



Ann-Charlotte Ståhlberg

KAN
PENSIONSSYSTEMET
MINSKA
PENSIONSGAPET
MELLAN KVINNOR OCH MÄN?

ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG

KAN PENSIONSSYSTEMET
MINSKA
PENSIONSGAPET
MELLAN KVINNOR OCH MÄN?

FORES



Kan pensionssystemet minska pensionsgapet mellan kvinnor och män?

Ann-Charlotte Ståhlberg

Redaktör: Tove Hovemyr

Fores

Sveavägen 59, 113 59 Stockholm

info@fores.se • www.fores.se

1:a upplagan, 1:a tryckningen

Grafisk form: Epique studio

Tryck: Spektar Bulgaria 2022

ISBN: 978-91-87379-88-8

© Fores, 2022



Innehållsförteckning

Förord	4
Sammanfattning	6
Inledning	8
ATP-systemet var inte jämställt	10
Dagens pensionssystem	12
Omfördelningar till kvinnors fördel	18
Arbetslivet är inte jämställt	22
Öka intresset hos makar att överlåta pensionsavsättningar till sin partner	27
Få väljer att överföra	29
Få väljer efterlevandeskydd	31
Varför så få som väljer överföring/efterlevandeskydd?	33
Förval	36
Låta pensionsförmögenheten ingå i giftorättsgodset vid bodelning i samband med skilsmässa	38
Se över förskottsrentans betydelse för pensionen	42
Ändra prisindexeringen i garantipensionen till en indexering som görs mer följsam med inkomstutvecklingen	44
Hur kan pensionssystemet bidra till att minska pensionsgapet?	46
Referenser	52

Förord

Året är 1957 och den svenska koalitionsregeringen har precis upplösts. Anledningen var pensionsfrågan och regeringskaoset slutade i en rådgivande folkomröstning och ett extra val. Socialdemokraternas kampanj gick till historien med de klassiska orden ”Gärna medalj, men först en rejäl pension”. Om vi snabbspolar cirka sextio år framåt kan vi snabbt konstatera att pensionsdebatten fortfarande inte är avklarad. Pensionsfrågan river upp gamla strider och skapar nya både inom partierna och mellan blocken.

En av huvudanledningarna till att vi på Fores har valt att fokusera på just pensionsfrågan är dess starka påverkan på människors framtid och vardag. Pensionen grundar sig på livsinkomstprincipen, att arbete genererar pension. Antalet arbetade timmar är tillsammans med lönen den viktigaste faktorn som påverkar pensionen. Men eftersom kvinnor jobbar till större del deltid eller har ett kortare arbetsliv samt tar ut huvuddelen av föräldradagarna blir deras pensioner lägre. Idag är gapet mellan män och kvinnors inkomstgrundade pension 20 procent. Så behöver det inte vara.

Om vi ger kvinnor förutsättningar och incitament

att arbeta i högre utsträckning och till högre lön så skulle kvinnor få en högre pension genom arbete, det är den viktigaste grunden för att få en högre pension. Men det finns förändringar man kan göra inom ramen för befintliga principer i pensionssystemet, åtgärder som skulle kunna ge flera kvinnor en bättre pension utan att äventyra själva grunden i pensionssystemet. Dessa redovisas här i rapporten.

Inför valrörelsen har båda blocken i svensk politik redovisat förslag till förändringar av pensionssystemet, som ska verkställas genom förändringar i statsbudgeten och skattessystemet. Detta i stället för att diskutera de långsiktiga förändringar som behövs genom den pensionsgrupp som består av de partier som står bakom pensionsöverenskommelsen, vilket hade varit det mest naturliga.

Pensionsfrågan är stor och bred, det finns nog lika många lösningar som politiker. Men för att kunna lösa samhällsproblemen behöver vi ha fakta på bordet och en gemensam verklighetsbild att utgå ifrån. Denna rapport lägger grunden för en diskussion om vilka kommande reformer vi vill se på pensionsområdet och vi betraktar detta som ett inlägg i debatten om pensionerna inför kommande valrörelse.

Ulrica Schenström, vd Fores

Stockholm, maj 2022

Sammanfattning

Gapet mellan kvinnor och mäns inkomstgrundade allmänna pension är idag 20 procent. Ojämlika pensioner är i huvudsak en konsekvens av ett ojämnt arbetsliv, men även av ett ojämnt ansvar för obetalt hemarbete. Kvinnor arbetar oftare deltid och i branscher och befattningar med lägre lön. Kvinnors förvärvsarbete behöver öka och lönerna bli mer jämlika om också pensionerna ska kunna bli det. Låga kvinnolöner bör angripas via arbetsmarknaden. Att ta kvinnors låga löner som intäkt för att ändra pensionssystemet riskerar att låsa in kvinnor i låglöneyrken och permanenta en ojämlig arbetsmarknad. Men det finns några förändringar som kan förbättra kvinnors pensioner utan att äventyra själva grunden i pensionssystemet.

En sådan kan vara att låta behållningen på pensionskontona, i likhet med annat sparande i bank eller egen bostad, ingå i giftorättsgodset vid bodelning i samband med skilsmässa. Då skulle den part som främst avstått från yrkeskarriären och tagit större ansvar för barn och hem drabbas mindre hårt i pensionshänseende. Man skulle vidare kunna uppmuntra makar till att utnyttja möjligheten att överlåta årets avsättning till premiepensionen till

sin partner. Idag är det ytterst få som gör det. Om även sambor fick möjlighet att överlåta premiepension skulle också det kunna bidra till mer jämställda pensioner i parrelationer.

Pensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen (att det är arbete som genererar pension) och att pensionen ska finansieras med avgifter. De avsteg som finns är främst till kvinnors fördel. Typfallsberäkningar vittnar om att kompensationsgraden (pensionens andel av slutlönen) inte är lägre och pensionsåterbäringen på de pensionsavgifter man betalat under arbetslivet är högre för olika typfall av deltidsarbetande kvinnor än för heltidsarbetande män. Detta trots att det årliga pensionsbeloppet är väsentligt lägre, och också till skillnad från föregångaren ATP-systemet, där kvinnor som grupp fick ett mindre utbyte än män av det de betalat till pensionen, i synnerhet kvinnor med okvalificerade arbeten.

Inledning

Gapet mellan kvinnor och mäns inkomstgrundade allmänna pension är idag 20 procent. Inkomstskillnaderna mellan könen minskar visserligen över tid, men kvinnors arbetsinkomster under livet förväntas bli påtagligt lägre än mäns även för de yngre årskullar som relativt nyligen gjort sin debut på arbetsmarknaden.¹

Pensionen grundar sig på livsinkomstprincipen (att det är arbete som genererar pension) och att pensionerna finansieras med avgifter. Antalet arbetade timmar är tillsammans med lönen den viktigaste faktorn som påverkar pensionen. Ojämlika pensioner är i huvudsak en konsekvens av ett ojämnt arbetsliv, men också av ett ojämnt ansvar för obetalt hemarbete. Kvinnor arbetar oftare deltid eller har ett kortare yrkesliv till följd av att de tar ett större ansvar för familjen än vad män gör. De tar ut huvudparten av de betalda föräldradagarna och en större del av den totala föräldraledigheten. Flera studier av föräldraskapets betydelse för inkomsten visar att skillnaden i arbetsinkomst mellan kvinnor och män inom par ökar vid det första barnets födelse.² Men studier visar också att det finns ett samband mellan en jämnare fördelad föräldraledighet mellan kvin-

1 ISF 2017, Pensionsmyndigheten 2022

2 Angelov et al. 2016, Lundborg et al. 2017, Kleven et al. 2019

nor och män, och mer jämställdhet i fördelningen av det obetalda hemarbetet och marknadsarbetet.³ I takt med att pappans uttag ökar kan man tänka sig att kvinnors arbetsutbud ökar. Låga kvinnolöner bör angripas via arbetsmarknaden. Att ta kvinnors låga löner som intäkt för att ändra pensionssystemet riskerar att låsa in kvinnor i låglöneyrken och permanenta en ojämlig arbetsmarknad.

