



VÄGVALSERIE OM PENSIONERNA

Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner

Rapport nr 2 i vägvalsserie om pensionerna



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Förord.....	i
Sammanfattning	iii
1. Pensionsgapet minskar men det går långsamt	1
2. Fyra mått på pensionsgapet.....	4
3. Generella effekter av åtgärderna	6
3.1. Livsinkomstprincipen	6
3.2. Ekonomiska drivkrafter till arbete och arbetsutbud	7
3.3. Effekter på statens budget, jämställdhet och jämlikhet	11
4. Sju åtgärder som minskar pensionsgapet	12
4.1. Höjt grundskydd	13
4.2. Sänkt förskottsränta.....	17
4.3. Förändra de pensionsgrundande beloppen och inför nya	20
4.4. Utöka möjlighet för överföring av premiepensionsrätter till att även omfatta sambor	26
4.5. Slopa avgiften vid överföring av premiepensionsrätt.....	30
4.6. Inför möjlighet att dela pensionsrätter för inkomstpensionen.....	34
4.7. Inför möjlighet till efterlevandeskydd för inkomstpensionen..	40
4.8. Angående omställningspension för äldre.....	45
4.9. Sammanfattande analys av åtgärdernas effekter	45
5. Slutsatser	49
5.1. Pensionsmyndighetens bedömning av åtgärderna.....	49
5.2. Övrigt att beakta vid val av utjämnande åtgärder.....	52
Referenser	56

Förord

Pensionssystemet, pensionerna och pensionärernas ekonomi har debatterats mycket under de senaste åren. Helt naturligt finns det olika intressen i pensionsdebatten och därmed förmedlas delvis olika bilder av hur det står till med pensionerna och pensionssystemet. I syfte att bidra till att pensionsdebatten vilar på saklig grund initierade Pensionsmyndigheten under hösten 2021 och våren 2022 en faktaserie där vi redovisade fakta och fördjupning i frågor som vi bedömer är centrala när pensioner debatteras. Vi ville ge ett bidrag till svar på frågan: Hur står det egentligen till med pensionerna och pensionssystemet?

Riksdagens olika beslut och den pågående pensionsdebatten visar att även om pensionssystemet i teknisk mening fungerar i enlighet med intentionerna från 1990-talet så accepteras inte dess effekter på pensionerna fullt ut. Som en fortsättning på faktaserien initierar Pensionsmyndigheten därför en andra serie med rapporter om alternativa utvecklingsvägar för Sveriges pensionssystem – om regeringen och riksdagen skulle vilja göra fler förändringar.

Rapporterna i serien beskriver några olika förändringar av pensionssystemet och vilka konsekvenser de skulle leda till på kort och lång sikt för samhälle och individer. Pensionssystem kan utformas på många olika sätt och våra alternativ i rapporterna gör inte anspråk på att vara uttömmande. Syftet med rapportserien är att bidra till en informerad diskussion om eventuella vägval för pensionssystemet och om vilka principer och mål det kan ha. Vilket pensionssystem vi bör ha eller om det bör förändras är i första hand en politisk fråga och Pensionsmyndigheten tar inte ställning till vare sig om eller hur pensionssystemet bör förändras.

Vid regelförändringar som sker i ett så långsiktigt samhällskontrakt som ett pensionssystem är det extra viktigt att sådana förändringar är väl genomtänkta och brett förankrade. Grunderna i ett pensionssystem behöver vara långsiktiga för att förvärvsaktiva ska kunna fatta medvetna val kring arbete och sparande. I den utsträckning det är möjligt, eller inte är möjligt, att upprätthålla ett stabilt regelverk är därför i sig en faktor att beakta vid utformningen av allmänna pensionssystem.

I arbetet med analysen av delad inkomstpensionsrätt och efterlevandeskydd för inkomstpension har vi samtalat med forskare i nationalekonomi och i sociologi vilka, utifrån olika perspektiv i sin forskning, har studerat kvinnors och mäns arbetsutbud och/eller pensioner; Ann-Zofie Duvander och Linda Kridahl (Stockholms universitet), Lisa Laun och Erica Lindahl (IFAU) samt Agneta Kruse (Lunds universitet). Vi är mycket tacksamma för deras värdefulla hjälp samtidigt som Pensionsmyndigheten ensam är ansvarig för rapportens innehåll och slutsatser.

