

Datum
2016-09-22

Diarienummer
2016-0130
Er referens
S2016/04302/SF

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Jämställda pensioner? (Ds 2016:19)

Inledning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) vill inledningsvis framhålla att den remitterade departementsskrivelsen är en väl genomförd och mycket värdefull belysning av centrala aspekter av de jämställdhetsutmaningar som finns på pensionsområdet. I Ds:n görs å ena sidan konstaterandet att merparten av de problem som finns med brist på ekonomisk jämställdhet bland pensionärer härrör från bristande jämställdhet på arbetsmarknaden och på skillnader i kvinnor och mäns val och möjligheter att göra val i olika livssituationer under tiden i arbetsför ålder. Å andra sidan konstateras att de skillnader som finns under tiden före pensionering sannolikt under lång tid framöver kommer att leda till så stora skillnader i pensionsutfall mellan kvinnor och män, att det därför behöver övervägas om förändringar kan göras inom pensionsområdet som åstadkommer bättre jämställdhet bland pensionärer. Samtidigt förs också den mycket viktiga diskussionen om hur förändringar i pensionsregler kan riskera att motverka en ökad jämställdhet på arbetsmarknaden och principen om arbetslinjen. Den innehåller dock få konkreta förslag så när som på i de två avslutande kapitlen 9 och 10. De konkreta förslag som lämnas och de tentativa idéer till förändring som i övrigt tas upp hanterar på ett genomgående bra sätt avvägningen mellan förändringar i pensionsreglerna för ökad jämställdhet och den motverkande effekt dessa kan få.

Eftersom Ds:n inte har haft som huvudsakligt mål att lämna konkreta förslag för remissinstanserna att ta ställning till är ISF:s remissvar utöver vad som sagts inledningsvis mestadels en allmän och kortfattad kommentar till en del områden som tas upp. I kapitel 9, och ännu mer i kapitel 10, lämnas emellertid konkreta förslag. ISF väljer även när det gäller dessa kapitel att hålla kommentarerna ganska allmänna och har inte i detalj granskat de föreslagna regeländringarna.

2 Inkomstgapet för pensionärer och 4 Tjänstepensionernas bidrag till pensionsgapet

I den genomgång som görs i kapitel 2 av hur olika komponenter bidrar till skillnaden mellan manliga och kvinnliga pensionärs ekonomiska situation framträder två områden som bör lyftas fram – skatterna och avgiftsuttaget till tjänstepensionen i olika inkomstintervall. I kapitel 4 fördjupas genomgången av och diskussionen kring avgiftsuttaget till tjänstepensionen. I kapitel 1 framkommer att skattesystemet har en tydligt positiv påverkan på jämställdheten i pensionsutfall. Samtidigt kan ISF konstatera att jämförelsen mellan den ekonomiska jämställdheten för personer i yrkesverksam ålder och för pensionärer påtagligt påverkas av att progressiviteten i skatteskalen är betydligt större i högre inkomstlagen. Det innebär att skattesystemets bidrag till den ekonomiska jämlikheten och jämställdheten naturligen är betydligt större bland personer i yrkesverksam ålder. Det är inte heller osannolikt att progressiviteten i skatteskalen också har påverkat den något udda profil som avgiftsuttaget till tjänstepensionen har över olika inkomstskikt. Att avstå från lön för vilken skatteuttaget är högt för att i stället få den utbetald som pension när inkomsten, och därmed skatten, är lägre förefaller som en rationell reaktion på de ekonomiska incitament som skattesystemets konstruktion skapar. Därutöver kan tilläggas att avsättningarna till tjänstepension också görs med beaktande av att den pension som den enskilde får bör anknyta till inkomsten under den senare delen av arbetslivet. Eftersom högre inkomster över taket många gånger uppnås först under den senare delen av yrkeslivet kan avsättningarna behöva vara högre för att uppnå denna anknytning. Den "extra" avsättning som görs i inkomstintervallet 7,5 IBB och 8,07 IBB är emellertid svår att förstå och rimligen svår att försvara. ISF hoppas och tror att Ds:ns redovisning kan leda till att frågan uppmärksammas av de avtalsslutande parterna.