Kvinnors förvärvsarbete behöver öka och lönerna bli mer jämlika om också pensionerna ska kunna bli det. Genom att kvinnor ges förutsättningar och incitament att förvärvsarbete i högre utsträckning och till högre lön än vad de gör idag skulle kvinnor få högre pension genom eget arbete. Det är den viktigaste grunden för att få högre pension. Men det finns några förändringar man kan göra inom ramen för befintliga principer i pensionssystemet, åtgärder som skulle kunna ge flera kvinnor en bättre pension utan att äventyra själva grunden i pensionssystemet. Att redogöra för dessa är det huvudsakliga syftet med rapporten.

Därutöver ges en presentation av pensionssystemets centrala delar och de undantag från livsinkomstprincipen som görs där av fördelningspolitiska skäl.

3 Duvander m fl 2015

ATP-systemet var inte jämställt

Det gamla ATP-systemet var ohållbart. Systemet var förmånsbestämt och utlovade en bestämd procent av individens tidigare inkomst i pension. För att kunna infria löftena krävdes antingen en avsevärd avgiftshöjning, en börda som föll på den arbetande delen av befolkningen, eller att man var tvungen att acceptera kraftiga underskott, vilket var detsamma som att skjuta betalningen framåt till kommande generationer. Fördelningseffekterna var inte förenliga med traditionell fördelningspolitik. Kvinnor som grupp var inte gynnade.

Kvinnor fick i genomsnitt ett mindre utbyte av avgiftsinbetalningarna än män. Pensionen beräknades på de 15 bästa årsinkomsterna och 30 år med pensionsgrundande inkomster var tillräckligt för att ha rätt till oducerad pension. Utfallet av 15- och 30-årsregeln berodde framför allt på hur inkomsten fördelades över livet. 15-årsregeln gynnade personer i karriäryrken med brant stigande löneprofiler, men missgynnade personer vars inkomster var mera

jämnt fördelade över yrkeslivet, ofta låginkomstagare. 30-årsregeln medförde att högutbildade som hade jämförelsevis få år med avgiftsinbetalningar gynnades. De fick ett högre utbyte av ATP i förhållande till inbetalda avgifter än personer som arbetade i så många fler år. Men 15-årsregeln gav också möjlighet för kvinnor – och män – att arbeta deltid en stor del av livet utan att det påverkade ATP-pensionens storlek. Tillgänglig statistik och empiriska studier gav dock inget stöd för att 15- och 30-årsregeln skulle ha varit till särskild fördel för kvinnor som grupp. Kvinnor som arbetade deltid när de var unga och i yngre medelåldern ökade inte i någon större utsträckning arbetstiden under de sista åren som förvärvsarbetande. Kvinnor fick som grupp ett mindre utbyte av det de betalat till ATP än män, särskilt kvinnor med okvalificerade arbeten. De arbetade mestadels deltid hela yrkeslivet och hade en svag löneutveckling. De fick i genomsnitt ut minst för varje krona i pensionsavgift.⁴

4 Prop. 1993/94: 250, Ståhlberg 1994

Dagens pensionssystem

Dagens pensionssystem är avgiftsbestämt. De inkomstrelaterade delarna – inkomstpensionen och premiepensionen – finansieras med en fast avgift på lönen upp till det så kallade inkomttaket⁵, och pensionen bestäms sedan av hur mycket man har betalat in i avgifter och avkastningen på detta sparande. Varje år sätts 16 procent till inkomstpensionen respektive 2,5 procent till premiepensionen in på två separata personliga konton. Inkomstpensionen är precis som ATP ett fördelningssystem, det vill säga avgiftsinbetalningarna används till att betala de samtida pensionärernas pensioner. Insättningen på personernas konton bokförs som en fordran, en pensionsrätt; inga riktiga pengar sätts in. Premiepensionen däremot är ett fondsystem. Pengarna placeras i de fonder som individen valt. I fördelningssystemet är ”räntan” den genomsnittliga löneutvecklingen i ekonomin, i premiepensionen avkastningen på de valda fonderna. Ersättningar

⁵ Taket är 7,5 inkomstbasbelopp och motsvarar en årsinkomst på 532 500 kronor år 2022.

från socialförsäkringarna, som sjukpenning, sjukersättning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning är pensionsgrundande. Staten betalar in pensionsavgiften till de individuella kontona, liksom för de pensionsgrundande belopp som ges för barnår och studier. Inkomstpensionen bestäms genom att behållningen på kontot vid pensionsinträdet delas med det så kallade delningstalet, som huvudsakligen bestäms av förväntad återstående livslängd för årskullen. Delningstalet är detsamma för kvinnor och män. I premiepensionen kan individen välja mellan traditionell försäkring och fondförsäkring.

Det finns ingen fastlagd pensionsålder. Ett förlångt arbetsliv ger högre pension eftersom avgiftsbetalningarna ökar samtidigt som delningstalet blir lägre. Men pensionen kan tidigast tas ut från 62 års ålder. Den lägsta tillåtna pensionsåldern föreslås öka med ökande förväntad livslängd.⁶ Riksdagen har beslutat att införa en riktålder som ska följa medellivslängdens utveckling och bestämma vid vilken ålder man tidigast kan ta ut pension.

I premiepensionen finns möjlighet att på frivillig väg utjämna pensionerna mellan makar genom att överlåta årets pensionsavsättning till den som har den lägsta inkomsten. I samband med den första utbetalningen av premiepensionen går det också att

6 SOU 2013:25

välja efterlevandeskydd åt sin partner.

Pensionssystemet är ett autonomt slutet system som ligger helt utanför de offentliga finanserna. Systemet är självreglerande. Vid hotad obalans – tillgångarna i systemet (värdet av framtida avgiftsinbetalningar plus buffertfonden) riskerar att bli mindre än skulderna (pensionsåtaganden) – skjuts inga skattemedel till, balansen återställs automatiskt. Den automatiska stabiliseringen är nödvändig för finansiell stabilitet. Pensionssystemet är konstruerat så att det inte kan gå med underskott, endast det som betalas in i systemet betalas ut. Kostnaderna för pensionerna kan inte finansieras genom lån. Det betyder att kostnaderna för pensionerna inte kan skjutas över på framtida generationer.

