



YTTRANDE

Dnr S2016/04302/FS

Regeringskansliet  
Socialdepartementet  
103 33 Stockholm

Stockholm den 22 september 2016

## Departementspromemorian Jämställda pensioner? (Ds 2016:19)

### Sammanfattning

Promemorian är ett värdefullt tillskott vad gäller pensionerna ur jämställdhetssynvinkel. Men rapporten visar i stora drag det många redan visste, den är mager på konkreta förslag och understryker att beslutsfattarna har försummat åtgärder för mer jämställda pensioner. Dessutom saknas viktiga analysområden, så som varför kvinnors ökade arbetsdeltagande inte har gett högre pensioner, margineffekterna i grundskyddet, anhörigvårdens betydelse för kvinnors pensionsnivåer och inkomstskattens betydelse för kvinnliga pensionärsers disponibla inkomst. Vi delar rapportens ståndpunkt att delad pensionsrätt inte är rätt väg att gå. Förslaget om att utöka pensionsrätt för barnår är en rimlig förändring, men bör inte ske på bekostnad av pensionsrätt för studier. Rapporten i sin helhet visar också att det blir svårt att genomföra åtgärder för ökad jämställdhet utan att resurser tillförs pensionssystemet. Då frågeställningarna i rapporten på sin höjd skulle få effekt om 20 år krävs helt andra åtgärder.

Det är de generellt låga pensionsnivåerna som är problemet snarare än skillnader mellan könen. Pensionssystemet är underfinansierat och klarar inte av att betala ut rimliga pensioner. Det är en akut situation för dagens och de kommande årens pensionärer. Grundskyddet i form av garantipension och bostadstillägg behöver förbättras, tjänstepensionsavtalen bör förändras, åldersgränsen i omställningspensionen bör avskaffas och ordentliga skattelättnader behövs. Inkomstpensionssystemets grundprinciper måste uppfyllas - livsinkomstprincipen i systemet är satt ur spel, pensionerna följer inte inkomst-

utvecklingen och bromsen som sänkt pensionerna drabbar endast den äldre generationen. Det är uppenbart att det enda som gör skillnad för att förbättra pensionärernas ekonomiska villkor, särskilt kvinnornas, är att mer resurser tillförs systemet.

Det är anmärkningsvärt att förändringen av ett så stort system och dess effekter som omfattar så många människor inte har utvärderats i hela sitt sammanhang, vilket görs vid andra omfattande samhällsreformer. Vi kräver därför att pensionssystemet ska utvärderas i sin helhet.

## Allmänna synpunkter

Promemorian är ett välbehövligt tillskott som underlag för beskrivningen av dagens pensionssystem från ett jämställdhetsperspektiv. Det bör dock betonas att rapporten förvisso är ett bra underlag men den har fastslagit det alla visste, att pensionsinkomsterna är ojämställda, och den är dessutom mager på konkreta förslag. Sammantaget understryker rapporten en bild av försummelse från beslutfattarnas sida att vidta åtgärder för att få till stånd mer jämställda pensioner.

Både utredningarna bakom och propositionerna om det reformerade pensionssystemet utgick från en optimistisk syn på jämställdheten. Den skulle lösa sig av sig själv genom det ökade arbetskraftsdeltagandet bland kvinnor och minskade skillnader i lön mellan kvinnor och män. Även om kvinnors pensionsrätter har ökat både till antal och värde, så går utjämningen mellan kvinnors och mäns pensioner alldeles för långsamt och kommer så att fortsätta under en överskådlig framtid. Ansvariga beslutsfattare – särskilt de som kallar sig feministiska – måste ta ett ansvar för den uteblivna utvecklingen genom konkreta åtgärder för att öka jämställdheten i pensionssystemet.

