



## SAMHÄLLSVETENSKAPLIGA FAKULTETSKANSLIET

**Samhällsvetenskapliga fakultetskansliet**

Roland Kadefors  
Diarienummer VR 2016/75

Socialdepartementet  
Socialförsäkringsenheten

### Remissvar gällande Jämställda pensioner, Ds 2016:19, diarienummer S2016/04302/SF

#### Allmänt

Remissen avser ett utredningsarbete beställt av Pensionsgruppen beträffande de skillnader som föreligger i pension mellan män och kvinnor. Utförare har varit Pensionsmyndigheten och Socialdepartementet. Uppdraget har varit att belysa vilka skillnader som råder mellan mäns och kvinnors pensionsvillkor, vilka faktorer som orsakar skillnaderna, hur de olika kompensationsverktygen fungerar, vilka trender som råder, och att belysa effekten av olika handlingsalternativ i avsikt att minska könsskillnaderna. Bakgrunden är att dessa skillnader är stora och inte minskar i önskvärd takt.

Utredningen är mycket faktarik, vilket avspeglar pensionssystemets komplexitet. Det är knappast en skrift som har stor utsikt att bli en bestseller, och därmed påverka debatt och samhällsklimat; att utveckla en populärversion vore synnerligen värdefullt. Inte minst skulle människors individuella val kunna påverkas, exempelvis när det gäller överföring av pensionsrättigheter makar emellan. Under alla förhållanden kommer utredningen att utgöra en värdefull faktareferens i utvecklingen av vårt framtida pensionssystem.

Överlag är den analys som gjorts välutförd och de förslag som framförts välöversvägda och rimliga, utifrån de satta rambetingelserna. Det hindrar inte att vi här nedan vill framföra ett antal synpunkter, till en del baserade på aktuell forskning vid samhällsvetenskapliga fakulteten, Göteborgs universitet. Särskilt vill vi uppmärksamma de konsekvenser som invandring och normförskjutningar har för pensionsgapet.

## Ansatzerna

I utredningen diskuteras utifrån den framlagda faktabasen olika tänkbara förändringar i det befintliga pensionssystemet. Till sist avstår man emellertid från att rekommendera några mer genomgripande förändringar; det handlar snarast om att skruva på villkoren i det befintliga systemet för att i någon mån avhjälpa pensionsgapet. I själva verket är handlingsutrymmet starkt begränsat: förändringar ska vara kostnadsneutrala, politiken ska avstå från att föreskriva sådant som bestäms i avtal mellan arbetsmarknadens parter, det är livsinkomstprincipen som ska gälla för pensionen. Vi menar att det kan visa sig nödvändigt att rucka på dessa ramvillkor.

Det är påfallande att utredningen innehåller mycket få referenser till den parlamentariska Pensionsåldersutredningen av 2013<sup>1</sup>; det är nästan som om den inte funnes. Det hade varit värdefullt om man i den nu aktuella utredningen hade tagit ställning till vilka effekter på pensionsgapet som Pensionsålderutredningens förslag faktiskt skulle kunna ha. Är det könsneutralt att införa en riktålder för rambetingelserna rörande pensionsuttag i takt med den förväntade livslängden (vilket Pensionsmyndigheten i annat sammanhang varit positiv till)? Kommer förslaget att höja rätten att kvarstå i tillsvidareanställning till 69 år att gynna eller missgynna kvinnor? Gynnas män eller kvinnor av utökade möjligheter till karriärväxling för äldre? Pensionsgapet mellan könen var inte en prioriterad fråga för Pensionsåldersutredningen; det hade varit värdefullt att fylla denna kunskapslucka. Det som nu finns är Socialdepartementets lakoniska kommentar i sin tidigare analys<sup>2</sup> av de ekonomiska konsekvenserna av Pensionsåldersutredningens förslag: i kapitlet Vinnare och förlorare (p.63) konstaterar man: ” Högre pensionsålder medför mindre omfördelning från män till kvinnor”, men gör egentligen ingen analys och anger att det är beräkningsmässigt svårt.