Det finns såväl teoretiska som empiriska belägg för att förmånsbestämda fördelningssystem, expanderar och får en större omfattning – inklusive högre avgifter – än vad som är hållbart.⁷ Detta eftersom de utlovar en bestämd pensionsnivå och bördan av finansieringen faller helt på de förvärvsverkamma. Till skillnad från en ung person som har hela sitt yrkesverkamma liv framför sig, betalar en medelålders eller äldre person inte fullt ut för en förmånshöjning i ett förmånsbestämt fördelningssystem. En åldrande befolkning ger de äldre allt

7 Browning 1975

större tyngd i den politiska processen. Den kan rösta fram en expansion, något som vårt ATP-system är ett talande exempel på, liksom det stundtals våldsamma motstånd mot reformförslag vi sett i bland annat Frankrike, Italien och Spanien. I en sådan situation är risken stor att systemet bryter samman och att vi får en generation som bara betalar avgifter utan att få några förmåner. Detta gör det extra viktigt att fördelningssystem utformas så att de är hållbara och klarar både demografiska och ekonomiska påfrestningar.⁸

Pensionssystem är långsiktiga åtaganden. Man börjar betala in i unga år för att långt senare få ålderspension som ligger 50, 60, kanske 70 år fram i tiden. Då vill man kunna lita på att reglerna ligger fast och att systemet håller. Återkommande förändringar skapar otrygghet och minskar tilliten. Finansiellt sett är pensionssystemet stabilt. Om det också är politiskt hållbart är mera tveksamt. När den automatiska balanseringen skulle aktiveras valåret 2010 och inkomstpensionerna då skulle sänkas ändrade regeringen beräkningsmetoden; tidsprofilen blev en annan och mera utdragen. Ett färskare exempel är inkomstpensionstillägget som infördes i september 2021. Det bryter mot livsinkomstprincipen och att pensionerna ska finansieras med avgifter.

8 Kruse och Ståhlberg 2017

För den som har bott i Sverige och haft låg eller ingen inkomst finns garantipensionen. Den finansieras genom statsbudgeten, det vill säga av skattemedel. Den är förmånsbestämd, inkomstprövad mot inkomst- och premiepensionen (inte mot tjänstepensionen) och ska säkra inkomsten som pensionär oberoende av tidigare arbetsinkomster och avgiftsinbetalningar. Garantipensionen kan tas ut först vid 65 års ålder. Den som har garantipension har i regel också rätt till bostadstillägg. Även äldreförsörjningsstödet som huvudsakligen betalas till flyktinginvandrare och som har ersatt det kommunala försörjningsstödet är ett skydd mot låga inkomster.

Till den allmänna pensionen kommer även tjänstepensioner. De tas inte upp här. Dessa är avtalade mellan arbetsmarknadens parter och för många nästan lika stora som den allmänna pensionen eller till och med större.⁹ Drygt 90 procent av alla anställda arbetar på en arbetsplats där arbetsgivaren har tecknat kollektivavtal som ger rätt till kompletterande ersättningar. Arbetsgivaren tecknar kollektivavtal för alla anställda på arbetsplatsen oavsett om de är fackanslutna eller oorganiserade. De flesta av dagens förvärvsarbetande omfattas av något av de fyra största tjänstepensionsavtalen: privatanställda arbetare (SAF-LO), privatanställda tjänstemän

9 ISF 2018

(ITP), statligt anställda (PA16) eller kommun- och regionanställda (KAP-KL & AKAP-KL).

De kollektivavtalade tjänstepensionerna har förändrats under 2000-talet för att bli mer samspelta med den allmänna pensionen. Avtalspensionerna har gått från att i huvudsak vara förmånsbestämda till att till hela eller stora delar vara avgiftsbestämda. Till varje anställd betalar arbetsgivaren in fyra till sex procent av lönen till tjänstepension för den lön som inte överstiger intjänandetaket i det allmänna pensionssystemet på 7,5 inkomstbasbelopp. För den del av lönen som överstiger intjänandetaket (vilket gäller fler män än kvinnor¹⁰) är inbetalningarna mycket högre, vanligen runt 30 procent. Tjänstepensionen är därför relativt sett viktigare för höginkomsttagare och utgör ofta ett stort tillskott till pensionen. Kvinnors andel av mäns tjänstepension uppgick 2019 till 52 procent.

Avsättningen till avtalspensionen är en anställningsförmån – en dold löneförmån. Löneskillnaderna, inte minst mellan kvinnor och män, är därför större än vad vi ser i lönestatistiken. Den svenska lönestrukturen är sammanpressad. Det motverkas av pensionsöverenskommelser som erbjuder förmåner över intjänandetaket för allmän pension. Samhället ger intryck av att vara mer jämlikt och jämställt.

10 År 2019 var det 21 procent av männen och 11 procent av kvinnorna som hade en inkomst över intjänandetaket (Pensionsmyndigheten 2022).

Omfördelningar till kvinnors fördel

Fler kvinnor än män får garantipension som man inte har betalat avgifter för, liksom pensionsgrundande förmåner under småbarnsåren (maximalt fyra år per barn). Fler män än kvinnor har inkomster över intjänandetaket för vilka avgifter betalas utan att ge pensionsförmåner. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och gynnas därför också av att annuiteterna i pensionssystemet beräknas med ett för kvinnor och män gemensamt delningstal. Typfallsberäkningar vittnar om att kompensationsgraden (pensionens andel av slutlönen) inte är lägre och att pensionsåterbäringen på de pensionsavgifter man betalat under arbetslivet är högre för olika typfall av deltidsarbetande kvinnor än för heltidsarbetande män. Detta trots att det årliga pensionsbeloppet är väsentligt lägre. I Tabell 1 har pensionsförmånerna för fyra typfall av kvinnor jämförts med mäns. För varje typfall och för fem olika nivåer på utbildningen har årlig pension, livstidspension, kompensationsgrad (pensionens andel av slutlönen) och pensionsåterbäring på de pensionsavgifter de betalat under arbetslivet beräknats. Motsvarande beräkningar har gjorts för en typisk heltidsarbetande man och resultaten för de olika typfallen av kvinnor har jämförts med heltidsarbetande mäns.

Tabell 1. Kvinnors pensionsförmåner i procent av heltidsarbetande mäns

	Heltidsarbetande kvinna	Heltids-/deltidsarbetande kvinna	Kvinna med 10 arbetsår	Deltidsarbetande kvinna
Årlig pension	80–100	80*	35–40	60–70
Kompensationsgrad	100–120	100–120	120–145	100–125
Livstidspension	100–103	93–95	47–45	75–76
Avkastning	115–130	120*	310–400	120–130

Heltidsarbetande kvinna arbetar i huvudsak heltid hela sin yrkesmässiga karriär.

Heltids- och deltidsarbetande kvinna arbetar heltid fram till första barnet, alternerar mellan föräldraledighet och deltidsarbete så länge barnen är små och går först därefter tillbaka till heltid.

Kvinna med 10 arbetsår, arbetar de första 10 åren innan hon gifter sig och skaffar barn.¹¹

Deltidsarbetande kvinna, arbetar deltid huvudparten av sitt vuxenliv.

Alla kvinnor antas få två barn och använda föräldraledigheten samt motta pensionsgrundande belopp för barnår.

Den nedre delen av intervallet anger resultatet för dem som har enbart grundskola och den övre delen för dem med universitetsutbildning

* här finns det ingen spridning mellan dem som har hög och låg utbildning.

Källa: Ståhlberg et al.2005.

¹¹ Detta typfall är inte representativt för svenska kvinnor, men illustrerar hur kvinnor som inte tjänat in någon egen pension berörs av pensionssystemet.

Den deltidsarbetande kvinnan i studien har en pension som är 60–70 procent av den heltidsarbetande mannens pension, men en kompensationsgrad som är upp till 25 procent högre och en återbäring på det hon betalat till sin pension som är 20–30 procent högre än vad han har. Det gemensamma delningstalet betyder mycket för inkomstutjämnningen, medan barnårsrätten har mindre betydelse. Det kan vi se i Tabell 2 som beskriver dels effekten av att pensionen baseras på ett för kvinnor och män gemensamt delningstal, dels effekten av pensionsrätt för barnår.