## Synpunkter på promemorian

### Inkomstgapet mellan pensionärer

Promemorian visar att trots att skillnaden i inkomst mellan könen har minskat för förvärvsarbete har skillnaden i disponibel inkomst som pensionär inte förändrats sedan 1995 även om kvinnors arbetskraftsdeltagande har ökat. Denna omständighet borde ha analyserats närmare. En sådan analys hade kunnat antyda på vilket sätt pensionerade kvinnors disponibla pensionsinkomster kan ökas på det mest effektiva sättet. Då det ju är uppenbart att ökade arbetsinkomster och ökat arbetskraftsdeltagande för kvinnors del de senaste decennierna inte har lett till högre eller mer jämställda pensioner. Då pensionssystemet ska bygga på livsinkomstprincipen bör en vidare analys göras av varför kvinnors ökade arbetskraftsdeltagande inte har gett motsvarande höjning av pensionen, och konkreta och effektiva förslag för att förbättra kvinnors pensioner presenteras.

### Grundskyddets betydelse för jämställda pensioner

Av rapporten framgår att det är främst ensamstående pensionärer som har det svårt ekonomiskt. En del i detta är att en ensamstående garantipensionär får förhållandevis låg garantipension jämfört med en sammanboende garantipensionär. Att förändra grundskyddet för ensamstående kan vara ett bidrag till att förbättra dagens situation. En annan del är den värdeförlust garantipensionen får genom omräkning med ett prisindex istället för ett index byggt på inkomstutvecklingen.

Ett problem med nuvarande konstruktion av grundskyddet är att det utgörs av olika delar, varav en – bostadstilläggen – prövas mot alla inkomster och eventuella tillgångar. Dessutom måste man själv ansöka om det, vilket medför att många berättigade missar att få bostadstillägget.

Konstruktionen skapar kraftiga margineffekter som borde ha analyserats noggrannare. Margineffekterna är kraftiga, på i medeltal 82 procent, för pensionärer med garantipension och bostadstillägg. Det drabbar framför allt kvinnorna, då de flesta pensionärer med någon form av garantipension och bostadstillägg är kvinnor. Även om antalet kvinnor med garantipension och bostadstillägg minskar visar statistik bland annat över förvärvsarbetandes inkomster att andelen kvinnor med garantipension och bostadstillägg kommer att vara stor även i framtiden.

Idag kan garantipension utgå från 65 års ålder. Om garantipensionären vill skjuta upp uttaget av garantipensionen ges ingen premie för detta. Om garantipensionären arbetar efter 65 års ålder innebär tillskottet till inkomstpensionen att garantipensionen trappas av. Även där blir det knappast någon premie för det extra pensionstillskottet efter 65 år. Innebörden blir att får man garantipension lönar det sig knappast att arbeta. En analys av vad Pensionsåldersutredningen föreslog beträffande ändrade avräkningsregler för garantipensionen hade också varit önskvärt.

#### Tjänstepensionernas bidrag till inkomstgapet

Idag täcks knappt 90 procent av arbetstagarna av kollektivavtal och andra liknande avtal, som innehåller inbetalningar av arbetsgivare till tjänstepensionen. Flera företrädare för bland annat pensionsbolag har gett uttryck för en viss oro för att andelen arbetstagare utan tjänstepensionsavtal växer. Då tjänstepensionen har förvandlats från en ”guldkant i tillvaron” till en nödvändig del av pensionen, framförallt i framtiden, borde denna utveckling ha analyserats. Inte minst då flera studier visar att många nya arbetstillfällen tillkommer i mindre företag där tjänstepension saknas, ofta i välfärdssektorn - vilket i högre grad drabbar kvinnor. En sådan vidare analys bör också se över vilka åtgärder som kan uppmuntra fler arbetstagare att få rätt till tjänstepension.

#### Deltidens betydelse för pensionen

I rapporten saknas en analys av det faktum att många kvinnor arbetar deltid på grund av vård och omsorg av anhöriga. Dessa kvinnor hade kunnat arbeta mera och fått större pensionsunderlag om det hade funnits adekvat äldreomsorg. Det skulle ha varit önskvärt med en analys över kvinnors vård och omsorg av anhöriga för att sätta fokus på äldreomsorgens betydelse för kvinnors arbetskraftsdeltagande.