Detta är den andra rapporten i serien. Tidigare har rapporten *Alternativ för ett enklare grundskydd* publicerats, förutom vägvalsseriens inledande portalrapport. I vägvalsserien ingår ytterligare två rapporter som kommer publiceras enligt följande.

3. *Höjda pensioner inom ramen för nuvarande pensionsystem.*
Publicering 1 mars 2023
4. *Ett nytt pensionsystem?* Publicering 29 mars 2023

Stockholm i februari 2023

Ole Settergren
Analyschef

Sammanfattning

Om lagstiftaren vill agera för att få mer jämställda pensioner bedömer Pensionsmyndigheten att efterlevandeskydd för inkomstpension är den åtgärd som är mest lämplig att utreda vidare. Det finns även skäl att utreda möjlighet att dela inkomstpensionsrätt, låta sambor med barn överföra premiepensionsrätt samt att se över avgiften vid överföring av premiepensionsrätt. Många av de förslag som diskuterats i den allmänna debatten för att utjämna pensionerna innebär avsteg från livsinkomstprincipen. Förslagen ovan bedömer vi dock inte har någon påverkan på livsinkomstprincipen.

I den allmänna debatten har det över tid funnits ett fokus på pensionsgapet mellan könen. Det finns hos många en väl etablerad uppfattning att pensionerna är ojämställda och att det bör vidtas åtgärder som leder till mer jämställda pensioner. De politiska åtgärder som vidtagits hittills har endast jämnat ut gapet till viss del.

Sett till endast inkomstgrundad allmän pension är skillnaden mellan könen 22 procent 2022. Ett annat mått som används för att studera pensionsgapet är det som visar pensionsgapet i allmän pension, det vill säga i det inkluderas även garantipension och inkomstpensionstillägg. Det gapet är 17 procent. Garantipension och inkomstpensionstillägg minskar alltså gapet. Höjningen av garantipensionen i augusti 2022 minskade pensionsgapet med 2,3 procentenheter jämfört med juli 2022.

Trots en bred politisk enighet om att pensionerna bör bli mer jämställda saknas det nästan helt en diskussion om vilka åtgärder som vore aktuella samt vilka andra samhällsekonomiska effekter som kan uppkomma när åtgärder vidtas för att minska pensionsgapet. Syftet med denna rapport är att göra en översiktlig bedömning av dessa effekter och vi utgår från de olika åtgärder som har förekommit i den allmänna pensionsdebatten och i andra sammanhang. I rapporten bedömer också myndigheten vilka åtgärder som är mest intressanta att undersöka närmare om lagstiftaren vill minska pensionsgapet. Rapporten ska således snarare ses som ett diskussionsunderlag än en heltäckande analys och utredning av åtgärderna.

Som Pensionsmyndigheten tidigare konstaterat kommer åtgärder för jämställda pensioner alltid med ett pris om åtgärderna tas i form av förändringar i utformningen av det allmänna pensionssystemet. I stor utsträckning innebär eventuella åtgärder en svagare koppling mellan arbete och pension. Priset är således i vilken utsträckning detta sker, och hur denna svagare koppling påverkar arbetsutbud, drivkrafter till arbete och statens budget. Det är av vikt att värdera samtliga effekter av åtgärder för ett minskat pensionsgap.

Tabell 1 nedan sammanfattar effekter av de åtgärder som har analyserats i den här rapporten. Vi har inte gjort prognoser eller beräkningar på mikrodata av effekter av åtgärderna, utan samtliga effekter som redovisas

baseras på Pensionsmyndighetens bedömningar och i vissa fall approximerade beräkningar. För att göra tabellen enhetlig uttrycker vi oss i termer av ”betydande effekt”, ”viss effekt”, ”ingen effekt” samt ”osäker effekt”. Effekterna ska ses som en skattning och hjälp vid läsningen för att jämföra de olika åtgärderna med varandra. Att effekterna är osäkra beror framförallt på att pensionens påverkan på arbetsutbud är osäker överlag under stora delar av arbetslivet samt att det är svårt att uppskatta hur många som skulle utnyttja frivilliga åtgärder för utjämning.