Analyserna i de första kapitlen har helt koncentrerats till förhållandena för den som går i pension vid 65 års ålder. Det är sant att 65 år varit betendenormen för uttag av ålderspension i Sverige, men den är snabbt på väg att uppluckras; allt fler jobbar längre. Av dem som var födda 1939 tog över 80 % ut ålderspension just vid 65; av dem födda 1949 var det under 60 %. Hur skulle analyserna påverkas av en annan och allt rimligare ansats, nämligen att normen för uttag höjs, förslagsvis till 67 år, dit vi snabbt är på väg? Mycket talar för att detta kommer att leda till att pensionsgapet ökar ytterligare.

Det finns också brister när det gäller att beakta effekterna av andra snabba förändringar som nu sker i det svenska samhället. Utredningen bygger i mycket på ett svenskt *status quo* när det gäller befolkningsutveckling och medborgarnas beteende när det gäller samlevnadsformer och pensionering.

<sup>1</sup> Pensionsåldersutredningens slutbetänkande. Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25).

<sup>2</sup> Socialdepartementet (2014). Ekonomiska effekter av ett längre arbetsliv. Långsiktiga ekonomiska effekter av Pensionsåldersutredningens förslag. Ds 2014:12

## Befolkningsutveckling

Låt oss betrakta konsekvenserna av invandringen. Enligt SCB befolkningsstatistik utgjorde 2015 andelen i befolkningen med utländsk bakgrund 22.2 % (nästan 2.2 miljoner, varav mer än en halv miljon födda i Sverige, med två utrikes föräldrar). Befolkningsökningen beror till allra största delen på nettoinvandringen, nästan 80,000 personer 2015). Invandrarna är en ofta förbisedd resurs när det gäller pensionssystemet (givetvis under förutsättning att de kommer i jobb). En svårighet är att nettoinvandringen är svår att prognosticera, men det är svårt att tro att utrikes födda någonsin skulle kunna komma att utgöra en försumbar marginalgrupp. Det här har naturligtvis effekter på pensionerna – och på pensionsgapet. Hur ska man kunna komma ifrån att en mycket stor andel av invandrarna, egentligen oavsett lönenivå, kommer att riskera att bli fattigpensionärer – helt enkelt eftersom en grundsten i svenska pensionssystemet är livsinkomstprincipen? Det är inte längre sant, som sägs i utredningen (p.116), att utrikes födda i högre utsträckning har med sig pensionsrättigheter från sitt ursprungsland. Dagens invandrare är i mycket stor del flyktingar undan repressiva system som saknar förmåga eller vilja att bidra till deras framtida försörjning.

Utrikes födda kvinnor är den enskilda grupp som har lägst arbetskraftsdeltagande. Andelen av utrikes födda som står utanför arbetskraften är för kvinnor 26.9 % och för män 14.6 % (2014).<sup>3</sup> Konsekvensen är att utrikes födda kvinnor i hög utsträckning riskerar att bli fattigpensionärer – de allra flesta kan inte räkna med garantipension, som har 40 års kvalificeringstid. I utredningen konstateras endast (p.84) att ”det åtminstone historiskt har varit svårare för utrikes födda att få en tillräckligt hög inkomst för att komma över gränsen för att få garantipension, trots många bosättningsår”. Och Äldreförsörjningsstödet, som är det yttersta grundskydd som alla har rätt till, uppgick år 2014 till ca 10,000 kr/månad.

Det behövs en särskild genomlysning av utrikesföddas pensionsvillkor, där könspektivet beaktas.

## Samlevnadsformer

Över 3 miljoner av svenskarna (ca 31,5 %) lever som gifta.<sup>4</sup> Huvuddelen av framställningen i utredningen bygger på statistik där makars relativa pensioner jämförs. Men i dag lever över 1.3 miljoner (ca 14.4 %) i samboförhållanden. Utredningen noterar att det kan finnas behov att analysera också samboförhållanden i diskussionen om jämställda pensioner, men avstår från detta av administrativa skäl. Ändå registreras sedan 2012 den svenska befolkningen på bostad istället för som tidigare på fastighet, vilket gör att det finns en allt bättre grund att göra ekonomiska genomlysningar för sammanboende oavsett juridisk status.