#### Varför lämnar kvinnor arbetslivet tidigare än män?

Det reformerade pensionssystemet innebar att åldern för förtida uttag i ATP-systemet, 60 år, höjdes till 61 år. Rapporten pekar klart på att kvinnor idag i större utsträckning går i pension tidigare än 65 år. Vilken betydelse detta har på inkomstfördelningen mellan kvinnliga och manliga pensionärer borde ha analyserats närmare. Framför allt borde skillnaden i pension för en kvinna att gå tidigt i pension före 65 år eller att arbeta till 65 år eller längre uppmärksammas, då skillnaden i de flesta fall är högst marginell och den disponibla pensionsinkomsten knappast förändras. Även här hade det också varit intressant med en analys vad vård och omsorg av anhöriga har för betydelse för pensionsåldern.

#### Delad pensionsrätt mellan makar och överföring av premiepensionsrätt

Vi delar rapportens uppfattning att delad pensionsrätt och överföring av premiepensionsrätt, dels är otidsenligt, dels har mer negativa följder än positiva, samt dels berör endast en minoritet av kvinnorna. Vår principiella ståndpunkt är att var och en ska ha en pension, som går att leva på utan bistånd av en partner.

#### Pensionsrätt för studier och barnår och hur de bidrar till jämställda pensioner

Pensionsmyndighetens beräkningar visar att kvinnor som grupp skulle gynnas av ytterligare ett år med

pensionsrätt för barnår jämfört med vad pensionsrätten för studier ger. Att utöka pensionsrätten för barnår framstår som en rimlig förändring. Detta bör dock inte ske på bekostnad av rätten för pensionsrätt vid studier. Det är dessutom viktigt att i sammanhanget påpeka att staten bör stimulera människor till att omskola sig mitt i eller sent i livet. Avskaffad pensionsrätt för studier skulle kunna försämra incitamenten att jobba längre upp i åren. Snarare borde högsta åldern för studiemedel i någon form höjas, vilket skulle gynna omskolning av främst kvinnor till arbeten med bättre löner och därmed bättre pensioner.

#### Analysområde som saknas i promemorian

I rapportens första analys om det så kallade inkomststappet redovisas inte vilken vikt skatten har för utjämning av pensionsinkomster mellan kvinnor och män. Skatten tillsammans med bostadstilläggen har haft den enskilt största påverkan på utvecklingen av inkomster för pensionärer sedan införandet av det reformerade pensionssystemet – mer än indexeringar och bromseffekter. Skatten och bostadstilläggen är dessutom de åtgärder, som kan få de snabbaste ekonomiska effekterna för pensionärer.

Det är en brist i rapporten att skattens och bostadstilläggens inverkan på pensionsinkomster i olika inkomstlägen inte har analyserats. Det borde ha varit ett av de viktigaste områdena, då det är skillnader i disponibla pensionsinkomster, inte bruttoinkomster, som bör vara utgångspunkten för jämställda pensioner.

#### **Övriga synpunkter på promemorian**

Promemorian visar att det blir svårt att genomföra några åtgärder i pensionssystemet för att öka jämställdheten utan att resurser tillförs, då inkomstpensionssystemet redan nu är underfinansierat. Det är dessutom så att de frågeställningar som tas upp i rapporten inte har någon effekt på dagens pensionärs ekonomiska villkor. På sin höjd kan några av rapportens punkter få effekt om 20 år eller längre fram. Det är därför av stor vikt att andra åtgärder vidtas.