En grundläggande princip i pensionssystemet är livsinkomstprincipen, det vill säga att pensionens storlek styrs av hur stor den samlade livsinkomsten är. Överföring av premiepensionsrätt, delning av inkomstpensionsrätt och efterlevandeskydd för inkomstpension ser vi som gåvor som inte medför ett avsteg från livsinkomstprincipen.

Tabell 1 Sammanställning av effekter för de olika åtgärderna

Åtgärd	Livsinkomstprincip och drivkrafter till arbete	Statens budget	Jämställdhet mellan kvinnor och män	Jämlikhet mellan olika inkomstgrupper	
Höjt grundskydd	Betydande negativ påverkan. Bryter mot livsinkomstprincipen. Minskade drivkrafter till arbete.	Ökade utgifter för statsbudgeten. Storleksordningen beror på hur och hur mycket grundskyddet höjs.	Betydande positiv effekt, ökad jämställdhet.	Betydande positiv effekt, ökad jämlikhet.	
Sänkt förskottsränta	Ingen påverkan på livsinkomstprincipen. Sänker nivån på den initiala pension, vilket ökar de ekonomiska drivkrafterna till arbete.	Ingen direkt effekt. Osäkra indirekta effekter.	Betydande minskning av pensionsgapet.	Osäker effekt, risk för minskad jämlikhet.	
Pensionsgrundande-belopp	Inför pensionsgrundande belopp för sjukpenning	Betydande negativ påverkan. Minskade drivkrafter till arbete.	Betydande påverkan på statens budget.	Viss minskning av intjänandegapet. Kan ge betydande påverkan för enskilda med hög sjukfrånvaro.	Viss effekt. Ökar jämlikheten.
	Inför pensionsgrundande belopp för Vab	Betydande negativ påverkan.	Viss påverkan på statens budget.	Ingen effekt på intjänandegapet. Kan ge betydande	Sannolikt ingen effekt.

		Minskade drivkrafter till arbete.		påverkan för enskilda föräldrar.	
	Slopa pensionsgrundande belopp för studier och utökad pensionsgrundande belopp för barnår	Betydande negativ påverkan. Bryter mot livsinkomstprincipen. Minskade drivkrafter till arbete.	Ingen direkt påverkan. Viss påverkan i form av minskade utgifter för garantipension och bostadstillägg.	Viss effekt, minskning av intjänandegapet.	Viss effekt. Ökar jämlikheten.
Frivillig överföring av premiepensionsrätt mellan sambor		Ingen påverkan på livsinkomstprincipen. Minskade drivkrafter för mottagande part, vanligtvis kvinnan.	Viss direkt påverkan genom ökad administration. Indirekta effekter: viss minskning utgifter för bostadstillägg, mindre skatteintäkter.	Givet fortsatt litet antal som överför endast viss effekt, minskat pensionsgap. Större effekt för enskilda par.	Viss positiv effekt. Över tid högre inkomster för ensamstående kvinnor.
Slopad avgift vid överföring av premiepensionsrätt		Ingen påverkan på livsinkomstprincipen. Minskade drivkrafter för mottagande part, vanligtvis kvinnan.	Indirekta effekter: viss minskning utgifter för bostadstillägg, mindre skatteintäkter.	Ingen effekt på intjänandegapet.	Viss positiv effekt. Över tid högre inkomster för ensamstående kvinnor.
Frivilligt delad inkomstpensionsrätt. Avgift tas på det överförda beloppet.		Ingen påverkan på livsinkomstprincipen. Minskade drivkrafter för nettomottagaren i paret, vanligtvis kvinnan.	Indirekta effekter: viss minskning av utgifter för garantipension och bostadstillägg, mindre skatteintäkter.	Beror på hur många par som väljer. Om samma intresse som överföring premiepension endast viss effekt, minskat pensionsgap. Större effekt för enskilda par.	Viss positiv effekt. Över tid högre inkomster för ensamstående kvinnor.
Frivilligt efterlevandeskydd inkomstpension. Pensionen sänks vid val av efterlevandeskydd.		Ingen påverkan på livsinkomstprincipen. Minskade drivkrafter för förmånstagaren i paret, vanligtvis kvinnan.	Indirekta effekter: viss minskning av utgifter för bostadstillägg och mindre skatteintäkter.	Sannolikt betydande effekt på pensionsgapet.	Omfördelning inom hushållet över tid, lägre standard när båda lever och betydligt högre standard för

