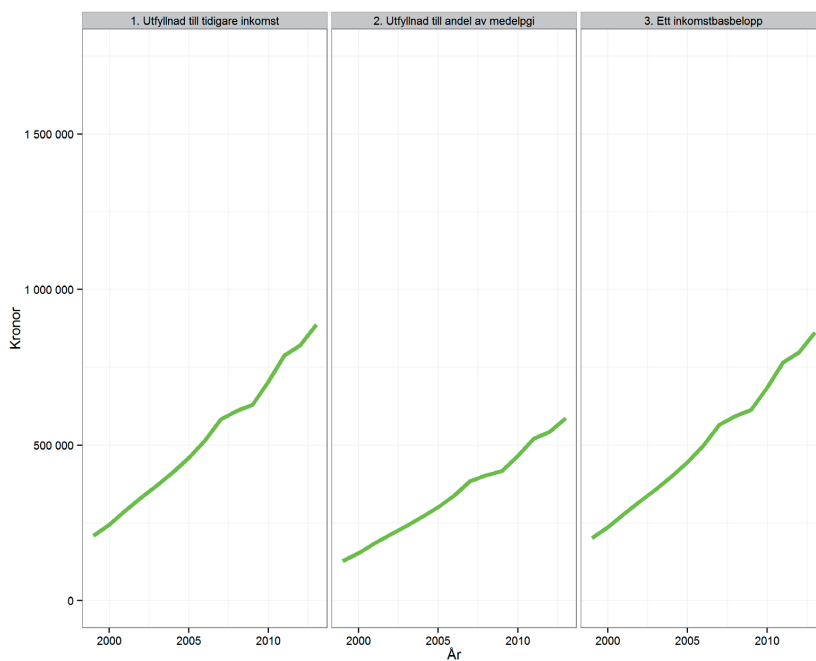
Figur 26: Behållning för årskullen född 1954



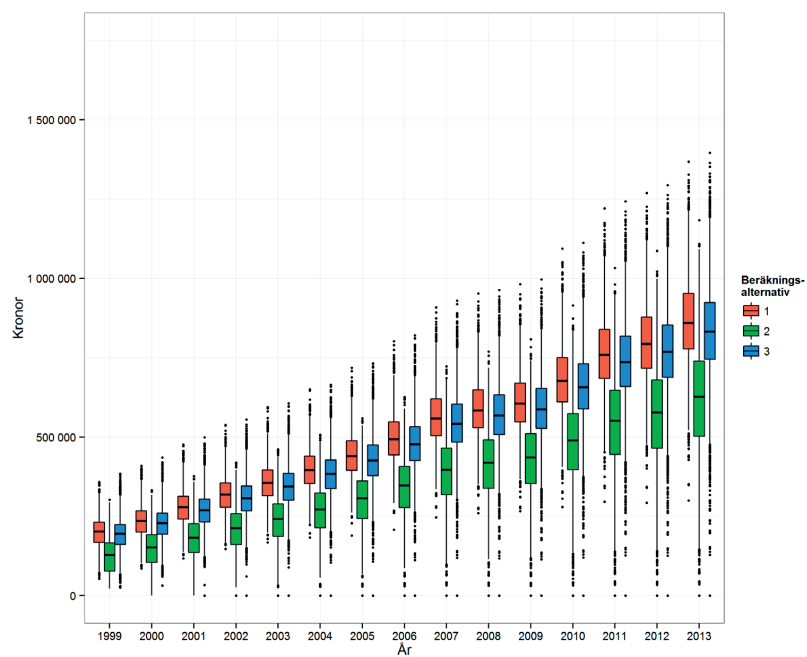
Figur 27: Utbildningsnivå för män med barnår 2013, fördelat över beräkningsalternativ



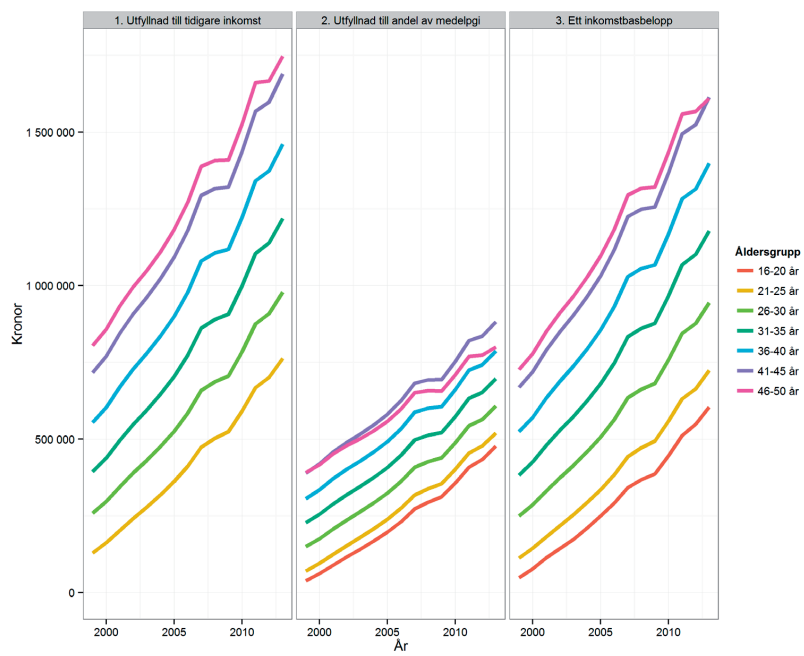
Figur 28: Behållning för kvinnor födda 1973 som fick barnårsrätt 1999 som ej har haft studierätt fram till 2013