Tabell 2. Kvoten mellan kvinnors och heltidsarbetande mäns kompensationsgrad

	Gemen- samt delningstal	Separata delningstal	Med barnårsrätt	Utan barnårsrätt
Heltidsar- betande kvinna	1,02 – 1,21	0,89 – 1,04	1,02 – 1,21	1,02 – 1,21
Heltid/ deltidsar- betande kvinna	0,98 – 1,17	0,86 – 1,00	0,98 – 1,17	0,94 – 1,14
Deltidsar- betande kvinna	1,04 – 1,25	0,98 – 1,03	1,04 – 1,25	1,00 – 1,22

Anm: Den nedre delen av intervallet anger resultatet för dem som har enbart grundskola och den övre delen för dem med universitetsutbildning

Källa: Ståhlberg et al.2005.

Arbetslivet är inte jämställt

22

Ann-Charlotte Ståhlberg • Kan pensionssystemet minska pensionsgapet mellan kvinnor och män?

Ojämställda pensioner är i huvudsak en konsekvens av ett ojämställt arbetsliv. Antalet arbetade årstimmar och år i arbete är tillsammans med lönen de viktigaste faktorerna som påverkar inkomstpensionen. Kvinnor och män gör olika val. De väljer inte samma utbildningsinriktningar, inte samma yrken, inte lika lång tid i förvärvsarbete. Kvinnor har färre timmar i förvärvsarbete och arbetar i större utsträckning i yrken med lägre befattningar och löner än män. De arbetar oftare deltid eller har ett kortare yrkesliv till följd av att de tar ett större ansvar för familjen än vad män gör. 26 procent av alla sysselsatta kvinnor arbetar deltid jämfört med 12 procent av männen. Större delen arbetar lång deltid, det vill säga 20–34 timmar. Kort deltid är mindre än 20 timmar. Kvinnor tenderar att återgå till heltid i mindre utsträckning än deltidsarbetande män och lämna arbetslivet tidigare än män inom i stort sett alla yrken, ofta i samband med att deras några år äldre män går i pension.

Den vanligaste orsaken till deltidsarbete är att

heltidsarbete inte erbjuds. Men det är bara runt hälften av kvinnorna och männen i denna grupp som uppger att de vill öka sin andel.¹² När deltidsarbete är ett frivilligt val kan det tyckas anspråksfullt att i efterhand klaga på att pensionen blir för låg. Den näst vanligaste orsaken till att kvinnor arbetar deltid är att de tar hand om barn eller annan anhörig. Några få år med deltidsarbete under småbarnsåren spelar mindre roll för pensionsstorleken, men för den som arbetar deltid en stor del av åren i yrkesverksam ålder blir pensionen lägre.¹³ Gifta kvinnor har lägre pension i genomsnitt än ogifta och frånskilda kvinnor, och andelen med garantipension är större bland gifta, även om skillnaderna minskar.¹⁴

År 2020 var kvinnors månadslön i genomsnitt 34 200 kr, medan mäns uppgick till 37 900 kr. Det motsvarar ett lönegap på 9,8 procent.¹⁵ Det standardvägda lönegapet (den löneskillnad mellan kvinnor och män som kvarstår när hänsyn har tagits till skillnader i ålder, utbildning, sektor, yrke och arbetstid) uppgick till 4,4 procent.¹⁶

Kvinnor riskerar att betraktas som mindre attraktiva att anställa och befordra av arbetsgivare som utgår från att de kommer att vara mer frånvarande

12 Prop 2021/22:1, bil 3

13 Wennemo Lanninger och Sundström 2014, Socialdepartementet 2016

14 Socialdepartementet 2016

15 Prop 2021/22:1, bil 3

16 Prop 2021/22:1, bil 3

från arbetet på grund av föräldraskap än män. Kvinnor med barn under tre år var borta från arbetet 52 procent av arbetstiden medan motsvarande siffra för män var 28 procent.¹⁷

År 2020 tog kvinnor ut 70 procent av de betalda föräldrapenningdagarna och en större del av den totala föräldraledigheten. Rätten till föräldraledighet är mer generös än rätten till ersättning. Enligt föräldraledighetslagen har en förälder rätt att vara ledig från arbetet för vård av barn tills barnet är 18 månader, oavsett om hen tar ut föräldrapenning eller inte. Därefter kan föräldrar vara lediga med föräldrapenning. Den betalas ut i 16 månader per barn, varav 3 månader är öronmärkta för varje förälder. De får minska sin normala arbetstid med 25 procent tills barnet fyller 8 år.

Duvander och Viklund (2014) har studerat kvinnors och mäns föräldraledighet för förstfödda barn år 2009 under barnets första två år. Fram tills barnet fyller två år har mammor i genomsnitt använt 281 föräldrapenningdagar men 398 föräldraledighetsdagar. Pappor har i genomsnitt använt 67 föräldrapenningdagar men 103 föräldraledighetsdagar. Mammorna är föräldralediga nästan fyra månader mer än vad som framgår av den officiella statistiken, papporna drygt en månad mer. För barn födda 2014

17 Prop 2021/22:1, bil 3

eller senare kan föräldrar spara högst 96 föräldrapenningdagar efter att barnet fyllt fyra år. Det har bidragit till ett mera jämställt uttag av föräldrapenningdagar.

Reformerna åren 1995, 2002 och 2006 där ett visst antal dagar reserveras för vardera föräldern har bidragit till att minska skillnaden i uttag av föräldrapenning mellan kvinnor och män, men med avtagande effekt. I takt med att pappans uttag ökar kan man tänka sig att kvinnors arbetsutbud ökar.

Långa frånvaroperioder tenderar att inverka negativt på kunskaper och färdigheter och kan uppfattas av arbetsgivarna som en signal om att arbetsmotivation och karriärintresse blir mindre efter att ha fött barn. Flera studier av föräldraskapets betydelse för inkomsten visar att skillnaden i arbetsinkomst mellan kvinnor och män inom par ökar vid det första barnets födelse. Det beror inte bara på att kvinnor tar ut en större del av föräldraledigheten utan också på att många kvinnor går ner i arbetstid under småbarnsåren. Frånvaro från arbetet som följer av föräldraledighet och deltidsarbete innebär en risk att drabbas av försämrad löneutveckling och glastak i karriären. Att ha barn försvårar eller försämrar kvinnors yrkeskarriär.¹⁸ En jämförelse mellan Danmark, Storbritannien, Sverige, Tyskland, USA och Öster-

¹⁸ Angelov et al. 2016, Lundborg et al. 2017

rike visar att skillnaden mellan mäns och kvinnors arbetsinkomster ökar i samtliga länder efter första barnets födelse.¹⁹ Även om tidsanvändningsstudier indikerar att mäns förvärvsarbetstid minskar något när de har små barn så är det ovanligt att män arbetar deltid under småbarnsåren.²⁰ Ju mer jämställt uttaget av föräldrapenningen är i ett par, desto jämnare fördelning av det obetalda hemarbetet och marknadsarbetet.²¹

19 Kleven et al. 2019

20 Boye och Evertsson 2014

21 Duvander m fl 2015

Öka intresset hos makar att överlåta pensionsavsättningar till partnern

I de fall mottagarna är de som har den lägre inkomsten skulle det göra pensionerna mer jämställda. En utjämning på basis av äktenskapsförhållanden inverkar dock negativt på incitamenten till att förvärvsarbeta mera.

Att låta makar dela pensionsrätter med varandra diskuterades redan tidigt efter att ATP-systemet hade införts.²² Principiella och tekniska problem låg bakom varför delning av pensionsrätter inte föreslogs i ATP-systemet. ATP-systemets 15- och 30-årsregler innebar att det inte gick att bestämma värdet av pensionskapitalet förrän vid pensioneringen. Det problemet finns inte i dagens pensionssystem.