Ett höjt grundskydd och pensionsgrundande belopp för sjukpenning och barnår innebär en utjämning av pensionerna mellan kvinnor och män, och mellan olika inkomstgrupper, genom avsteg från livsinkomstprincipen, det vill säga livsinkomstens koppling till storleken på pensionen. Sådana åtgärder kommer alltid med negativa konsekvenser i termer av negativ påverkan på drivkrafter till arbete och/eller ökade statliga utgifter. Delning och överföring av pensionsrätter, samt efterlevandeskydd, påverkar visserligen inte livsinkomstprincipen, men skapar negativa drivkrafter till arbete för den i paret som får en höjd pension genom nyttjandet, vilket oftast är kvinnor. En sänkning av förskottsräntan är den enda åtgärd som minskar pensionsgapet utan att påverka livsinkomstprincipen eller minska drivkrafter till arbete. En sänkt förskottsränta riskerar dock att minska jämlikheten eftersom personer med låga inkomster generellt sett lever kortare än personer med höga inkomster.

I vilken utsträckning minskade drivkrafter till arbete avseende intjänandet till pensionen faktiskt skulle leda till ett minskat arbetsutbud under arbetslivet är dock osäkert, vilket gäller för samtliga åtgärder. Ju högre pensionen är i kronor, men kanske särskilt i förhållande till arbetsinkomsten, desto högre bör risken vara att arbetsutbudet minskar. På övergripande samhällsnivå har kvinnor generellt ett lägre arbetsutbud jämfört med män, till exempel arbetar fler kvinnor deltid och de tar ut en längre föräldraledighet. En risk med åtgärder som minskar drivkrafter till arbete är att det kan leda till att kvinnors arbetsutbud minskar. En sänkning av förskottsräntan är den enda åtgärd som ökar drivkrafterna till arbete, genom en sänkning av pensionen för nyblivna pensionärer. Det är dock osäkert vilka effekter de ökade drivkrafterna skulle kunna ge på arbetsutbud.

En höjning av grundskyddet och en sänkning av förskottsräntan är de enda åtgärderna där den fulla effekten på pensionsgapet skulle komma direkt. Effekter av de övriga åtgärderna skulle istället komma successivt. Effekten av ett efterlevandeskydd för inkomstpensionen skulle dock sannolikt slå igenom snabbare än de effekter som följer av åtgärder som berör intjänandet till pensionen.

De flesta av de analyserade åtgärderna skulle inte ge någon påverkan på inkomstpensionssystemets finansiella ställning. Ett slopande av pensionsgrundande belopp för studier och utökade pensionsgrundande belopp för barnår skulle minska balanstalet något och således minska inkomstpensionssystemets överskott något. Slopade avgifter vid överföring av premiepensionsrätt skulle minska premiepensionerna marginellt. Den mer betydelsefulla effekten är, så som nämns nedan i rapporten, enbart principiell när det gäller en slopad avgift vid överföring av premiepensionsrätt. Eftersom avgift tas vid delad pensionsrätt och samt att val av efterlevandeskydd för inkomstpension sänker pensionen för den

försäkrade blir det ingen belastning för pensionssystemets finansiella ställning. Delad inkomstpensionsrätt och ett efterlevandeskydd för inkomstpension skulle istället öka balanstalet i viss utsträckning, vilket skulle bidra till ett något högre överskott i inkomstpensionssystemet.