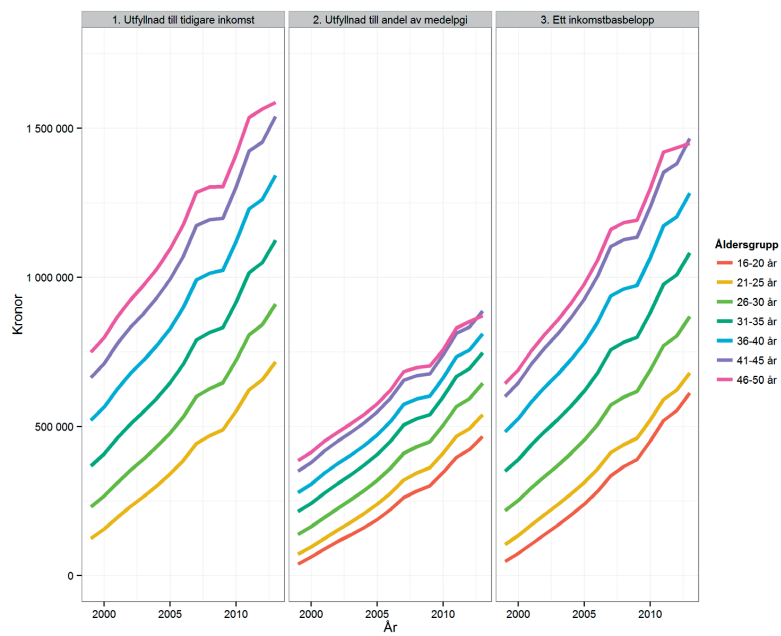
Figur 29: Spridning i behållning, kvinnor som fick barnår 1999, fördelat på beräkningsalternativ



Figur 30: Behållning för kvinnor som fick barnår 1999, fördelat på beräkningsalternativ. Individuer som även har erhållit studierätt fram t.o.m. 2013 ingår inte i analysen



Figur 31: Behållning för kvinnor som fick barnår 1999, fördelat på beräkningsalternativ. Endast individer som även har erhållit studierätt fram t.o.m. 2013 omfattas i analysen



Kompletterande underlag om avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt

Svar på regeringsuppdrag

Datum 2016-04-28
Dok.bet. PID151353
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2015-279

1 Bakgrund

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen, 2015-10-08, dnr. S2015/06472/SF¹, att utreda och analysera utfallet av reglerna för pensionsrätt för barnår respektive pensionsrätt för studier ur ett jämställdhetsperspektiv.

Uppdraget redovisades till regeringen den 10 december 2015 i rapporten *Analys av pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv* (benämns fortsättningsvis i denna rapport som ”den tidigare redovisningen i ärendet”).² I redovisningen angav Pensionsmyndigheten behov av kompletterande analyser. Socialdepartementet återkom med förfrågan om kompletterande underlag den 1 februari 2016. Resultaten av de kompletterande analyserna redovisas i denna rapport.

I avsnitt 2 redovisar vi förslag på utformning av en utökad barnårsrätt. I avsnitt 2.1 redogörs kortfattat för det förslag som presenterades i Pensionsmyndighetens redovisning i december 2015. Avsnitt 2.2 behandlar de kompletterande analyser som har gjorts när det gäller utformningen av en utökad barnårsrätt.

I avsnitt 3 redovisas de effekter som regeländringen beräknas ha på grundskyddet (garantipension och bostadstillägg), både utifrån ett individperspektiv och utifrån påverkan på statens budget.

Avsnitt 4 behandlar motiv till en avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt, bland annat mot bakgrund av det syfte som har angetts av lagstiftaren när det gäller kompletterande pensionsrätter. Avsnittet är en utveckling och ett förtydligande av den analys Pensionsmyndigheten lämnade i den tidigare redovisningen i ärendet.

För mer om regelverket, deskriptiv statistik etc. om barnårsrätter och studierätter hänvisas till Pensionsmyndighetens tidigare redovisning i ärendet.

2 Utformning av en utökad barnårsrätt

2.1 Pensionsmyndighetens förslag om utökad barnårsrätt

I rapporten *Analys av pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv* föreslog Pensionsmyndigheten att medlen för studierätter används för att utöka barnårsrätten med ett år, från dagens fyra år till fem år. Myndigheten föreslog även en höjning av den generella jämförelseinkomsten, det vill säga att nivån på medel-PGI i beräkningsalternativ 2 höjs. I dag ligger nivån på 75 procent av medel-PGI. Nivån bedömdes kunna höjas till ungefär 85 procent av medel-PGI. Myndigheten angav att det dock krävdes kompletterande analys för att beräkna mer exakt vilken nivå för den generella jämförelseinkomsten som är lämplig.

Vilken nivå som man kan sätta på den generella jämförelseinkomsten beror bland annat på kostnaden av ett ytterligare barnår. I avrapporteringen i december uppskattades denna till 25 procent (dvs. en fjärdedel) av kostnaden för befintliga barnårsrätter. Pensionsmyndigheten bedömde dock denna uppskattning som alltför grov och att kostnaden bör beräknas mer exakt i en kompletterande analys.

¹ Pensionsmyndighetens dnr. VER 2015-279.

² Dok. Bet. PID147800, dnr. VER 2015-279.

Motiv till vald utformning av en utökad barnår rätt anges i tidigare redovisning i ärendet.³

2.2 Nivå på den generella jämförelseinkomsten

Utifrån analys av mikrodata har vi skattat kostnaden av ytterligare ett barnår och beräknat vilken nivå som den generella jämförelseinkomsten kan höjas till, baserat på att detta finansieras av de medel som idag avsätts för studierätter. Hänsyn har tagits till att vissa personer har både studierätt och barnår rätt samma år.⁴ 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.⁵

Nivån på den generella jämförelseinkomsten beräknas kunna höjas till ca 89 procent.⁶ Pensionsmyndigheten föreslår dock att nivån höjs till 85 procent. Dels av kommunikativa skäl, dels för att i möjligaste mån ta höjd för osäkerheter i beräkningarna⁷ samt att kostnaden för barnår rätterna sannolikt kommer att öka i framtiden. Vi ser en trend i att kostnaden för barnår rätter ökar över tid i högre utsträckning än kostnaderna för studierätter, i synnerhet när det gäller kostnaden för beräkningsalternativ 2.⁸ Vidare bedöms statens utgifter för barnår rätter påverkas av den ökade asylinvandringen. Här är det troligt att antalet personer som får barnår rätt beräknat med alternativ 2 kommer öka särskilt eftersom detta alternativ generellt ges till personer med lägre inkomst.⁹

Det bör noteras att kostnaderna för barnår rätter bedöms öka, oavsett om barnår rätten utökas enligt givet förslag eller ej. Vidare är det naturligtvis så att full kostnadsneutralitet av en regeländring inte går att uppnå eftersom kostnadernas storlek, både den faktiska och den vid oförändrade regler, beror på en mängd förhållanden om framtiden som inte kan prognosticeras exakt. Pensionsmyndigheten anser därför att kostnaderna för barnår rätterna bör följas upp efter en regeländring, i

³ Se PID147800, s. 29-31.