Under beredningsarbetet med pensionsreformen

22 Prop. 1997/98:151, Socialdepartementet 2016, Pensionsmyndigheten 2022

på 1990-talet togs det fram ett förslag till hur pensionsavsättningar skulle delas mellan makar. Den pensionsavsättning som makarna var för sig gjort under äktenskapsåret skulle läggas ihop och delas i två lika stora delar. Det skulle vara frivilligt att dela. Delning skulle göras löpande och inte momentant. Den skulle vara irreversibel, ske mot en reducering i värdet på den överförda pensionen och upphöra när en av makarna eller båda gemensamt anmälde om utträde. Löpande delning under intjänandetiden påverkar pensionen oavsett om makarna vid pensioneringen fortfarande är gifta, har skilt sig eller om äktenskapet upplösts av dödsfall. Delningen skulle omfatta såväl inkomstpensionen som premiepensionen. Gifta och registrerade partners, men inte sambor, skulle kunna dela.²³

Förslaget mötte kraftigt motstånd från remissinstanser och det drogs tillbaka. Skälen var många. Ett huvudproblem var anpassning till garantipensionen, till exempel kunde delning göra att paret tillsammans förlorade på delningen genom att mottagarmaken fick en lägre garantipension efter delningen än om den inte hade skett. Andra invändningar kunde vara att reglerna bröt mot livsinkomstprincipen, inverkade negativt på incitamenten till förvärvsarbete med mera.²⁴

23 Prop.1997/98:151

24 Socialdepartementet 2016, s.189

I stället för att dela pensionsavsättningar i både inkomstpensionen och premiepensionen blev det möjligt för en make/maka att överlåta årets avsättning till partnern och då enbart avsättning till premiepensionen. Det löste problemet med garantipensionen. Eftersom premiepensionen är en mindre del av pensionskapitalet ansågs rätten till garantipension kunna bedömas som om överföring inte hade skett²⁵.

Få väljer att överföra

Det är få som väljer att överlåta sin premiepensionsavsättning till maka/make/registrerad partner. När möjligheten infördes år 1999 valde 1814 personer att göra det. 14 år senare, år 2013, överförde 9 171 personer sin premiepensionsavsättning till partnern. I tabell 3 visas det årets överföringar och hur stora beloppen är i genomsnitt.

Andelen par som överlåter pensionsavsättning har fortsatt att vara låg. År 2016 hade runt en procent av de personer som levde i parförhållanden gjort en överföring. Av männen hade 0,7 procent överfört

25 Premiépensionen är mindre än inkomstpensionen men kan med tiden komma att utgöra en inte obetydlig andel. När pensionssystemet är fullt infasat kan premiépensionen uppgå till mellan 10 och 40 procent av den allmänna pensionen beroende på vilken risknivå pensionsspararen väljer (beräknat för en typindivid med ett 40-årigt arbetsliv som pensioneras vid 65 års ålder) (Premiepensionsmyndigheten 2009).

Tabell 3 Antal personer som överför pensionsrätt, intjänandeår 2013

	Antal	Medelbelopp (efter avdrag)
Man till kvinna	8975	7854
Kvinna till man	186	7580
Man till man	6	8953
Kvinna till kvinna	4	9641
Totalt	9171	7841

Källa: Socialdepartementet 2016.

premiepension till sin partner det året, men ingen av kvinnorna hade gjort detsamma. 0,8 procent av kvinnorna hade tagit emot en överföring, inte någon av männen.²⁶ År 2019 valde 349 kvinnor och 13 867 män att överföra. Bland pensionsspararna det året fanns det 1 151 641 män som var gifta med kvinnor och andelen som överlät årets pensionsavsättning var runt en procent.²⁷

I en studie till ESO (Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi) har Jenny Säve-Söderbergh undersökt i vilken omfattning par mellan åren 2001–2015 gjort överföringar samt vad som utmärker de personer som överför respektive tar emot pensionsöverföringar.

²⁶ ISF 2022

²⁷ Pensionsmyndigheten 2022

Studien visar att:

- Försvinnande få, mindre än en halv procent, överlåter årets premiepensionsavsättning till sin partner. Hela 99,5 procent gör inte det.
- Det är nästan uteslutande män som överför pensionskapital till sin partner.
- Bland registrerade partners är det bara två till tre personer per år som överför.
- Kvinnor får oftare överföringar om maken är högutbildad, äldre än kvinnan och tjänar mer än vad hon gör.
- Kvinnor som får överföringar under många år är själva höginkomsttagare.²⁸

Få väljer efterlevandeskydd

Det är också möjligt att teckna efterlevandeskydd till maka/make/registrerad partner eller sambo när individen påbörjar uttaget av premiepensionen.²⁹ Premiepensionen beräknas då på två liv och pensionsnivån blir därför lägre med efterlevandeskydd; hur mycket lägre beror på åldern hos den som teck-

28 Säve-Söderbergh 2017

29 Änkepensionen avskaffades 1990 med långtgående övergångsregler.

nar skyddet och på hur gammal partnern är. Om individen dör får den efterlevande partnern utbetalningen av premiepensionen så länge hen lever³⁰.

Det är något fler i ESO-studien från 2017 som väljer efterlevandeskydd i premiepensionen än överläter avsättning. Studien visar att:

- Runt 70 procent av gifta män och 80 procent av gifta kvinnor väljer inte efterlevandeskydd.
- Sambor är mindre benägna än gifta att välja efterlevandeskydd. Bland sambopar väljer 85 procent av männen inget efterlevandeskydd och 90 procent av kvinnorna gör det inte.
- De som oftare väljer efterlevandeskydd är män som har höga inkomster, är universitetsutbildade, har en maka som är yngre och med lägre inkomst än de själva.³¹

Av dem som tog ut premiepension 2020 valde drygt 20 procent att teckna efterlevandeskydd. Det var 43 procent av de gifta männen och 25 procent av de gifta kvinnorna som valde att göra det.³²

30 Det som sparas i inkomstpensionen kan däremot inte överföras eller omvandlas till efterlevandeskydd. Pensionspengarna tillfaller alla andra sparare när man dör.

31 Säve-Söderbergh 2017

32 Pensionsmyndigheten 2022

Varför så få som väljer överföring eller efterlevandeskydd?

Varför är det så få par som själva väljer att göra pensionsinkomsterna mer jämställda? Det kan bero på att många människor har ett begränsat intresse för pensionsfrågor, vet för lite, eller varken kan eller vill välja. Flera olika enkätundersökningar vittnar om att män och kvinnor vet mycket lite om pensionssystemets utjämnande delar. Runt 85 procent av männen och 86 procent av kvinnorna svarade fel på frågan ”om de tror att man kan överföra den årliga avsättningen till premiepensionen till sin maka eller make”.³³ I samma undersökning svarade 97 procent av männen och 93 procent av kvinnorna att de inte vet hur pensionsrätter för barnår fungerar, att föräldrarna kan välja hur de vill fördela dessa. I en annan tidigare undersökning svarade 14 procent av de tillfrågade ”ja” på frågan om de tror att premiepension kan överföras mellan makar.³⁴

Det är inte gratis att överföra. Värdet av den överförda premiepensionen skrivs ned. Kostnaderna för delning ska inte få lov att påverka andra än dem som använder sig av systemet. Kvinnor lever i genom-

33 ISF 2022

34 Elinder m fl 2020

snitt längre än män och får längre tid som pensionär. Därför justerar Pensionsmyndigheten ned utbetalningen, idag med 6 procent, för att pensionsmedlen ska räcka till båda. Om inte det gjordes skulle andra försäkrade få betala mer därför att mannen i familjen väljer att dela. Att överlåtelse kostar mottagaren 6 procent av den överförda premiepensionen och efterlevandeskydd minskar den egna pensionen kan minska intresset, i synnerhet hos låginkomsttagare.