<sup>3</sup> SCB: Arbetskraftsundersökningarna: Grundtabeller årsmedeltal 2005-2015

<sup>4</sup> SCB, Hushåll 2013. Enheten för befolkningsstatistik (2013).

Det vore mycket värdefullt i diskussionen av olika sätt att minska pensionsgapet att också beakta samboförhållanden, och att härvid så långt möjligt likställa gifta och sambor.

### Utträdet från arbetslivet

I kapitel 7 ställs frågan: Varför lämnar kvinnor arbetslivet tidigare än män? Denna besvaras med konstaterandet att skillnaden knappast är yrkesspecifik, utan att en huvudorsak snarast är att kvinnorna i högre utsträckning är yngre än männen i parförhållanden, och att det finns en tendens att följa efter om en partner redan gått i pension. Analysen innehåller intressanta uppgifter om sysselsättningsgraden och sysselsättningskvoten i yrken med olika könsfördelning. Men sanningen är att mäns och kvinnors utträde från arbetslivet tenderar att bli allt mer lika. I en studie gjord av Arbetslivsinstitutet 2006<sup>5</sup> belystes vilka skillnader som fanns mellan kön och yrken när det gäller den äldre arbetskraftens utträdesmönster. Som deskriptor valdes arbetslivslängd, det förväntade antalet återstående arbetade år fram till 65 års ålder för den som fanns i ett visst yrke vid 35 års ålder. ”Antalet förlorade år” angav hur många år som återstod, minus den framräknade arbetslivslängden. Resultaten bekräftade tidigare studier som visat att kvinnor försvinner tidigare ut ur arbetslivet. Antalet förlorade år var 3.3 mot för männens 2.5, dvs en skillnad på 0.8 år. Men när denna undersökning upprepades 2011<sup>6</sup> hade dessa förhållanden ändrats. Nu lämnade män och kvinnor arbetskraften vid samma ålder. (Däremot kvarstod det tidigare resultatet att yrke var en mycket stark prediktor att lämna arbetslivet tidigt; de i arbetaryrken lämnade tidigare än de i tjänstemannayrken.) Pensionsmyndigheten har också noterat<sup>7</sup> att medelpensioneringsåldern (den ålder när personer tar ut ålderspension) år 2015 var 64.6 år för kvinnor och 64.4 år för män, dvs det föreligger ingen påtaglig könsskillnad.

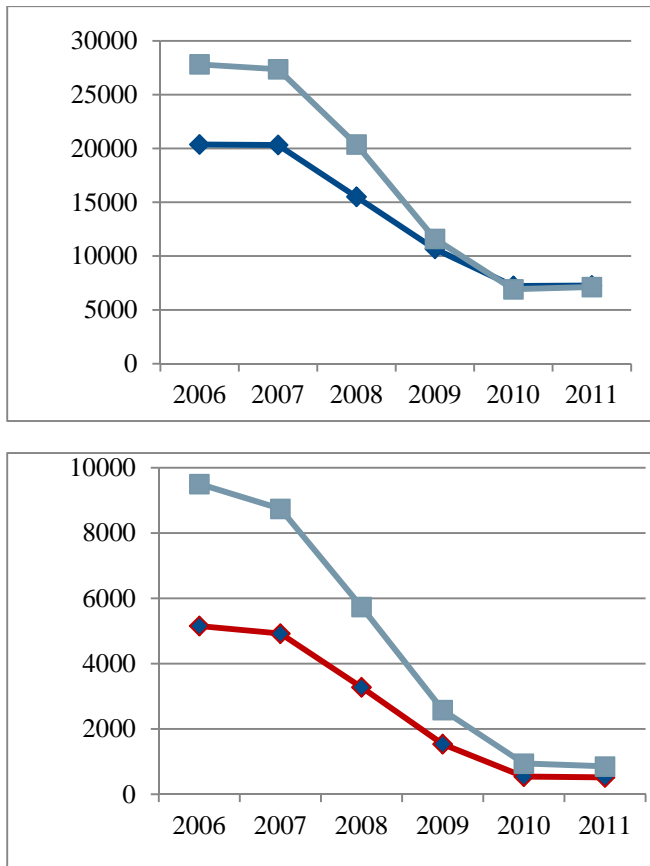
Ett skäl till varför många kvinnor kvarstår längre nu i arbetskraften är de dramatiska förändringar som genomfördes 2007 beträffande villkoren för sjukpensionering (se figur 1). Från ca 48,000 beviljade pensioner 2006 hade nivån 2011 sjunkit till ca 14,000 år 2011. Det var främst kvinnor som nu nekades sjukpension. Åtgärderna har emellertid orsakat en övervältring till andra system; så har t ex antalet som valt att ta ut tidig ålderspension kraftigt ökat, för både kvinnor och män.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Kadefors, R. (2007). Behov av och möjligheter till ett utsträckt arbetsliv för den äldre arbetskraften. Arbetslivsinstitutet: Rapport till regeringen