⁴ Studierätten påverkar indirekt barnår rätt på två sätt. Det ena berör intjänandetaket och att barnår rätten dras av före studierätten om individen slår i taket. Den andra effekten inträffar för dem som får beräkningsalternativ 2. Här innebär en borttagen studierätt att man i princip måste höja barnår rätten med samma belopp, se bilaga avsnitt 5.1.2.

⁵ Se bilaga, avsnitt 5.1.1 för mer om dessa beräkningar. Mer än hälften av personer med barnår rätt får sin sista barnår rätt beräknad enligt alternativ 3, vilket i genomsnitt är det alternativ som ger lägst belopp.

⁶ Avser beräkningar baserade på 2014 års intjänande, vilket är en något lägre nivå jämfört med beräkningar baserade på uppgifter för 2013 och 2012, se bilaga, avsnitt 5.1.2.

⁷ Det finns osäkerheter i beräkningarna som både kan innebära en överskattning och en underskattning av kostnaderna. Det rör sig dels om att vi inte har kunnat fånga upp de föräldrar som delar på barnår rätterna, dels att vi inte har kunnat skatta de exakta merkostnaderna av en höjning av den generella jämförelseinkomsten för de personer som kommer att byta alternativ (kostnaden är beräknad utifrån de som idag har alternativ 2). Osäkerheterna bedöms dock ha en begränsad effekt på kostnaderna, se bilaga, avsnitt 5.1.3.

⁸ Se PID147800 s.17 samt s.44-45.

⁹ Vi kan anta att migranterna kommer att ha låga inkomster i genomsnitt, se "Asylinvandringens ekonomiska effekter på pensionssystemet", Pensionsmyndigheten, dok. bet.PID148639, s. 18.

syfte att utvärdera nivån på den generella jämförelseinkomsten och effekten på kvinnors och mäns pensioner.

2.3 Förslag till lagtext

I tidigare åiterrapportering har förslag till ny lagtext presenteras i enlighet med presenterat förslag. De lagändringar som ligger i linje med förslaget är tekniskt enkla att genomföra. Det gäller främst mindre justeringar av skrivningarna i 60 kap. 34, 36 och 52 §§ SFB. Regeländringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Ingen justering av pensionsgrundande belopp görs retroaktivt utan regeländringen avser intjänande från och med år 2018.

3 Effekt på grundskyddet

3.1 Effekter för individerna

Vi har genom typfallsberäkningar beräknat effekten på grundskyddet av att avskaffa pensionsgrundande belopp för studier och utöka pensionsgrundande belopp för barnår enligt föreslagen regeländring. Vi har beräknat grundskyddet för 200 typfall, 100 män respektive 100 kvinnor. Typfallen är konstruerade utifrån de män och kvinnor som är födda 1972-1974 och som har pensionsgrundande belopp för antingen studier eller barnår. Den studerande befolkningen utgör nästan 300 000 individer, ungefär 180 000 kvinnor och 120 000 män. Typfall 1 (den första percentilen) representerar de 1 procent av individerna (män resp. kvinnor) i befolkningen som har lägst pensionsbehållning 2014 i inkomstpensionssystemet.¹⁰ Varje procentuell andel motsvarar 1 800 kvinnor mot 1 200 män.

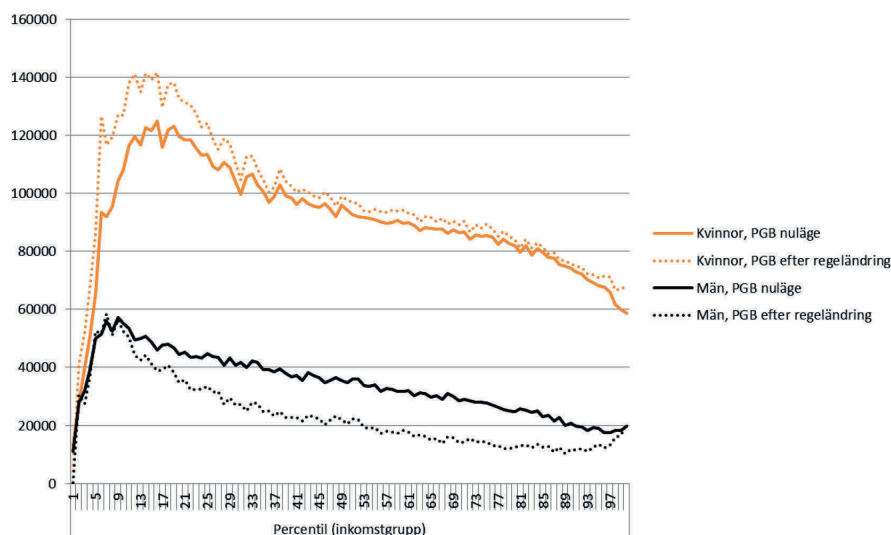
Beräkningarna bygger på de genomsnittliga pensionsgrundande beloppen samt genomsnittlig pensionsbehållning och pensionsgrundande inkomst för respektive percentilgrupp. Utifrån dessa uppgifter beräknas slutlig inkomst- och premiepension samt grundskydd för varje typfall, före och efter regeländring. Typfallsberäkningarna tar inte hänsyn till eventuell tjänstepension. I typfallsberäkningarna antas alla vidare ha en hyra om 5000 kr/ månad, se bilaga 5.2 för mer om antagandena för beräkningarna.

Figur 1 nedan visar genomsnittliga pensionsgrundande belopp¹¹ för de olika inkomstgrupperna, för män (svart linje) och kvinnor (orange linje). Helt dragen linje visar nuläge och streckad linje visar belopp efter regeländringen.

¹⁰ Typfall 2 män respektive kvinnor med näst lägsta pensionsbehållningen etc. och typfall 100 den procenten av män respektive kvinnor med högst pensionsbehållning 2014.

¹¹ Pensionsgrundande belopp för studier och barnår.

Figur 1: Pensionsgrundande belopp för olika inkomstgrupper, nuvarande nivåer och efter regeländring, kvinnor och män



Figuren visar hur regeländringen innebär att de pensionsgrundande beloppen minskar för männen och ökar för kvinnorna. För männen minskar beloppen framför allt för individer med medel-hög inkomst (pensionsbehållning¹²) och för kvinnorna ökar beloppen främst för dem med låg inkomst. Det bör noteras att kvinnorna generellt har lägre inkomst än männen i motsvarande percentil.