#### **Generellt låga pensioner är huvudproblemet snarare än skillnader mellan könen**

En snittpension (total pension: allmän, tjänstepension och privatpension) i Sverige ligger idag på strax över 16 000 kronor brutto per månad, vilket blir ungefär 12 600 kronor netto. Då handlar det om en person som arbetat drygt 40 år på heltid med en inkomst runt genomsnittet. Kvinnors snittpension hamnar på cirka 13 300 kronor brutto eller 10 700 kronor netto. För män är den genomsnittliga bruttopensionen 19 800 kronor per månad, vilket blir ungefär 15 000 kronor efter skatt. En ensamstående med hel garantipension – som aldrig arbetat – har med fullt bostadstillägg en nettoinkomst på närmare 12 000 kronor. I sammanhanget bör tilläggas att EU:s gräns för risk för fattigdom (60 procent av medianinkomsten) ligger på 11 800 kronor efter skatt varje månad.

Livsinkomstprincipen i pensionssystemet är satt ur spel för en stor del av befolkningen varav de flesta är kvinnor. Den som arbetat heltid i 40 år med snittinkomst ”belönas” av pensionssystemet med en nettoinkomst bara strax över gränsen för fattigdom. Den som jobbat lika många år men med lägre lön – ofta kvinnor – hamnar kring fattigdomsstrecket. Trots många års arbete får hälften av alla kvinnor i Sverige så mager pension att delar av den kommer från garantipensionen. Så här var det inte tänkt att pensionssystemet skulle fungera. Principen om att varje krona får betydelse för pensionen stämmer inte.

De senaste 10 åren har i fasta priser lönerna ökat med närmare 20 procent, och bostadskostnaderna (hyresutvecklingen) med liknande tal, medan pensionerna stått helt still räknat i dagens penningvärde. Bromsen i pensionssystemet har slagit till och sänkt pensionerna vid tre tillfällen. Pensionerna ligger inte bara på låga nivåer från början, de hänger heller inte med i inkomstutvecklingen. Orsaken till detta är främst att pensionssystemet är underfinansierat - det måste in mer resurser i systemet.

En omfördelning av pensionsinkomster inom pensionssystemet är inte lösningen på de generellt låga pensionsnivåerna, då blir det snarare lika dåliga pensioner för alla. Det ger heller inga nya resurser in i systemet, och det löser inte grundproblemet – systemets underfinansiering och att det inte klarar av att betala ut rimliga pensioner. Detsamma gäller bromsen, den kan slå till igen även om pensionsnivåerna skulle jämnas ut inom systemet.

Det bör understrykas att det är den allmänna pensionen som sjunker successivt - inte bara för nuvarande och inom kort blivande pensionärer, den beräknas bli ännu lägre för framtida generationer pensionärer. Pensionssystemet måste förändras så att landets pensionärer efter ett helt arbetsliv får pensioner som det faktiskt går att leva på. För detta gäller fler än kvinnor – människor som bor på landsbygden, egenföretagare och män som haft låga inkomster eller saknat tjänstepension. Problemet är de generellt låga pensionsnivåerna, som ofta drabbar kvinnor men även andra.

## Förslag på åtgärder

De alternativ till åtgärder, som står till buds i rapporten, skulle kunna ge vissa förändringar i kvinnors pensionsinkomster, men i så fall på lång sikt. Pensionerna är alldeles för låga idag, vilket särskilt är ett problem för kvinnor. Situationen är akut och det krävs förändringar för dagens pensionärer och för dem som går i pension de närmaste 10-15 åren.

### Förbättrat grundskydd – garantipensionen och bostadstilläggen

Garantipensionen bör följa ett index byggt på inkomstutvecklingen. Eventuellt nya intjänade pensionsrätter efter 65 år fyllda bör inte påverka beräkningen av garantipensionen. Om en pensionär väljer att skjuta upp sitt uttag av garantipensionen bör detta premieras genom högre framtida garantipension, förslagsvis med 0,7 procent per uppskjuten månad på samma sätt som uppskjutet uttag av tilläggs pension idag. Skillnaden i garantipension mellan en ensamstående och en sammanboende är för liten för att motsvara de ökade kostnaderna ensamstående har jämfört med sammanboende - en förändring av grundskyddet för ensamstående kan vara ett sätt att förbättra dagens situation.