<sup>6</sup> Kadefors, R. Nilsson, K. Rylander, L. Östergren, P-O. Albin, M. (2015). Differences between occupations with respect to exit from working life. Proceedings 19th Triennial Congress of the IEA

<sup>7</sup> Kirs, K. Karlsson, H. (2015). Medelpensioneringsålder och utträdesålder m.m. Pensionsmyndigheten: Rapport 2015:2

<sup>8</sup> Nilsson, K. Östergren, P-O. Kadefors, R. Albin, M. (2016). Has the participation of older employees in the workforce increased? Study of the total Swedish population regarding exit from working life. Scand. J. Public Health 44(5): 506-516



Figur 1 (a) Antal nybeviljade sjukpensioner 2006-2011; (b) Antal nybeviljade sjukpensioner 2006-2011 specifikt på grund av belastningsbesvär, hos kvinnor (övre kurvor) och män (nedre). Datakälla: Försäkringskassan (2013).

Pensionsmyndighetens (2015) och våra egna studier visar med andra ord att beteendet när det gäller valet att ta ut ålderspension håller på att förändras i könsneutral riktning. Ur samhällssynpunkt är det snarare skillnaderna mellan yrken som bör uppmärksammas; de som fortsätter att arbeta upp till 67 eller längre stärker sin pension i förhållande till dem som inte orkar ens upp till 60 eller 65. De ekonomiska klyftorna ökar. Det är uppenbart att åtgärder måste till för att underlätta för människor oavsett yrke att kunna fortsätta att arbeta upp i åren; forskning visar att arbetsmiljö och arbetets organisation har en grundläggande betydelse för vid vilken ålder både kvinnor och män lämnar arbetslivet.

### Överföring av pensionsrätter

Vid överföring av premiepension mellan makar drabbas de överförda pensionsrättigheterna schablonmässigt av en nedskrivning av ca 8 %. Denna regel beror på att överföringar oftast sker från mannen till kvinnan, något som ökar

kostnaden för pensionssystemet eftersom kvinnan har en längre förväntad livslängd. Konstruktionen kan uppfattas som ett sätt att runda EU:s jämställdhetsdirektiv, och har den oönskade negativa effekten att vara ett hinder för makar att använda sig av möjligheten till överföring av pensionsrätter. Att så relativt få (under 1 %) använder sig av möjligheten till överföring av pensionsrätter diskuteras ingående i utredningen (kapitel 9). Kostnaden har viss betydelse, men det är uppenbart att kunskapen om möjligheten i målgruppen är ytterst bristfällig. Pensionsmyndigheten vill öka informationen om möjligheten och förenkla ansökningsförfarandet. Detta är välmotiverat.

Om möjligheten till överföring av pensionsrättigheter skulle utnyttjas i högre grad skulle det kunna innebära en betydande minskning av pensionsgapet. Men som ramverket ser ut skulle ett högre utnyttjande innebära högre nedskrivningar, vilket är oönskat. Två principer står mot varandra: jämställda pensioner eller kostnadsneutralitet för pensionssystemet? Vår uppfattning är här att jämställdheten ska ges företräde; nedskrivningsregeln bör tas bort.