Det kan vara för komplicerade beslut att ta för en individ. En stor andel av pensionssparare saknar grundläggande kunskap om pensionssystemet. Effekten på pensionen är väldigt svår att uppskatta och varken Pensionsmyndigheten eller Min Pension tillhandahåller verktyg där den enskilda själv kan göra en prognos. Båda makarna ska ta beslut med hänsyn till den andras pensionskapital och till bådars hälsa och förväntad livslängd. Individuell information även om makens eller makans pensionsinbetalningar och pensionsutveckling kan göra paren mer medvetna om hur deltid, föräldradighet och lägre lön påverkar pensionen.

Psykologisk och beteendevetenskaplig forskning visar att många har svårt att fatta ekonomiska beslut som får konsekvenser först långt fram i tiden och som har svårbedömda effekter. Må så vara, men mot detta talar inte minst den kraftiga uppgången av

antalet par som gifte sig precis före änkepensionens slopande 1990. Ogifta par med gemensamma barn kunde nämligen säkra rätten till änkepension genom att gifta sig före 1989 års utgång.³⁵ Vidare kan den efterlevande riskera att gå miste om skattefinansierade bidrag som inkomstprövade bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd eller krävas på inkomstrelaterade avgifter i äldreomsorgen. Det kan i så fall vara ett rationellt beslut att inte dela.

Altruism är kanske inte en dominerande egenskap i familjer. Råder det en ojämn maktbalans inom äktenskapet talar det för att den med högst lön kanske ändå väljer att inte dela med sig. Det är emellertid inte otänkbart att det kan ske en viss ökning om informationen effektiviseras och det ges utökade möjligheter att göra individuella prognoser kring konsekvenser för vardera partnern.

Det är enbart gifta personer och registrerade partners som har möjlighet att överlåta pensionsavsättning. I dagsläget är det många par som lever som sambor. Om även sambor får möjlighet att överlåta pensionsavsättning skulle det kunna bidra till att fler väljer att göra det. Det skulle i och för sig ske till priset av ökad administration, eftersom det skulle behövas en viss manuell bedömning av samborelationen.

Pensionen finansieras visserligen inom familjen utan inblandning av tredje part, men utjämning på basis av äktenskaps- eller samboförhållanden inverkar negativt på incitamenten till lönearbete. Det skulle kunna ses som ett steg tillbaka till en välfärdsmodell där familjen och inte individen är den centrala enheten. Det kan vara en anledning till att inte utvidga möjligheten att överlåta pensionsavsättning till att även omfatta inkomstpensionen.

Förval

Människor tenderar att välja förvalsalternativ. Den analys som Riksrevisionen har gjort av hur individen väljer förvaltning av premiepensionen ger tydligt stöd för att utformningen av blanketter och förval har en mycket stor inverkan på hur individen väljer. Sannolikheten att välja traditionell försäkring ökade med 41 procentenheter när systemet under en begränsad tidsperiod ändrades från fondförsäkring som förval till ett aktivt val.³⁶ Det är viktigt hur valalternativen utformas. Förvalsalternativ uppfattas som en signal om vilket val individen bör välja. Få är aktiva och blir kvar i det förvalda. Är överföring och efterlevandeskydd förvalda alternativ kommer fler

par att jämna ut pensionsinkomsterna mellan sig, men det kan också bli särskilt kostsamt för familjer med låga inkomster. Utifrån forskning om individers val när det gäller pensioner är det ganska troligt att många par som varken vill eller bör föra över pensionsavsättningar kommer att missa att välja bort förvalet och först i efterhand inse konsekvenserna av detta. Både efterlevandeskydd och pensionsövertåelse är förknippade med en kostnad. Den är inte obetydlig och den passiva väljaren kan drabbas. Det talar emot en sådan lösning.

Låta pensionsförmögenheten ingå i giftorättsgodset vid bodelning i samband med skilsmässa

Om den ena parten i ett parförhållande tagit en större del av ansvaret för barn och familj, och därför har förvärvat mindre och då fått en lägre pensionsförmögenhet, skulle då en skilsmässa inte drabba den personen lika hårt i pensionshänseende.

Tillgångar som förvärfvas i äktenskapet är giftorättsgods och delas lika vid en skilsmässa. Pensionsförmögenheten ingår inte i giftorättsgodset vid en bodelning som annat sparande i bank, egen bostad eller privat pensionsförsäkring gör. Vad man sparar ihop i den allmänna pensionen är ofta den största

förmögenhet man har om man skiljer sig i fyrtioårsåldern. Bostad och andra ägodelar som delas lika vid en skilsmässa har inte hunnit få något större värde, eftersom de allra flesta fortfarande har stora lån.

Privata pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande däremot delas lika vid skilsmässa. Det är oftare kvinnor än män som pensionssparar privat. De tjänar mindre och önskar kompensera för detta. Den som är svagare ekonomiskt måste således dela sina privata besparingar med den före detta maken.

Den som i huvudsak avstått från yrkeskarriären för att i stället ta hand om familjen, medan partnern tagit huvuddelen av försörjningsansvaret, tjänar in en låg egenpension. Om makarna skulle skiljas efter en längre tids äktenskap behåller partnern sitt intjänade pensionskapital medan den andra (oftast kvinnan) har små möjligheter att förbättra sitt eget pensionsskydd med vad det kan innebära för den ekonomiska standarden på ålderdomen.

Frågan om att låta makar dela pensionskapitalet diskuterades redan de första åren efter ATP-systemets införande. Kvinnor saknade i större utsträckning än män egna pensioner som en följd av en traditionell arbetsfördelning i äktenskapet. Man ville åstadkomma regler som skyddade kvinnor som vid en skilsmässa inte fick del av makens pensionsför-

mögenhet och därför kunde drabbas svårt ekonomiskt i pensionshänseende.

I samband med pensionsreformen under 1990-talet utreddes igen frågan om att låta bodelning av egendom vid skilsmässa också avse behållningen på pensionskonton. Det fanns förstås olika sätt att se på makars pensionsrättigheter i samband med äktenskapsskillnad. De var ”rättigheter av ekonomisk art som i princip bör delas lika mellan makarna på samma sätt som andra tillgångar av ekonomiskt värde”. Men i utredningen drogs slutsatsen att de utgjorde en avgörande del av makens (den som tjänat ihop pensionskapitalet) förmåga att försörja sig efter skilsmässan och inte kunde överlåtas.³⁷

Uppbyggnaden av pensionskapital inom det allmänna pensionssystemet är ett sparande inför ålderdomen. Om detta sparande i stället hade placerats på exempelvis ett sparkonto i bank, hade det omfattats av den likadelning av egendom mellan makarna som äger rum vid en bodelning efter upplösningen av ett äktenskap.³⁸

Att bestämma pensionskapitalets värde utgör inte något tekniskt hinder i dagens avgiftsbestämda pensionssystem. Varje enskild person har ett konto som motsvarar de pensionsavsättningar inklusive

37 Prop 1997/98:106, s 32

38 SOU 1994:20, s 310

avkastning som gjorts. Detta gör att det vid varje tillfälle går att fastställa värdet på pensionskapitalet.