Taket i bostadstilläggen till pensionärer har inte höjts på 10 år, bostadstilläggen täcker en allt mindre del av en snitthyreskostnad idag. Det är något som påverkar jämställdheten bland äldre eftersom ensamstående kvinnor över 65, som bor i hyresrätt, är den grupp som betalar störst andel av sin inkomst för bostaden, 41,5 procent år 2013 (SCB). Dessa kvinnor har dessutom minst pengar kvar att leva på sedan bostad en är betald. Med en kvinnlig snittpension (cirka 10 700 kronor efter skatt) kan man som ensamstående idag få ett bostadstillägg på cirka 2 000 kronor per månad. Är samma kvinna däremot sammanboende kan bostadstillägget bli noll kronor, eftersom tillägget beräknas på hela hushållets inkomster. Om kvinnan är ensamstående men har en sommarstuga kan bostadstillägget också bli noll kronor. Taket i bostadstilläggen bör höjas rejält så att äldre kan efterfråga en bostad i nyproduktion. Ersättningsgraden bör höjas till 100 procent, dvs. till samma procenttal som för t.ex. äldre försörjningsstöd. Fler bör kunna få rätt till bostadstillägg, dels genom att tillåta en del tillgångar och dels genom att höja inkomstgränsen för rätten till bostadstillägg. Eventuellt nytillkomna pensionsrätter efter 65 år bör inte påverka bostadstilläggens beräkning, detta för att stimulera till arbete. Den bidragsgrundande bostadskostnaden bör dessutom

indexeras och följa kostnadsutvecklingen på bostadsmarknaden. Det finns idag ett betydande mörkertal på omkring 100 000 pensionärer som tros ha rätt till bostadstillägg men som inte söker det, vilket minskar bostadstilläggets träffsäkerhet. Därför behöver ansökningsförfarandet förenklas, till exempel genom att vissa data inhämtas från skatteregistren. Ansökan bör kunna ske i anslutning till att man ansöker om pension första gången. Ytterligare en väg är att kommunerna tar större ansvar och arrangerar personliga möten med äldre där information ges om vilka bidrag och rättigheter man har som pensionär.

Ett krav i detta sammanhang är att hela grundskyddet ses över, så att inte de olika delarna tillsammans ger orimliga marginaleffekter. Varje ändring av grundskyddet måste innebära att marginaleffekterna mildras och att arbete belönas i pensionshänseende.

#### Tjänstepensionen

Regering och riksdag måste mera aktivt och starkare trycka på parterna att skriva nya tjänstepensionsavtal, som förutom längre tidsperioder för uttag av tjänstepension även bör innehålla lägsta ålder för uttag, inga åldersgränser för intjänande m.fl. ändringar, som får tjänstepensionen att närma sig den allmänna pensionens konstruktion.

Tanken med tjänstepensionen var att den skulle vara guldkanten på pensionärstillvaron – nu ökar den i betydelse och är räddningen för många pensionärsers basekonomi. Kvinnor har lägre tjänstepension än män, och de är således i högre grad beroende av den allmänna pensionen. För att förbättra kvinnors pensioner är det således nivåerna i det allmänna pensionssystemet som bör förändras, snarare än tjänstepensionerna. Det är alltså den allmänna pensionen som inte levererar som utlovat, och det är här som det politiska ansvaret ligger och måste tas – det görs inte genom att skicka över frågan till arbetsmarknadens parter.

#### Avskaffa åldersgränsen i omställningspensionen

Änkepensionerna är under utfasning, även om de idag har betydelse för de äldsta ensamstående kvinnorna. Senare årgångars kvinnor i pensionsåldern saknar numera ett allmänt efterlevandeskydd eftersom det tidsbegränsade stödet i form av omställningspension endast utgår till efterlevande under 65 år. Slopande av åldersgränsen 65 år skulle utgöra ett effektivt stöd till efterlevande, särskilt kvinnor med låga pensioner, när de bäst behöver det. Utvecklingen har visat att det behövs en allmän översyn avseende ett permanent efterlevandestöd.