Men: att sambor inte ges samma möjlighet till överföring av pensionsrättigheter som makar framstår av skäl som anförs ovan som inte i längden acceptabelt. En förändring bör ske och möjligheten gälla alla sammanboende oavsett samlevnadsform.

#### Jämställda löner?

Det är uppseendeväckande att det fortfarande föreligger en betydande könsskillnad när det gäller lönenivåer på svensk arbetsmarknad; den ligger (2014) på ca 13 %.<sup>9</sup> För lika arbete är den ca 6 % (standardvägt; hänsyn har då tagits till att kvinnor och män har olika ålder, utbildning, arbetstid, finns inom olika sektorer och tillhör olika yrkesgrupper).<sup>10</sup> Skillnaden är högst i privat sektor (standardvägt 9 %). Det sker visserligen en viss långsam utjämning; under en tioårsperiod har det standardvägda lönegapet minskat med 1 %. Detta lönegap utgör likväl en kraftigt bidragande orsak till pensionsgapet. Men utredningen avstår från att lägga förslag. Lönebildningen är något som arbetsmarknadens parter förfogar över, och den sker ju lokalt. Politiken vill inte lägga sig i detta.

På många arbetsplatser är man omedveten om att kvinnor faktiskt har lägre löner än sina manliga kolleger - i varje fall ses det inte som ett prioriterat problem. Det är svårt att tro att varken arbetsgivare eller fack tycker att detta i grunden är en bra tingens ordning. En tänkbar strategi skulle kunna vara att i anslutning till den årliga insamlingen av statistiska data från arbetsgivare också infordra uppgifter som tydliggör det standardvägda lönegapet lokalt. Det kan verka som en ögonöppnare; interventionsforskning visar att dra fram fakta i ljuset ofta kan initiera en organisatorisk förändringsprocess. Här skulle en tydliggjord utjämning till och med kunna bli till ett inslag i arbetsgivarens "employer branding" och vara värdefull i ett läge där det blir allt svårare för arbetsgivare att rekrytera kompetent arbetskraft.

<sup>9</sup> Lönestrukturstatistiken, Medlingsinstitutet

<sup>10</sup> SCB: Indikatorer för jämställdhet (2016)

## Deltidsarbete

Att kvinnor i högre utsträckning arbetar deltid är en av de viktigaste orsakerna bakom pensionsgapet, och utredningen ägnar stor uppmärksamhet åt att analysera skälen till detta. Här ingår (kapitel 10) könsfördelningen i samband med uttagande av barnår, men också det faktum att kvinnor även i högre ålder arbetar deltid (kapitel 6). Pensionsmyndigheten föreslår att utöka pensionsrätten för barnår, ett förslag som skulle gynna kvinnor eftersom de har ca 80 % av barnårsrätterna. Ändringen skulle finansieras inom pensionssystemets ram genom att avskaffa studierätten. Detta är välmotiverat, med tanke på att ändringen skulle gynna en grupp med genomsnittligt lägre livsinkomster.

Däremot lägger utredningen inga förslag för att påverka kvinnors högre deltidarbete generellt. Något som långsiktigt antas minska omfattningen av deltidarbete är att fler kvinnor "sannolikt" genomgår högre utbildning (ett förmodande som det finns fog för; år 2015 hade Göteborgs universitet 66 % kvinnliga och 34 % manliga studenter.<sup>11</sup>)

Det är viktigt att skilja mellan frivilligt och ofrivilligt deltidarbete. Det ofrivilliga deltidarbetet måste naturligtvis motarbetas; detta har också under lång tid varit ett fackligt krav. Men forskning visar att frivilligt deltidarbete, särskilt för äldre kvinnor, gör att många orkar fortsätta att arbeta längre upp i åren istället för att tvingas till tidig pensionering. Allt fler arbetsgivare, som nu har betydande svårigheter att rekrytera personal, anpassar arbetsorganisationen så att önskan om deltid kan mötas på ett bättre sätt.