Sammantaget gör Pensionsmyndigheten bedömningen att om lagstiftaren vill jämna ut pensionerna mellan kvinnor och män är ett frivilligt efterlevandeskydd för inkomstpension den mest lämpliga åtgärden att utreda vidare. Som nämns ovan bedöms åtgärden ge en relativt snabb effekt på pensionerna för de kvinnor som får ta del av efterlevandeskyddet utan att åtgärden belastar statens budget, och samtidigt ger åtgärden en förhållandevis liten effekt på livsinkomstprincipen. Avsaknaden av allmän efterlevandepension för äldre är ett annat motiv till att införa efterlevandeskydd för inkomstpension. Vi har utgått ifrån att efterlevandeskydd för inkomstpension, i likhet med nuvarande regler för efterlevandeskydd för premiepensionen, går att teckna först vid pensioneringstillfället. Efterlevandeskyddet kommer kvinnorna till del först när mannen har avlidit och ger således inte en högre pension så länge maken lever. Det bör dock noteras att de män som väljer ett efterlevandeskydd till sin partner får bära kostnaden för skyddet i form av lägre inkomstpension under sin levnad, vilket i sig jämnar ut pensionerna.

Det faktum att efterlevandeskyddet inte ger något skydd vid skilsmässa, eller vid makens dödsfall före pensionsuttaget, kan ses som motiv för att även införa möjlighet att dela inkomstpensionsrätter. Delning av inkomstpensionsrätt har i princip samma fördelar som efterlevandeskyddet när det gäller påverkan på statens budget och livsinkomstprincipen.

Vi vet inte vilka effekterna skulle bli på arbetsutbudet om man införde möjlighet till efterlevandeskydd för inkomstpension och delning av inkomstpensionsrätt. Mycket talar dock för begränsade effekter på arbetsutbud, både sett till möjliga förändringar i incitamentsstrukturer för arbetsutbud och till empirisk forskning över vad som styr kvinnors och mäns arbetsutbud.

Ett argument mot att införa möjlighet till delning av inkomstpensionsrätt är framförallt sannolikheten att få personer skulle nyttja möjligheten, sett till dagens låga antal överföringar av premiepensionsrätt mellan makar. Det finns dock argument för att antalet överföringar av premiepensionsrätt inte är talande för hur stor omfattningen skulle bli av delning av inkomstpensionsrätter. Det är svårt för ett par att förstå påverkan på respektive individs pension när den ena i paret överför hela sin premiepensionsrätt. Effekten av delning av deras gemensamma pensionsrätter är enklare att förstå.

Idag tas en avgift på 6 procent vid överföring av premiepensionsrätt. Storleken på avdraget som görs motsvarar den förväntade uteblivna arvsvinst som blir följd av en längre förväntad livslängd hos mottagarna (i huvudsak kvinnor) av den överförda premiepensionsrätten. Avgiften

beskrivs ofta som en nackdel när det gäller överföring av premiepensionsrätt. Att slopa avgiften för överföring av premiepension är en åtgärd som sannolikt skulle få en relativ liten effekt på pensionsgapet men som ändå kan vara motiverad att genomföra. Om avgiften slopas bedöms det endast leda till marginella minskningar av premiepensionen för övriga pensionssparare, medan det kan få en stor betydelse för den som tar emot premiepensionsrätten.

När det gäller möjlighet för sambor att föra över premiepensionsrätt finns det goda skäl att införa detta, särskilt för sambor med gemensamma barn. Pensionsmyndigheten har tidigare föreslagit att sambor ska ha möjlighet att föra över premiepensionsrätter.

Att införa pensionsgrundande belopp för vård av barn (vab) och sjukpenning bedöms ge försumbara respektive små effekter på pensionsgapet samtidigt som det komplicerar regelverket för intjänandet till den allmänna pensionen. Ersättning från socialförsäkringen är redan idag pensionsgrundande och vi utgår i analysen att det pensionsgrundande beloppet skulle vara en utfyllnad, helt eller till viss del, till den ordinarie arbetsinkomsten. Pensionsgrundande belopp är även kostsamma för staten och innebär avsteg från livsinkomstprincipen. När det gäller åtgärden att avskaffa pensionsgrundande belopp för studier och använda dessa medel till att utöka pensionsgrundande belopp för barnår är denna åtgärd dock i princip kostnadsneutral och innebär en förenkling av pensionssystemet, men effekten på gapet är liten. Pensionsgrundande belopp för föräldrapenning analyseras inte, eftersom pensionsgrundande belopp för barnår kompenserar för föräldraledighet under barnets första fyra år.