Sammanfattningsvis kan sägas att en slopad studierätt och utökad barnårsrätt innebär att männens allmänna pension kommer att minska (eftersom de i allmänhet har mer pensionsgrundande belopp för studier än för barnår). Detta innebär ett ökat grundskydd för männen. För kvinnorna gäller generellt det motsatta. Individer som bara har studierätt kommer att få en lägre inkomst- och premiepension efter regeländringen. Om de har en låg inkomstgrundad pension (om de t.ex. inte har kommit ut på arbetsmarknaden efter studierna) kommer de dock att kompenseras med högre garantipension och bostadstillägg.

Av de studerande typfallen kommer drygt 10 procent av männen få en höjd garantipension av regeländringen på grund av att de har högre pensionsgrundande belopp för studier än för barnårsrätt.¹³ För ca 20 procent av kvinnorna gäller det motsatta, dvs. en sänkt garantipension.¹⁴ Kvinnornas belopp för garantipension

¹² Individerna är sorterade i percentiler efter pensionsbehållning i inkomstpensionssystemet.

¹³ 17 procent av männen att få garantipension utan regeländring, percentil 1-16 samt 18. Vid en regeländring höjs garantipensionen för 12 procent (av samtliga män). För 3 procent minskar dock garantipensionen då dessa har högre pensionsgrundande belopp för barnårsrätt än för studier och för 2 procent är nivån på garantipensionen oförändrad.

¹⁴ För 18 procent av kvinnorna ökar den inkomstgrundande pensionen av regeländringen, vilket innebär ett minskat grundskydd. För den första percentilen, de 1 procent av kvinnorna som har lägst pensionsbehållning, ökar dock grundskyddet. Att dessa kvinnors inkomstgrundade pension minskas av regeländringen kan förklaras av att det i den här

minskar dock generellt mer än vad männens ökar. Detta kan förklaras genom att studera effekten av regeländringen i figur 1. Kvinnor med garantipension motsvarar percentil 1-19 och män med garantipension percentil 1-18. Vi ser att ökningen av pensionsgrundande belopp för kvinnor med garantipension är större än minskningen av pensionsgrundande beloppen för till män med garantipension.

Varje percentil motsvarar dessutom fler kvinnor (1 800) än män (1 200), vilket innebär att garantipensionen påverkas för fler kvinnor än män (garantipensionen minskar för drygt 32 000 kvinnor och ökar för drygt 14 000 män¹⁵). Sammantaget gör detta att den totala kostnaden för garantipensionen minskar (påverkan på statens budget behandlas mer i avsnittet nedan).

När det gäller bostadstillägg kommer beloppen i allmänhet att öka för männen (20 procent av männen¹⁶) och minska för kvinnorna (35 procent av kvinnorna¹⁷). Bostadstillägget är ett komplement till garantipension och givet en hyra om 5 000 kr/månad ges bostadstillägget till högre inkomstunderlag än garantipension innan det är avräknat. Då männen har högre inkomster och pensionsbehållning än kvinnorna berörs en större andel kvinnor än män. Dessutom motsvarar som tidigare nämnts varje procentuell andel 1 800 kvinnor mot 1 200 män, vilket gör att antalet berörda kvinnor är betydligt fler än antalet berörda män (ca 63 000 kvinnor jämfört med 24 000 män).

3.2 Påverkan på statens budget

De beräknade utfallet för de 200 typfallen har viktas om för att fånga den totala effekten, dvs. utgiften för staten. Totalt bedöms statens utgifter för grundskyddet i framtiden minska marginellt av föreslagen regeländring. I vilken omfattning är osäkert men grovt uppskattat rör det sig om mellan 30-70 miljoner kronor per år, vilket motsvarar minskade utgifter för grundskyddet med knappt 0,1 procent. Regeländringen skulle innebära minskning av utgifterna för både garantipension och bostadstillägg.

Man skulle eventuellt kunna förvänta sig större effekter på grundskyddet eftersom regeländringen innebär ett ökat intjänande för personer med lägre inkomst (se figur 1 ovan). Den ringa effekten kan dels förklaras av att det rör sig om relativt små belopp för utökningen av barnårsrätten. För personer med låga inkomster som går ner mycket i lön under barnår, en grupp som gynnas mest av regeländringen, rör det sig om cirka 300 kronor extra i månaden i inkomstgrundad pension.¹⁸

gruppen finns kvinnor som bara har studierätt och ingen barnårsrätt. Det är en grupp som har låg behållning jämfört med övriga kvinnor, vilket analyseras i Pensionsmyndighetens tidigare redovisning i ärendet, se PID147800 s.35-37. Den låga behållningen för kvinnor som endast har studierätt kan förklaras av att en stor del av gruppen inte har haft någon eller väldigt låg pensionsgrundande inkomst under många år.

¹⁵ För en del män (dvs. percentilgrupper) minskar dock garantipensionen och för en del kvinnor ökar garantipensionen, se föregående fotnoter 14-15.

¹⁶ Percentil 8, 10, 11, 14-30. Percentil 2 får ett sänkt bostadstillägg-

¹⁷ Percentil 2, 8-11, 14-43.

¹⁸ Se tidigare återsrapportering, PID147800 s.35.

En annan orsak till att vi inte ser större effekter är att garantipensionen, för majoriteten av dem som berörs av regeländringen¹⁹, endast minskar med 50 öre för varje ytterligare krona i inkomstgrundad pension.²⁰

En annan konsekvens av regeländringen är att en del av gruppen som bara har studierätter har låg pensionsbehållning och låga inkomster.²¹ Dessa individer kommer att få en låg inkomstpension och omfattas även i nuläget av grundskyddet. När de förlorar sina studierätter innebär detta minskad inkomstpension och därmed ett ökat grundskydd.

Slutligen kan våra resultat sannolikt förklaras av att vi studerar relativt unga typfall, födda 1972-1974 och deras inkomst och behållning under 2014 då de var 40-42 år. I den tidigare redovisningen i ärendet kunde vi konstatera att för unga personer var behållningen generellt lägre för dem som hade bedrivit eftergymnasiala studier jämfört med dem som inte hade studerat. Gruppen med studierätter fick högre behållning än dem som inte hade studierätter först vid senare åldrar (vid 50 års ålder). Vi kan därför inte förvänta oss att fånga upp fördelningseffekterna av förslaget fullt ut i våra beräkningar.²²

Även om effekten är relativt liten i förhållande till totala medel för grundskyddet anser dock Pensionsmyndigheten att den inte är obetydlig, i synnerhet om man beaktar den kostnadsbesparande effekten över tid.