## Utsatta grupper

Livsinkomstprincipen gör att flera grupper riskerar att drabbas av låga pensioner. Dit hör utöver utrikesfödda och deltidarbetande också sjukpensionärer, upprepat visstidsanställda och unga med svag anknytning till samhälle och arbetsmarknad, det s k prekariatet.<sup>12</sup> Här är inte könsskillnaderna nödvändigtvis det mest framträdande problemet; i utredningen ägnas de inte heller någon större uppmärksamhet. Men när man ser över systemen med hänsyn till jämställdhet mellan kvinnor och män bör man också uppmärksamma andra utsatta gruppers situation.

## Lära av Norge?

Att göra jämförelser mellan länder när det gäller pensionsgapet mellan könen är komplicerat, och utredningen avstår helt och hållet från detta. Dock kan man konstatera att Sverige i jämförelse med andra EU-länder<sup>13</sup> ligger lite bättre än

<sup>11</sup> Göteborgs universitets Årsredovisning 2015

<sup>12</sup> Standing, G. 2013. Prekariatet : den nya farliga klassen. Daidalos

<sup>13</sup> European Commission (2013). The gender gap in pensions in the EU. Report, Directorate-General for Justice. Luxembourg: Publications Office of the European Union

genomsnittet när det gäller gapet i pensionsinkomster före skatt och kompensationsåtgärder (29%; 39% för EU27). Pensionsgapet tenderar enligt denna analys (SILC 2010) att öka i de flesta EU-länder, däribland Sverige.

Ett land som dock är intressant att jämföra med är Norge, där pensionslagstiftningen i mycket liknar den svenska. Liksom i Sverige har man exempelvis en garantipension (men på ganska hög nivå). Vid dödsfall i ett parförhållande har den överlevande pensionären rätt till den högsta av antingen den egna rättigheten eller 55 % av summan av de kombinerade rättigheterna. Förhållandena när det gäller pensionsgapet är också likartade. Pensionsreformen av 2009 är för närvarande under utredning;<sup>14</sup> bland annat studeras effekten av om pensionsrättigheter delas mellan makarna under intjänandefasen. Inför införandet av det nya norska pensionssystemet var effekterna för kvinnor en av de grundläggande frågeställningarna. En levande diskurs var i vilken mån omsorgsarbetet skulle belönas, och i vilken mån kvinnors arbetskraftsdeltagande skulle prioriteras.<sup>15</sup>

Ett utredningsarbete specifikt avseende efterlevandeskyddet startades 2015<sup>16</sup> och ska vara klart redan 1 december 2016. I uppgiften ingår att göra en ingående kartläggning av hur skyddet i dag fungerar för olika befolkningsgrupper och att komma med förslag om åtgärder, där också samhällsekonomiska konsekvenser beaktas.

Med tanke på likheterna både när det gäller ramvillkor och problembild kan det synas lämpligt att från svensk sida noga följa det norska utredningsarbetet. Över huvud taget har man i Norge valt ett bättre arbetssätt än det svenska för att i samförstånd kunna genomföra viktiga ändringar i pensionssystemet; man har skapat ett brett problemmedvetande i nationen där politiska partier, arbetsmarknadens parter, intresseorganisationer, myndigheter, forskare och media bidragit i en transparent process. Ingen har lämnats utanför. Där har vi mycket att lära i Sverige.

---

<sup>14</sup> Pedersen, A.W. Halvorsen, E. (2016). Disentangling the gender gap in pensions. A micro-simulation of the Norwegian NDC Pension System. Institutt for Samfunnsforskning: Annual ESPAnet Conference, September 1-3, Rotterdam

<sup>15</sup> Bay, A. H. Pedersen, A.W. Teigen, M. (2015). En kvinnevennlig pensjonsreform? Likestillingsperspektiver i den norske pensjonsreformdebatten. Tidsskrift for velferdsforskning 18(3):164-178

<sup>16</sup> Arbeids- og sosialdepartementet (2015). Mandat for utvalg som skal utrede etterlatteordningene i folketrygden.