Höjningar av grundskyddet ger stora effekter på gapet men är också kostsamma för statens budget och innebär avsteg från livsinkomstprincipen. Garantipensionen har också höjts betydligt i närtid. I vår kommande rapport ”Ett nytt pensionssystem” lyfter Pensionsmyndigheten det behov vi anser finns för lagstiftaren att tydliggöra hur grundskyddet och det allmänna inkomstgrundade systemet långsiktigt bör förhålla sig till varandra. Eventuella ytterligare höjningar av grundskyddet bör enligt myndighetens uppfattning föregås av sådana uttryckliga ställningstaganden.

Som Pensionsmyndigheten har konstaterat i vår tidigare rapport ”Högre startpension eller högre årliga omräkningar?” (2021) finns det skäl att se över nivån på förskottsräntan. I en sådan analys bör man även studera jämställdhets- och jämlikhetseffekterna närmare.

Som nämns ovan har vi i våra bedömningar och beräkningar utgått från dagens intjänande till pensionen för kvinnor och män och nuvarande pensionärers pensioner. Vi har inte gjort prognoser över åtgärdernas effekter eller hur kvinnors och mäns pensioner beräknas bli på längre sikt. Kvinnors inkomster har närmat sig männens över tid, och männens förväntade livslängd har närmat sig kvinnornas. De jämställdhetsproblem vi ser idag är alltså inte nödvändigtvis desamma vi har imorgon, och behovet av

utjämnande åtgärder och deras effektivitet kan förändras över tid. Som vi nämner i rapporten ”Kan pensionerna bli mer jämställda?” (2022) är det viktigt att problemen definieras om lagstiftaren vill jämna ut pensionsgapet, för att rätt åtgärder ska vidtas.

Om lagstiftaren väljer att införa nya regler för att jämna ut kvinnors och mäns pensioner rekommenderar Pensionsmyndigheten att reglerna, om möjligt, utformas så att det går att senare utvärdera effekterna av åtgärderna på kvinnors och mäns arbetsutbud.

1. Pensionsgapet minskar men det går långsamt

En grundläggande princip i pensionssystemet är livsinkomstprincipen, det vill säga att pensionens storlek styrs av hur stor den samlade livsinkomsten är. På så sätt blir pensionen en avspeglning av hur stora inkomster man haft under arbetslivet – låga inkomster eller ett kort arbetsliv leder till motsvarande lägre pension. Principen var central när pensionssystemet konstruerades och motiverades av rättviseskäl och att det alltid i pensionshänseende skulle löna sig att ha arbetat.

För de förvärvsaktiva har kvinnor i genomsnitt lägre inkomst per arbetad timme, arbetar mer deltid och lämnar i genomsnitt arbetslivet något tidigare än män. I konsekvens med livsinkomstprincipen blir därmed kvinnors pensioner i genomsnitt lägre. Vi får ett pensionsgap mellan könen som speglar det inkomstgap som finns under arbetslivet. Att den effekten uppstår var såväl känd som diskuterad när pensionssystemet utformades på 1990-talet. Effekten accepterades dock utifrån argumentet att det inte är pensionssystemets uppgift att under pensionstiden kompensera för inkomstskillnader under arbetslivet. Det fanns också en övertygelse om att kvinnors ökade deltagande på arbetsmarknaden framöver skulle leda till en utjämning av livsinkomsterna och därmed pensionerna. Den förändringen har dock visat sig gå långsamt och pensionsgapet minskar därför också långsamt.