I och med att det blev möjligt att frivilligt överlåta årets pensionsavsättning till makan/maken ansågs behovet att låta pensionskapitalet ingå i bodelning vid skilsmässa utagerat. Det har gått ett kvarts sekel sedan pensionsreformen och hittills har ytterst få valt att utnyttja möjligheten att överlåta pensionsavsättning till sin partner, varför frågan om att inkludera pensionskapitalet i giftorättsgodset inte måste vara utagerad. Är skilsmässorisker höga är viljan att överlåta pensionsavsättning troligen låg. Men om pensionskapitalet delades lika vid en skilsmässa skulle den part som avstått från yrkeskarriären och tagit ansvar för familjen drabbas ekonomiskt mindre hårt i pensionshänseende.³⁹ Om detta strider mot inkomstbortfallsprincipen eller strider mot principen att tillgångar som förvärfvas i äktenskapet är giftorättsgods och delas lika vid en skilsmässa vet jag inte.

39 Huruvida även tjänstepension bör ingå i giftorättsgodset lämnar jag därhän. Tjänstepensionernas regler bygger på kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.

Se över förskotts- räntans betydelse för pensionen

Förskottsräntan ger en högre ingångspension till en kostnad av en något lägre indexering. Pensionen minskar relativt inkomsten för dem som arbetar, till nackdel för dem som blir riktigt gamla, ofta kvinnor.

Efter det att inkomstpensionen börjat betalas ut räknas den inte upp med löneutvecklingen fullt ut utan med löneutvecklingen minus 1,6 procent, det som kallas följsamhetsindexering eller förskotts-ränta. Om den inte fanns skulle vi få mindre pension i början och som mest när vi närmar oss 100-års-åldern. Kanske inte alla skulle föredra det om de fick välja. Som ung pensionär kan man ha ett större konsumtionsbehov än som gammal – kanske tveksamt med tanke på att kostnaderna vid hög ålder kan bli höga för sjukvård, mediciner, tandvård, äldreomsorg och dylikt. Förskottsräntan innebär inte att det totala förväntade utbetalade pensionsbeloppet blir

mindre, utan är en omdisponering över tiden. Men pensionen minskar relativt inkomsten för dem som arbetar. Effekten har dock blivit större än väntat på grund av den ökade livslängden, och störst för de äldre pensionärerna. Det missgynnar speciellt kvinnor eftersom de lever längre än män.⁴⁰

40 Den nu gällande förskottsräntan på 1,6 procent inom inkomstpensionssystemet har gällt sedan pensionssystemet konstruerades på 1990-talet. Förskottsräntan och dess effekter har nyligen analyserats i en rapport av Pensionsmyndigheten 2021.

Ändra prisindexeringen i garantipensionen till en indexering som görs mer följsam med inkomstutvecklingen

Vid successiv ekonomisk tillväxt skulle tillväxtindexering särskilt gynna kvinnor eftersom de förväntas leva längre än män och på äldre dagar ofta blir ensamstående.

Garantipensionen utgör en utfyllnad till inkomstpension när denna är låg eller saknas helt. För full garantipension krävs att ha bott i Sverige i 40 år från 16 års ålder annars minskar den med 1/40-del för varje år som saknas. Pensionsbeloppet är 8 779 kronor per månad för ensamstående och 7 853 kronor för gifta (2022) och prövas mot inkomstpension och premiepension, men inte mot tjänstepension.

Nästan 80 procent av dem som får garantipension är kvinnor. Bostadstillägget kan som mest uppgå till 7 700 kronor. 76 procent av dem som får bostadstillägg är kvinnor. Kvinnor är även något överrepresenterade bland dem som får äldreförsörjningsstöd.

Garantipensionen är prisindexerad. Det innebär att beloppen är köpkraftsskyddade men att avståndet till inkomstpensionärerna ökar vid en realekonomisk tillväxt. Vid successiv ekonomisk tillväxt tappar garantipensionen i värde relativt inkomstpensionärerna år efter år och kan bli orimligt låg för dem som har de allra lägsta pensionerna. En indexering som görs mer följsam med inkomstutvecklingen skulle särskilt gynna kvinnor eftersom de lever längre och på äldre dagar ofta blir ensamstående. Politiker kan tänkas föredra ett riktat stöd (bostadstillägg och dylikt) till de allra sämst ställda. Det är en mindre kostsam reform och som de kan justera efter behov. En nackdel med höjt grundskydd är att det minskar respektavståndet till den inkomstgrundade pensionen, det vill säga att skillnaden i pension mellan en låginkomsttagare med långt arbetsliv och grundskyddet blir lägre. Och som alltid vid bidrag i låga inkomstlagen ger detta höga marginaleffekter och minskar incitamenten till arbete.

Hur kan pensions- systemet bidra till att minska pensionsgapet?

Livsinkomstprincipen och att pensionen finansieras med avgifter är grunden i pensionssystemet. Undantag från livsinkomstprincipen som funnits med sedan pensionsreformen beslutades 1994 är främst garantipensionen, barnåren, könsneutrala delningstal, överlåtelse av pensionsavsättningar till premiepensionen och efterlevandeskydd för premiepension.⁴¹ De nedan föreslagna åtgärderna kan minska pensionsgapet inom ramen för befintliga principer i pensionssystemet och riskerar inte själva grunden i pensionssystemet. Det gör i och för sig inte heller en höjd avgift. Men höjd avgift skulle resultera i högre allmän pension för både kvinnor och män, men inte i minskat pensionsgap.

41 Jfr Pensionsmyndigheten 2022.

- Låt pensionskapitalet i likhet med annat sparande i bank eller egen bostad ingå i giftorättsgodset vid bodelning i samband med skilsmässa. Den part som avstått från yrkeskarriären och tagit större ansvar för barn och hem skulle drabbas mindre hårt i pensionshänseende. Det är en förändring som kan förbättra kvinnors pensioner.
- Öka intresset hos makar att överlåta pensionsavsättningar till premiepensionen till sin partner. Detta framstår som en pedagogisk utmaning!
- Öka intresset för att välja efterlevandeskydd för premiepension för make, maka eller sambo. I de fall mottagarna är de som har den lägre inkomsten av parterna skulle det göra pensionerna mer jämställda.
- Utöka möjligheten till att överlåta pensionsavsättning till premiepensionen till att även omfatta sambor. Många par lever som sambor. Om även sambor kan välja att överlåta pensionsavsättningar skulle det kunna bidra till mer jämställda pensioner.

- Utvidga *inte* genom att tillåta överlåtelse av pensionsavsättningar även till inkomstpensionen. Pensionen finansieras visserligen inom familjen utan inblandning av tredje part, men utjämning på basis av äktenskaps- eller samboförhållanden inverkar negativt på incitamenten till lönearbete. Det skulle kunna ses som ett steg tillbaka till en välfärdsmodell där familjen och inte individen är den centrala enheten. Det kan vara en anledning till att inte utvidga möjligheten att överlåta pensionsavsättning till att även omfatta inkomstpensionen.
- Tillhandahåll pedagogiskt prognosverktyg. Låt Pensionsmyndigheten eller Min pension tillhandahålla verktyg där det ges utökade möjligheter att göra individuella prognoser kring konsekvenser för vardera partnern. Individuell information även om makens eller makans pensionsinbetalningar och pensionsutveckling kan göra paren mer medvetna om hur deltid, föräldraledighet och lägre lön påverkar pensionen. Det skulle påverka möjligheten för fler att göra medvetna val.
- Ändra prisindexeringen i garantipensionen

till en indexering som görs mer följsam med inkomstutvecklingen. Vid successiv ekonomisk tillväxt skulle det särskilt gynna kvinnor eftersom de lever längre än män och på äldre dagar ofta blir ensamstående. Men incitamenten att arbeta skulle minska.