3 Grundskyddets betydelse för jämställda pensioner

Kapitlet visar på ett förtjänstfullt sätt hur skillnaden mellan inkomstindexeringen av inkomstpensionen och prisindexeringen av garantipensionen inte har haft fullt så stor betydelse som kunde förväntas för utvecklingen av pensionen i olika inkomstlagen under det reformerade pensionssystemets första två decennier. Behovet av förändring på grund av skillnaden i indexering synes därför inte ännu vara så stort. Precis som konstateras i kapitlet är det emellertid på längre sikt troligt att en skillnad kan uppkomma varför frågan behöver uppmärksammas igen. Det kan konstateras att garantipensionen ger ett stort bidrag till ökad jämställdhet, och att även bostadstillägget bidrar om än i mindre utsträckning. Att bostadstilläggets bidrag är mindre är naturligt eftersom det också är mindre såväl sett till antalet mottagare som sett till den totala utgiften.

Vad gäller bostadstillägget vill ISF uppmärksamma två saker. För det första är den "urholkning" av grundskyddets värde som diskuteras betydligt mer påtaglig i bostadstillägget eftersom det inte alls indexeras utan utgår från ett nominellt belopp. För det andra är bostadstilläggets konstruktion sådan att det på många sätt kan ge det bidrag till ökad jämställdhet som kapitlet framställer som önskvärd. Bostadstillägget är inkomstprövat och är därför effektivt för att uppnå ökad ekonomisk jämlikhet. Bostadstillägget är också betydligt mer förmånligt för ensamstående än för sammanboende vilket också framställs som önskvärd. ISF vill mot bakgrund av detta upprepa det budskap som tidigare framförts i samband med avrapportering av regeringsuppdraget om bostadstillägg (ISF 2014:14) att bostadstillägget behöver utredas och att utgångspunkten för utredningen bör vara att bibehålla dess inkomstprövande egenskaper. Det bör understrykas att ISF inte heller har några invändningar mot en generell höjning av garantipensionen om detta anses rymmas inom ramen för avvägningar gentemot arbetslinjen och det ekonomiska utrymmet.

5 Änkepensionens betydelse för jämställda pensioner

ISF kan konstatera att det är olyckligt att den utveckling mot mer jämställda ekonomiska förhållanden mellan kvinnor och män som antogs uppnås i samband med att beslutet om att avskaffa änkepensionen togs inte har blivit verklighet. Argument om bl.a. individualisering av pensionen och svårigheter att utforma ett regelverk som är neutralt vad gäller olika samlevnadsformer äger emellertid fortfarande giltighet.

7 Varför lämnar kvinnor arbetslivet tidigare än män?

Skillnaden mellan kvinnor och mäns inträde på arbetsmarknaden och utträde från arbetsmarknaden är ett betydande problem bland annat för jämställdheten på pensionsområdet. Analysen visar att skillnader i utträde inte tycks bero på de skillnader som finns när det gäller i vilka yrken kvinnor och män arbetar. Till viss del kan skillnaden dock bero på att kvinnor som är yngre än sin manlige partner avslutar sitt arbetsliv samtidigt som mannen. Trots att analysen lyfter fram viktig kunskap om vad skillnaderna beror på ser ISF ett stort behov av att denna viktiga fråga analyseras betydligt mer.

8 Delad pensionsrätt mellan makar

Kapitlet innehåller en grundlig genomgång av de regler som gäller för möjligheten att överföra pensionsrätter inom olika system mellan makar i olika situationer. Slutsatsen som dras är att argumenten mot en förändring av nu gällande ordning väger tyngre än argumenten för, trots att en förändring är önskvärd för att uppnå en ökad ekonomisk jämställdhet under tiden som pensionär. ISF instämmer i denna slutsats. Det kan samtidigt