4 Motiv till avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt

Huvudprincipen i pensionssystemet är att pensionen grundar sig på en persons förvärvsinkomster under livet, den s.k. *livsinkomstprincipen*. Vid införandet av det nya pensionssystemet framhöll regeringen ett behov av att för vissa speciella situationer kompensera pensionsförlusten vid frånvaro från arbetsmarknaden. Kompletterande pensionsrätter skulle ges för personer som haft förtidspension, vårdat små barn, studerat eller som deltagit i pliktjänstgöring. Regeringen påpekade dock att varje särreglering i detta avseende kan sägas utgöra ett avsteg från livsinkomstprincipen. Med alltför många avsteg skulle livsinkomstprincipen förlora i innehåll. Regeringen uttryckte att det därför noga bör övervägas i vilken mån skattefinansierade kompletteringar till livsinkomstprincipen bör göras och vilka grupper som i så fall bör komma i fråga för särskild kompensation.

Pensionsmyndigheten har visat i en tidigare analys att eftergymnasiala studier generellt ger högre pension jämfört med dem som inte har studerat.²³ Detta samband gäller trots att intjänandetaket i pensionssystemet gör att man inte får pensionsrätter

¹⁹ Percentilgrupp 8-19, för både män och kvinnor.

²⁰ Garantipensionen minskas (utökas) med en krona för varje utökad (minskad) krona i inkomstpension för individer med en inkomstpension under 4 651 kr/månaden (1,26 PBB). För högre nivåer på inkomstpensionen minskas (utökas) garantipensionen med 50 öre för varje utökad (minskad) krona i inkomstpension. För dem med inkomstpension över 11 333 kr/månaden (3,07 PBB) utbetalas ingen garantipension. Beloppen avser ogifta, vilket vi antar att samtliga individer är i våra beräkningar.

²¹ Se föregående not 16.

²² Se PID147800 s.26-27 samt s.37.

²³ Se PID147800, s. 25-28.

vid högre inkomster.²⁴ Det saknas således motiv till av att ge kompletterande pensionsrätter för studier.

Ett argument för att behålla studierätten skulle kunna vara att studierätten uppmuntrar till eftergymnasiala studier. Pensionsmyndigheten menar dock att detta argument brister i flera avseenden.

För det första bedömer Pensionsmyndigheten det som högst osannolikt att studierätten ger en effekt på individens val av vidareutbildning. Kunskapen om studierätten bedöms som låg. Men även om kännedomen vore hög så talar dels den mycket långa tid som skiljer studiebeslutet och pensionen samt den begränsade effekten som studierätten har på den slutliga månatliga pensionen, 200 kr brutto för fem års heltidsstudier, i sig emot att studierätten skulle påverka individens val av studier.

För det andra syftar de kompletterande pensionsrätterna till att kompensera för inkomstförlust vid frånvaro från arbetslivet. Det var Pensionsarbetsgruppens uppfattning att studierätten inte bör användas som ett medel för att skapa incitament för eftergymnasiala studier.²⁵

Pensionsmyndigheten föreslår mot bakgrund av detta ett avskaffande av studierätten. Om studierättens slopas utan att motsvarande avgifter tillförs pensionssystemet på annat vis skulle det dock få en betydande påverkan på tillgångssidan i pensionssystemet, som i sin tur påverkar omsättningstiden och balanstalet. För att undvika detta kan de medel som går till studierätter användas för att utöka barnårsrätterna. Pensionsmyndigheten har föreslagit att barnårsrätten utökas till att ges under fem år, samt att den generella jämförelseinkomsten höjs så att personer med låg inkomst får högre barnårsrätter. Eftersom kvinnor får en större andel av barnårsrätterna innebär förslaget en viss omfördelning av pensionsrätter från män till kvinnor. Kvinnorna har visserligen en större del av studierätterna, men denna andel är mindre än andelen av barnårsrätterna.²⁶

En icke önskvärd effekt av en ötkad barnårsrätt vore om fler kvinnor går ner i arbetstid eller kvinnor går ner ännu mer i arbetstid på grund av den ökade kompensationen under barnår. Pensionsmyndighetens bedömning är dock att en sådan beteendepåverkan är ytterst marginell om den alls ens skulle förekomma. På samma sätt som vad gäller pensionsrätt för studier är det mycket lång tid mellan den handling som leder till pensionsrätt och pensionspåverkan. Snarare är det utformningen av föräldraförsäkringen och traditionella könsnormer som styr omfattning av deltidsarbete hos föräldrar och deras föräldraledighetsuttag. Dessutom innebär föreslagen ändring en mindre justering av gällande regelverk. Vidare bör det noteras att det, för samtliga löner utom de lägsta och högsta lönar sig att ha en hög tjänstgöringsgrad vid barnår; barnårsrätten kompenserar visserligen för en minskad

²⁴ Gränsen går vid en årlig pensionsgrundande inkomst på 7,5 inkomstbasbelopp.

²⁵ Se SOU 1994:20 s. 188 samt Pensionsmyndighetens tidigare redovisning i ärendet (PID147800), bilaga 9.2.

²⁶ Kvinnor har ca 60 procent av studierätterna och 80 procent av barnårsrätterna, se PID147800, s. 13.

inkomst om individen väljer att gå ner i arbetstid under småbarnsåren men det totala intjänandet till pensionen blir större om individen fortsätter att arbeta heltid.²⁷

Idag arbetar många kvinnor deltid även efter det att barnet är 4 år gammalt. Eftersom vi bedömer att pensionsrätter för barnår inte ger några eller endast marginella beteendeeffekter menar vi att en utökning av barnårsrätten skulle få positiva jämställdhetseffekter i och med att pensionen för dessa kvinnor skulle höjas något (som nämns ovan höjs även pensionen för de kvinnor som inte går ner i arbetstid). En höjning av den generella jämförelseinkomsten gör att personer med låg inkomst gynnas särskilt.

Det bör noteras att förslaget till viss del innebär en omfördelning mellan kvinnor som har låga inkomster. Kvinnor med bara studierätt har relativt låg pensionsbehållning, jämfört med behållningen hos kvinnor med bara barnårsrätt och kvinnor med både barnårsrätt och studierätt. Den låga behållningen hos kvinnor som endast har studierätt kan förklaras av att en stor andel av gruppen inte har någon eller väldigt låg pensionsgrundande inkomst under många år.

En avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt skulle felaktigt kunna uppfattas som att lagstiftaren inte vill uppmuntra till studier och dessutom vill konstruera en ”kvinnofälla” i form av utökad barnårsrätt. Om lagstiftaren väljer att avskaffa studierätten och utöka barnårsrätten bör det tydligt framgå i motiven att de kompletterande pensionsrätterna inte bedöms påverka vare sig individernas val av eftergymnasiala studier eller kvinnors förvärvsarbete. Vidare bör man påpeka att de kompletterande pensionsrätterna inte syftar till att uppmuntra vissa beteenden hos pensionsspararna utan att kompensera för minskad livinkomst. Här bör man särskilt framhålla att nuvarande system snarare sänder en negativ signal då studierätten utgör ett omotiverat avsteg från livsinkomstprincipen som försvagar pensionssystemets legitimitet.

²⁷ Detta beror på att de individer som inte går ner i arbetstid under barnår i de flesta fall får ett inkomstbasbelopp i pensionsgrundande belopp.

5 Bilagor

5.1 Höjning av jämförelseinkomsten

5.1.1 Kostnad av ytterligare ett barnår

För att utreda effekter av vad införandet av ett extra barnår skulle innebära för kostnad (istället för att anta att kostnaderna ökar med 25 procent) har Pensionsmyndighetens analysdatabas Midas använts för att skatta övergångssannolikheter mellan olika beräkningsalternativ. Övergångssannolikheterna är skattade för åren 2012-2014 och är relativt stabila över tid. Snitten för de tre åren sammanfattas i tabell 1.

Tabell 1: Övergångssannolikheter mellan beräkningsalternativ för barnårsrätt

		År $t+1$		
		1	2	3
År t	1	0,5	0	0,5
	2	0	0,8	0,2
	3	0,1	0,05	0,85

Utifrån mikrodata kan vi se att de som ej har barnår föregående år hamnar relativt jämnt fördelat i de tre olika barnårsalternativen. De som har beräkningsalternativ 1 stannar antingen kvar i alternativ 1 eller hamnar i alternativ 3 året därpå. 80 procent av de som är i beräkningsalternativ 2 stannar kvar i alternativ 2 och 20 procent går till alternativ 3. 10 procent av de i alternativ 3 går till beräkningsalternativ 1, 5 procent till alternativ 2 och 85 procent stannar i alternativ 3.

Man kan nästan påstå att det finns två möjliga vägar ”genom barnåren” om man antar att det är samma förälder som har alla barnår. Antingen har man en låg inkomst innan barnets födsel, man hamnar då i beräkningsalternativ 2 och stannar där under barnårstiden. I vissa fall hamnar man i alternativ 3 om ligger över 75 procent av medel-PGI när man återgår till arbetet. Den andra vägen är att man har en relativt sett högre inkomst innan barnets födsel. Under de första åren är man föräldraledig med ett inkomstbortfall och man är i beräkningsalternativ 1. När man senare återgår till arbetslivet och jobbar heltid hamnar man i beräkningsalternativ 3. Om man istället jobbar deltid är man kvar i alternativ 1. Mer än hälften har sitt sista barnår i beräkningsalternativ 3.

Övergångssannolikheterna används för att skatta antalet personer som är aktuella för ett extra barnår för respektive beräkningsalternativ. Vi utgår från personer som har barnår år t men ej år $t+1$. Kostnaden för ett extra barnår blir antalet personer gånger medelvärdet av motsvarande grupps barnårsrätt (exempelvis värdet för gruppen som går från alternativ 1 år t till alternativ 3 år $t+1$). På detta vis uppskattas kostnaden för ett extra barnår till 1,705 miljarder eller 26,4% av totalkostnaden för barnårsrätten för intjänandeår 2014. Motsvarande beräkningar för 2013 och 2012 är 1,609 och 1,552 miljarder (25,2 och 25,3 procent av barnårsrättens kostnader de åren). Den större andelen för 2014 är på grund av att utflödet från barnårsrätterna var nästan 5 procent större än de tidigare åren samtidigt som inflödet var detsamma. Detta leder till en större kostnadsandel för detta år om man förlänger barnårsrätten från 4 till 5 år. Det bör noteras att här har endast kostnaden av ett ytterligare barnår skattats, hänsyn har inte tagits till att en höjning av den generella jämförelseinkomsten skulle öka kostnaden för ytterligare ett barnår (detta görs i följande avsnitt).

Att kostnaderna beräknas till över 25 procent kan dels förklaras av att utflödet har varit relativt stort jämfört med inflödet/beståndet under de studerade åren, dels att andelen personer som uppskattas få beräkningsalternativ 2 det sista barnåret är relativt stor. Andelen som beräknas få beräkningsalternativ 3 är visserligen större, men snittkostnaden för beräkningsalternativ 2 är högre än för övriga, vilket drar upp kostnaden.

5.1.2 Kostnad av ytterligare ett barnår och höjning av den generella jämförelseinkomsten

Eftersom besparingen för studierätterna överstiger kostnaderna för att öka barnårsrätten från fyra till fem år kan differensen läggas på att höja den generella jämförelseinkomsten som används för att beräkna barnårsrätterna enligt alternativ två. Den generella jämförelseinkomsten är för tillfället 75 procent av medel-PGI. I tabell 2 nedan redovisas hur mycket medel som finns kvar av studierätterna om barnårsrätten förlängs med ett år (kolumn A). I kolumn B redovisas kostnaden av att höja den generella jämförelseinkomsten till 85 procent (här tas hänsyn till att en höjning påverkar kostnaden av ett ytterligare barnår). I kolumn C redovisas hur mycket den generella jämförelseinkomsten kan höjas innan pengarna av studierätten tar slut.

Vi ser att kostnaden av att höja den generella jämförelseinkomsten ökar från 2012-2014 och att studierätten räcker mindre för att höja den generella jämförelseinkomsten (kolumn C). Detta kan dels förklaras av en ökning av antalet personer med beräkningsalternativ 2, dels att studierätterna som andel av barnår har minskat över tid.