#### Inkomstpensionssystemets principer måste uppfyllas

En av grundprinciperna när pensionssystemet reformerades var att inkomstpensionen skulle följa löneutvecklingen, vilket inte uppfylls idag. Så som bromsen är konstruerad får pensionärerna ta hela smällen när systemets skulder blir större än tillgångarna. Det är orimligt och inte i linje med principerna för pensionsöverenskommelsen - att bördorna ska delas solidariskt. Bromsen negativa effekter bör därför förändras så att bördorna faktiskt delas lika mellan generationerna. Normen på 1,6 procent bör halveras – för att på sikt avskaffas. Skillnaden i pensionsinkomst mellan att ha arbetat stora delar av sitt liv och att inte ha arbetat alls är marginell. Många pensionärer har nettoinkomster som hamnar i närheten av fattigdomsgränsen. För många räcker inte ens 40 års heltidsarbete och tjänstepension till en rimlig pension. Detta är inte värdigt ett välfärdsland som Sverige. Livsinkomstprincipen i systemet måste uppfyllas.

#### Skattelättnader har stor betydelse

Ordentliga skattesänkningar på pensionsinkomster får snabb och positiv effekt på pensionärernas disponibla inkomst, inte minst för kvinnor. Enligt nuvarande regler är skatten på pensionsinkomster betydligt högre för den som inte har fyllt 65 innan beskattningsåret. En gemensam och lägre skattesats på alla pensionsinkomster, oavsett ålder, skulle också gynna kvinnor som går i pension tidigare än män. Ett

återinförande av gynnat pensionssparande kan också få positiv effekt på sikt, vilket är särskilt angeläget för kvinnor.

#### Avslutande synpunkter

Det reformerade pensionssystemet har varit i full kraft i över 16 år. Det är uppenbart att pensionssystemet inte klarar av att betala ut pensioner som det går att leva på. Grundtryggheten är för låg och inkomstpensionssystemet är underfinansierat. De senaste årens utveckling av pensionerna har tårt på förtroendet för systemet. Det är anmärkningsvärt att ett så stort system, som omfattar så många människor och som är så viktigt för en stor del av befolkningen, inte har utvärderats i hela sitt sammanhang. Ett sådant förfarande med genomgripande översyner görs vid andra omfattande samhällsreformer.

Vi kräver att pensionssystemet måste utvärderas i sin helhet. I en sådan översyn bör bland annat inkluderas höjda pensionsavgifter, normen, bromsen, premiepensionssystemets utformning, pensionsavgifter över taket och höjd pensionsålder som åtföljs av motsvarande höjningar i socialförsäkringssystemen. Sådana förändringar får dock först effekt på längre sikt. För att förbättra pensionärernas ekonomiska situation, och särskilt kvinnornas, är det uppenbart att det enda som gör skillnad är att det tillförs mer resurser till inkomstpensionssystemet.

Själva meningen med ett allmänt pensionssystem är att det ska ge pensioner som det går att leva på. De låga pensionsnivåerna är det stora problemet snarare än skillnader mellan könen. Om inget görs åt nuvarande pensionssystem kommer antalet pensionärer med låg ekonomisk standard att öka kraftigt i framtiden – merparten av dem är kvinnor. Enligt Långtidsutredningen ökar andelen äldre med låg ekonomisk standard till år 2060 - kvinnor från 20 procent till 50 procent, män från 10 procent till 35 procent. Det framgår alltså med all tydlighet att hela systemet måste ses över och förändras.



Christina Tallberg  
Ordförande PRO



Monica Blomberg  
Tf. förbundsordförande RPG



Berit Bölander  
Förbundsordförande SKPF



Christina Rogestam  
Förbundsordförande SPF Seniorerna