konstateras att privat pensionsparande förefaller ha de största förutsättningarna för att fungera utjämnande redan inom befintlig ordning. Detta främst för att det finns goda möjligheter att fördela det privata pensionsparandet mellan makarna på ett sådant sätt att skillnaderna mellan makarna minskar under tiden som pensionär, men också eftersom hänsyn många gånger tas till privat pensionsparande vid bodelning. I ljuset av detta skulle en analys vara önskvärd av konsekvenserna av de generellt minskade incitament för privat pensionsparande som avskaffandet av avdragsrätten för sådant sparande kan ha inneburit. Eftersom beslut om pensionsparande och annat långsiktigt sparande generellt är svåra för många att fatta kan vidare mer kunskap behöva tas fram om hur sparandet ser ut, bland annat med avseende på i vilken utsträckning det används för att utjämna skillnader mellan makar, och vad som främjar respektive hindrar sådant sparande. Sannolikt behövs också betydligt mer neutral information till pensionsparare för att möjligheterna att använda ett privat pensionsparande i syfte att utjämna pensionsinkomsterna ska utnyttjas mer.

9 Överföring av premiepensionsrätt mellan makar

Pensionsmyndigheten har på ett förtjänstfullt sätt genomfört en analys som visar att premiepensionsrätterna, trots att de utgör en mindre del av den inkomstrelaterade delen av den allmänna pensionen, potentiellt kan användas till en betydande utjämning av skillnaderna mellan kvinnors och mäns pension. Vid en avvägning mellan att förändra reglerna så att fler förmås att överföra premiepensionsrätt och ökade informationsinsatser och åtgärder för att underlätta överföringen fastnar Pensionsmyndigheten för de två sistnämnda. ISF finner denna avvägning lämplig. Emellertid är det viktigt att de åtgärder som vidtas noggrant följs upp och utvärderas. Uppföljningen och utvärderingen behövs för att justera åtgärdernas effekt på användandet av den potential till utjämning av den allmänna pensionen som överföringen av premiepensionsrätter innebär. Skulle utvärderingen visa att de vidtagna åtgärderna inte är tillräckliga kan andra åtgärder också behöva övervägas, såsom sådana som beskrivs i kapitlet.

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

Pensionsmyndigheten lämnar i sin rapport ett långtgående förslag som innebär att pensionsrätt för studier skulle avskaffas och pensionsrätt i anslutning till barns födelse skulle förstärkas. Argumenten som framförs kan sammanfattas i att även om också pensionsrätt för studier utjämnar pensionen mellan kvinnor och män så är barnårskrätter mer effektiva i detta avseende. Pensionsrätt för studier utgör också, enligt Ds:n, ett större avsteg från principen om att kompensera för uteblivna pensionsgrundande inkomster.

ISF har i och för sig inga allvarliga invändningar mot argumenten men vill ändå framföra följande. Pensionsmyndighetens analys att beslut om eftergymnasiala studier knappast i någon nämnvärd utsträckning påverkas av huruvida en pensionsrätt erhålls eller inte är sannolikt korrekt. Samtidigt kan hävdas att alternativet till sådana studier ofta är ett lönearbete och att det därmed är en kompensation för utebliven pensionsgrundande inkomst. Det vore inte heller främmande att den allmänna pensionen även fortsättningsvis används för att bidra till ambitionen att öka antalet personer som studerar. Att sådana pensionsrätter dessutom bidrar till en viss, om än jämförelsevis mindre, utjämning mellan kvinnor och mäns pension är i sammanhanget en fördel. Förslaget om att på visst sätt utvidga barnårsrätterna verkar vidare inte orimligt. Emellertid anser ISF att den närmare konstruktionen kan behöva övervägas ytterligare, även om den föreslagna utvidgningen är administrativt lättgenomförd. De risker som Pensionsmyndigheten lyfter fram i fråga om både nuvarande barnårsrätters – och i ännu större utsträckning de föreslagna reglernas – påverkan på jämställdheten i förvärvsmönstret mellan kvinnor och män, inte minst vad gäller incitamenten för deltidsarbete i samband med barnår, talar för att frågan behöver övervägas ytterligare. Det kan därför finnas skäl att överväga om nuvarande konstruktion med tre alternativa beräkningsregler är optimal och hur eventuella alternativa beräkningsregler bäst bör utformas.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektör Maria Hemström-Hemmingsson. Dan Ljungberg har varit föredragande. I beredningen har också Marcela Cohen Birman, Gabriella Sjögren Lindquist och Jenny Säve-Söderbergh deltagit.

Maria Hemström-Hemmingsson
Generaldirektör

Dan Ljungberg
Enhetschef