Tabell 2: Beräkning av den generella jämförelseinkomsten

	A. Pengar kvar efter förlängning med ett år	B. Kostnad att höja till 85%	C. Max procent innan pengar tar slut
2012	739 492 359	450 637 200	91
2013	734 425 756	467 054 747	90
2014	697 989 521	487 123 826	89

Hänsyn har tagits till att vissa personer har både studierätt och barnårsrätt. Studierätten påverkar barnårsrätten indirekt på två sätt. Det ena berör intjänandetaket och att barnårsrätten dras av före studierätten om individen slår i taket. Om studierätten tas bort kommer vissa personer som är nära eller har slagit i taket att vara berättigade till större barnårsbelopp. I praktiken är detta försumbart eftersom alla som slår i taket är barnårsalternativ 3 och påverkas inte nämnvärt av borttagen studierätt. Det är endast 250 personer som har ett pensionsunderlag större än 400 000 kr och har studierätt (vilket är ungefär maximalt pensionsunderlag minus ett medianbelopp för studierätt). Den andra effekten inträffar för de i beräkningsalternativ 2. Här får en borttagen studierätt mycket större konsekvenser och en minskad studierätt måste i stort sett höja barnårsrätten med samma belopp. Detta leder till att det totala utrymmet för att höja barnårsrätterna minskar från 2,583 miljarder till 2,403 miljarder för intjänandeår 2014.

5.1.3 Begränsningar i beräkningarna och möjliga felkällor

5.1.3.1 Föräldrar som delar på barnårsrätterna

Vi har skattat kostnaden för ytterligare ett barnår genom att studera personer som har barnårsrätt år t men inte barnårsrätt år $t+1$. För vissa av dessa individer innebär det dock att den andra föräldern har fått barnårsrätten år $t+1$. Vi har av resurs- och tidsskäl valt att inte matcha ihop föräldrar i databasen, vilket innebär att vi i analysen inte har kunnat ta hänsyn till att barnårsrätten kan tillfalla båda föräldrarna. Detta innebär en viss överskattning av kostnaden för barnår (vissa individer inkluderas i beräkningen av kostnaden för ytterligare ett barnår, trots att följande barnår har tillfallit andra föräldern). Denna överskattning bedöms dock som relativt begränsad. Studerar man samtliga personer som har fått barnårsrätt under perioden 1960-2014 har 20 procent endast haft ett barnår. I den gruppen ingår dessutom individer som har haft sitt första år med barnårsrätt 2014, av vilka flertalet kommer att ha ytterligare ett år med barnårsrätt 2015 osv.

5.1.3.2 Personer som slår i intjänandetaket

Beräkningarna tar inte hänsyn till att vissa personer kommer att slå i intjänandetaket vid ett ytterligare barnår. Sannolikheten för att slå i taket bedöms öka ju fler år från barnets ålder som barnårsrätten ges. Bedömningen görs dels utifrån övergångsmatrisen som presenteras i avsnitt 5.1.1, dels när vi studerar fördelningen över beräkningsalternativ individernas första och sista barnår. Över hälften av alla med barnår beräknas få beräkningsalternativ 3 det sista barnåret, jämfört med att andelen som får beräkningsalternativ 3 sitt första barnår beräknas till en tredjedel.²⁸ Beräkningsalternativ 3 är det enda alternativ där barnårsrätten kan nå upp till intjänandetaket. Antalet som slår i taket under det sista barnåret uppskattas idag till 7 000- 10 000 personer. Denna felkälla innebär en överskattning av kostnaden för barnårsrätten; en del av de barnårsrätter som beräknas betalas ut kommer i praktiken inte att göra det när det gäller personer över intjänandetaket.

5.1.3.3 Byte av beräkningsalternativ vid förändrade regler

Vissa individer kommer att ”byta” beräkningsalternativ vid förändrade regler; en höjning av den generella jämförelseinkomsten kommer att göra att beräkningsalternativ 2 kommer att ge ett högre pensionsgrundande belopp. Detta kommer att innebära ytterligare kostnader.

Det är en avgränsad grupp med personer för vilket detta kommer att vara aktuellt. Det gäller en del individer i gruppen med en s.k. individuell jämförelseinkomst²⁹ mellan 75 procent av medel-PGI – 1 inkomstbasbelopp (IBB) och 85 procent av medel-PGI (11 900 kr/mån-18 800 kr/mån³⁰). En del av dessa personer kommer att gå från alternativ 1 respektive alternativ 3 till alternativ 2 vid nya regler. Vi har av tids- och resursskäl valt att inte skatta den exakta kostnaden för personer som byter beräkningsalternativ. Vi kan dock anta att kostnaderna kommer att vara begränsade då vi uppskattar att det rör sig om relativt få personer:

²⁸ Individer som antas ha fått sitt första barnår har barnår år t men inte barnår år $t-1$. Individer som antas ha fått sitt sista barnår har barnår år t men inte barnår år $t+1$.

²⁹ Avser inkomst innan barnår, se regelverket i tidigare återrapportering PID147800 s.11-12.

³⁰ Avser inkomster 2014.

Antalet personer som med säkerhet kommer att byta till alternativ 2 är dels de i den studerade gruppen som har en jämförelseinkomst som är *lägre* än 85 procent av medel-PGI-1 IBB (dvs. individer med inkomster mellan 11 900 och 14 100 kr/mån).³¹ Vi har inte uppgifter om jämförelseinkomst tillgänglig i Midas, vilket gör att vi får approximera denna genom att titta på inkomsten för personer som har barnår år t men som inte har haft barnår år t-1.³² Ungefär 1 600 personer uppskattas att få alternativ 2 istället för alternativ 3 av de individer som aldrig tidigare fått barnårskatt.³³ Totalt sett, dvs. när vi tittar på samtliga personer med barnårskatt och inte bara nya mottagare, blir antalet givetvis större. Det är dock svårt att estimerar jämförelseinkomsten för denna grupp, vilket gör att det är svårt att uttala sig om det totala antalet men bedömningen är att det är osannolikt att det rör sig om så pass stor grupp att kostnadsökningen skulle bli betydande.

Alla individer med jämförelseinkomst över 75 % av medel-PGI *men lägre än 85 %* av medel-PGI (16 600 och 18 800 kr/mån) som har fått alternativ 1 enligt nuvarande regler kommer att få alternativ 2 med nya regler.³⁴ Med ovan nämna approximation över jämförelseinkomster uppskattas drygt 3 000 personer få alternativ 2 istället för alternativ 1 (även här kan vi endast uttala oss om personer som aldrig tidigare har fått barnårskatt och inte den totala gruppen). Det bör noteras att det även kommer att finnas personer med dessa jämförelseinkomster som går från alternativ 3 till alternativ 2. Det kommer dock att finnas personer i gruppen som även med förändrade regler kommer att ha alternativ 3, varför vi inte enkelt kan uppskatta antalet som kommer att få från alternativ 3 till 2. Antalet personer med den här jämförelseinkomsten som har beräkningsalternativ 3 är dock endast 3 600 i den studerade gruppen.