Till syvende och sist är det ändå eget arbete som är det viktigaste för att få högre pension. Att höja lönerna i kvinnodominerade yrken eller branscher och påverka valet av utbildning och yrkesinriktning skulle minska könsskillnaderna i pensionsinkomster. Några få år med deltidsarbete under småbarnsåren spelar mindre roll för pensionsstorleken, men deltidsarbete en stor del av åren i yrkesverksam ålder resulterar i lägre pension. Studier av föräldraskapets betydelse för inkomsten visar att skillnaden i arbetsinkomst mellan kvinnor och män inom par ökar vid första barnets födelse. Men ju mer jämställt uttaget av föräldrapenningen är i ett par, desto jämnare fördelning av det obetalda hemarbetet och marknadsarbetet. För att komma till rätta med pensionsgapet behövs reformer även på föräldraförsäkringens område.

Om Fores

På den gröna och liberala tankesmedjan Fores arbetar vi varje dag för att söka de lösningar och reformer som Sverige behöver, för att försvara den liberala demokratin så som vi känner den. Vi står med den ena foten i akademien och forskningen och med den andra i samhällsdebatten. Genom våra temagrupper Tillväxt, Trygghet och Tillit söker vi forskningsbaserade, framtidsoptimistiska reformförslag. Vi publicerar studier, böcker och rapporter samt arrangerar och medverkar i seminarier, samtal, debatter och projekt. Fores är hubben för den liberala demokratis vänner och driver därför bland annat Foresakademien och Reformpuben för nätverkande och idéutveckling. Besök gärna www.fores.se för mer information.

Ann-Charlotte Ståhlberg

Ann-Charlotte Ståhlberg är professor i national-ekonomi och verksam vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet. Hon är en av Sveriges ledande experter på socialförsäkringar och pensioner och har deltagit i flera statliga utredningar och expertgrupper på socialförsäkringsområdet.

Referenser

Angelov N, Johansson P and E Lindah (2016), "Parent-hood and the Gender Gap in Pay", *Journal of Labor Economics*, 34(3): 545-579.

Boye K och M Evertsson (2014). "Vem gör vad när? Kvinnors och mäns tid i betalt och obetalt arbete" i Evertsson, M. och C. Magnusson (red.), *Ojämlighetens dimensioner. Uppväxtvillkor, arbete och hälsa i Sverige*, Stockholm: Liber.

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

Duvander A-Z och I Viklund (2014), Kvinnors och mäns föräldraledighet, kapitel 2 i *Lönsamt arbete - familjens varets fördelning och konsekvenser*, Forskningsrapport till Delegationen för jämställdhet i arbetslivet, SOU 2014:28, Stockholm.

Duvander A-Z, Ferrarini T och Johansson M (2015), *Familjepolitik för alla? En ESO rapport om föräldrapenning och jämställdhet*. Stockholm: Finansdepartementet.

Elinder M, Hagen J, Nordin M och J Säve-Söderbergh, Svenska folkets kunskaper om pensionen, IFAU Rapport 2020:23, Uppsala.

ISF (2017), *Kvinnor och mäns pensioner. En analys av skillnader och spridning i pensionsinkomster i dag och i framtiden*, ISF Rapport 2017:8, Stockholm.

ISF (2018), Utvecklingen av kollektivavtalade ersättningar sedan 2000-talets början. En redovisning av kollektivavtalade ersättningar som kompletterar den allmänna socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen, ISF Rapport 2018:14.

ISF (2022), Kvinnors och mäns kunskap om pensioner och pensionssystemet. En redovisning av en enkätundersökning kombinerad med registerdata, ISF Rapport 2022:1, Stockholm.

Kleven H, Landais C, Posch J, Steinhauer A and J

Zeimuller (2019), Child Penalties across Countries: Evidence and Explanations, AEA Papers and Proceedings 2019, 109: 122–126

Kruse A, och A-C Ståhlberg (2017), Hur klarar pensionsystem en åldrande befolkning? I Alden L m fl, Nationalekonomins frågor, Studentlitteratur, Lund.

Lundberg P, Plug E and A Wurtz Rasmussen (2017), “Can women have children and a career? IV evidence from IVF treatments”, American Economic Review 107(6): 1611–1637.

Pensionsmyndigheten (2021), Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar. Förskottsräntans betydelse för pensionerna.

Pensionsmyndigheten (2022), Kan pensionerna bli mer jämställda? Faktaserie om pensionerna, Rapport 4.

Persson P (2015), ”Socialförsäkringar och äktenskapsbeslut”, IFAU Rapport 2015:2, Uppsala.

Premiepensionsmyndigheten (2009), Analytiskt testamente: 11,5 år med premiepensionssystemet och PPM, Stockholm.

Proposition 1993/94: 250

Proposition 1997/98:106

Proposition 1997/98:151

Proposition 2021/22:1

Riksrevisionen (2014), Att gå i pension – varför så krångligt? Rapport 2014:13

Säve- Söderbergh, J, Makar som delar på kakan – en ESO-rapport om jämställda pensioner, ESO 2017:6 Stockholm.

Socialdepartementet (2016), Jämställda pensioner? Ds 2016:19, Stockholm.

SOU 1994:20, Reformerat pensionssystem. Betänkande av Pensionsarbetsgruppen.

SOU 2013:25, Åtgärder för ett längre arbetsliv, Slutbetänkande av pensionsåldersutredningen, Stockholm.

Ståhlberg, A-C (1994), Kvinnors ATP och avtalspensioner. SOU 1994:22, Expertbilaga till Pensionsarbetsgruppens betänkande.

Ståhlberg, A-C, Kruse A och A Sundén (2005), Pension design and gender, European Journal of Social Security, Vol 7, No 1, 57-79.

Wennemo Lanninger A och M Sundström (2014), ”Part-time work in the Nordic region”, rapport till NIKK – Nordisk information för kunskap om kön.

ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG

KAN PENSIONSSYSTEMET MINSKA PENSIONSGAPET MELLAN KVINNOR OCH MÄN?

Idag är gapet mellan män och kvinnors inkomstgrundade allmänna pension 20 procent.

Pensionen grundar sig på livsinkomstprincipen, att arbete genererar pension. Ojämlika pensioner är i huvudsak en konsekvens av ett ojämnt arbetsliv, men även av ett ojämnt ansvar för obetalt hemarbete. Kvinnor arbetar oftare deltid och i branscher och befattningar med lägre lön. Kvinnors förvärvsarbete behöver öka och lönerna bli mer jämlika om också pensionerna ska kunna bli det. Låga kvinnolöner bör angripas via arbetsmarknaden. Men det finns några förändringar som kan förbättra kvinnors pensioner utan att äventyra själva grunden i pensionssystemet.

I rapporten beskriver professor Ann-Charlotte Ståhlberg orsakerna bakom pensionsgapet mellan kvinnor och män samt ger förslag på reformer av pensionssystemet som kan minska gapet. Som exempel föreslås att öka intresset att överlåta pensionsavsättningar mellan makar, att pensionsförmögenheten ska få ingå i giftorättsgodset vid bodelning i samband med skilsmässa och att även sambor bör ges möjlighet att överlåta premiepension.

Rapporten är den första i den gröna och liberala tankesmedjan Fores rapportserie om jämställdhet.