5.2 Typfallsberäkningar, effekt på grundskyddet vid slopad studierätt och utökad barnårskatt

I avsnitt 3.1 beskrivs hur vi har konstruerat typfall. För dessa totalt 200 typfall (100 män och 100 kvinnor) har vi beräknat utfallet för på grundskyddet med gällande pensionsgrundande belopp och pensionsgrundande belopp vid en regeländring med utökad barnårskatt och slopad studierätt. Den utökade barnårskatten har justerats något för att uppnå full kostnadsneutralitet i förhållande till studierätten. Utan justeringen

³¹ Personer med jämförelseinkomst lägre än 85 % av medel-PGI – 1 IBB hamnar alltid i alternativ 2 under barnår, förutsatt att de inte tjänar mer under barnår än tidigare år. Alternativ 3 blir per definition lägre för denna grupp än alternativ 2. Alternativ 1 ges bara om den individuella jämförelseinkomsten är högre än 85 % av medel-PGI, vilket den per definition inte är för den här gruppen.

³² Detta bedöms dock bli dock en övertäckning eftersom barnårskatten detta år kan ha tillfallit individens partner.

³³ Här studeras personer som hade barnår 2014 men inte 2013. Individer med en jämförelseinkomst lägre än 85 procent av medel-PGI – 1 IBB (13 700 kr/mån) har per definition lägre jämförelseinkomst än 75 procent av medel-PGI (16 300 kr/mån), varför alternativ 1 inte är aktuellt för denna grupp, varken i nuläget eller vid förändrade regler. Vi ser dock tecken för vår övertäckning då 711 personer i vår studerade grupp har alternativ 1, vilket innebär att deras jämförelseinkomst ligger högre än 85 procent – 1 IBB.

³⁴ Dessa personer har gått ner mer än ett inkomstbasbelopp i inkomst under barnår, vilket har gjort att de har fått alternativ 1. En höjning av den generella jämförelseinkomsten till 85 procent av medel-PGI ger per definition ett större pensionsgrundande belopp än alternativ 1 (eftersom gruppen har en individuell jämförelseinkomst under 75 procent).

skulle de pensionsgrundande beloppen för en utökad barnår rätt enligt föreslagna regler bli något lägre än beloppen för studierätten för de studerade årskullarna. Om beräkningen gjordes utan justering skulle resultatet per definition visa en ökad kostnad för grundskyddet.

Grundskyddet har simulerats med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell med de karakteristika som de olika typfallen (percentilerna) har i form av pensionsbehållning, pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp. Lönen har för samtliga typfall antagits att öka i framtiden realt med 1,8 procent. Samtliga individer antas gå i pension vid 65 års ålder (år 2038). Typfallen är konstruerade utifrån kvinnor och män födda 1972-1974 som har pensionsgrundande belopp för studier eller barnår. I beräkningarna antas samtliga individer vara födda 1973.

Utfallet eller effekten på grundskyddet av de två alternativa beräkningarna redovisas i tabell 3. De beräknade utfallet för de 200 typfallen har viktas om för att fånga effekten total riksnivå (statens budget).

Tabell 3: Total förändring i statens utgifter för grundskydd, miljoner kronor

	Differens garantipension av alternativa regler	Differens bostadstillägg av alternativa regler	Summa
Män	6	20	26
Kvinnor	-41	-30	-71
Summa	-35	-10	-45

Osäkerheten bedöms till ± 20 miljoner.

Departementsserien 2016

Kronologisk förteckning

1. Kontroller och inspektioner i Sverige av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. Fi.
2. Några frågor om offentlighet och sekretess. Ju.
3. Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. Ju.
4. Effektivare hyres- och arrendenämnder. Ju.
5. Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen. S.
6. Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering. A.
7. Tolktjänst för vardagstolkning. S.
8. Hälsoväxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna. S.
9. Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik. N.
10. Nya regler för europeiska småmål – lättare att pröva tvister inom EU. Ju.
11. Anpassningar av svensk rätt till EU-förordningen om kliniska läkemedelsprövningar. S.
12. Etisk granskning av klinisk läkemedelsprövning. U.
13. Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater. Ju.
14. Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Byte av benämningar på lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. A.
15. Normgivningen inom åklagarväsendet m.m. Ju.
16. Ersättning vid expropriation av bostäder. Ju.
17. Otillåtna bosättningar. Ju.
18. Ytterligare åtgärder för att genomföra EU-direktiv om mänskliga vävnader och celler. S.
19. Jämställda pensioner? S.

Departementsserien 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Entreprenörsansvar och svenska kollektivavtalsvillkor vid utstationering. [6]

Förtydliganden av lönestöden för personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga.

Byte av benämningar på lönebidrag, utvecklingsanställning och trygghetsanställning. [14]

Hälsövaxling för aktivare rehabilitering och omställning på arbetsplatserna. [8]

Anpassningar av svensk rätt till EU-förordningen om kliniska läkemedelsprövningar. [11]

Ytterligare åtgärder för att genomföra EU-direktiv om mänskliga vävnader och celler. [18]

Jämställda pensioner? [19]

Finansdepartementet

Kontroller och inspektioner i Sverige av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning. [1]

Utbildningsdepartementet

Etisk granskning av klinisk läkemedelsprövning. [12]

Justitiedepartementet

Några frågor om offentlighet och sekretess. [2]

Uppföljning av återvändandedirektivet och direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning. [3]

Effektivare hyres- och arrendenämnder. [4]

Nya regler för europeiska småmål – lättare att pröva tvister inom EU. [10]

Nya möjligheter till operativt polissamarbete med andra stater. [13]

Normgivningen inom åklagarväsendet m.m. [15]

Ersättning vid expropriation av bostäder. [16]

Otillåtna bosättningar. [17]

Näringsdepartementet

Ny lag om tilläggsavgift i kollektivtrafik. [9]

Socialdepartementet

Mer tydlighet och aktivitet i sjuk- och aktivitetsersättningen. [5]

Tolktjänst för vardagstolkning. [7]