Det har under lång tid funnits ett fokus på pensionsgapet mellan könen i den allmänna pensionsdebatten. Politiskt finns också en väl etablerad uppfattning om problemet med ojämsställda pensioner och att det bör vidtas åtgärder som leder till mer jämställda pensioner.¹ De två höjningar av garantipensionen som riksdagen beslutat under senare år har motiverats bland annat av skälet att höja pensionerna för kvinnor med låga inkomster.² Höjningen av garantipensionen har verkat utjämnande på pensionerna mellan kvinnor och män, men ett betydande gap återstår. Vidare har en marginell åtgärd vidtagits där det uttalade syftet med åtgärden varit att minska pensionsgapet. Det gäller administrativa regeländringar för att förenkla överföring av premiepensionsrätt.³

Det finns ett brett intresse i Pensionsgruppen om att uppnå mer jämställda pensioner. I diskussionen om åtgärder saknas dock nästan helt frågan om

¹ Se till exempel Socialdepartementet (2017a) och Socialdepartementet (2017b).

² Se prop. 2018/19:134, bet. 2019/20:SfU7 samt prop. 2021/22:269, bet.2021/22:FiU49. I bet.2017/20:SfU7 skriver socialförsäkringsutskottet: "förslagen gynnar kvinnor, oftast äldre och ensamstående, som i störst utsträckning tar del av grundskyddets olika delar". Regeringen har hänvisade till höjningen av garantipensionen i augusti 2022 som en "rättvisereform för alla de som arbetat ofrivillig deltid, tagit hand om familjen och många gånger haft oerhört dåliga arbetsvillkor.", se Socialdemokraterna (2022)..

³Socialdepartementet (2017c), prop. 2017/18:10, Bet. 2017/18:SfU12.

vilka andra effekter sådana åtgärder skulle kunna få på drivkrafter till arbete, arbetsutbud och statens budget.

Som Pensionsmyndigheten tidigare konstaterat kommer åtgärder för mer jämställda pensioner nästan alltid med ett pris. Utjämnande åtgärder innebär ett avsteg från livsinkomstprincipen och en svagare koppling mellan arbete och pension. Det är därför av vikt att värdera åtgärderna mot hur den svagare kopplingen påverkar arbetsutbud, drivkrafter till arbete och statens budget. Det kan i det sammanhanget också noteras att livsinkomstprincipen har och har haft en central roll i hur pensionssystemet motiveras och presenteras i myndighetens informationsuppdrag.

Pensionsmyndighetens avsikt med denna rapport är att göra en översiktlig analys av effekter av ett antal åtgärder inom ramen för pensionssystemet som syftar till att minska pensionsgapet. I rapporten bedömer myndigheten vilka åtgärder som är mest intressanta att undersöka närmare om lagstiftaren vill minska pensionsgapet. Rapporten ska således snarare ses som ett diskussionsunderlag än en heltäckande analys och utredning av åtgärderna.

I Pensionsmyndighetens rapport (2022) *Kan pensionerna bli mer jämställda?* presenterades några möjliga åtgärder och regeländringar för att minska pensionsgapet. Åtgärderna rörde grundskyddet (garantipension och bostadstillägg), förskottsräntan, pensionsgrundande belopp och överföring av premiepensionsrätt, delning av inkomstpensionsrätt och efterlevandeskydd för inkomstpension. I denna rapport analyserar vi dessa åtgärder vidare samt åtgärden att slopa avgiften vid överföring av premiepensionsrätt. Vi har gjort en fördjupad analys av delad inkomstpensionsrätt och efterlevandeskydd för inkomstpension, analysen återfinns i sin helhet i bilaga 4. Pensionsmyndigheten har valt att göra en djupare analys av dessa två reformer för att det är åtgärder som skulle kunna ge betydande effekt för kvinnors pensioner utan att ha stor eller entydig påverkan på livsinkomstprincipen och statsbudgeten. Delad inkomstpensionsrätt är också något som återkommande har diskuterats i den allmänna pensionsdebatten.

Vi gör en bedömning av åtgärdernas effekter på jämställdhet och jämlikhet. Jämställdhet handlar om huruvida åtgärden minskar eller ökar skillnaderna i genomsnittlig pension mellan gruppen kvinnor och gruppen män. Jämlikhet handlar däremot om åtgärden ökar eller minskar den genomsnittliga pensionen mellan olika inkomstgrupper.

Vi bedömer även åtgärdernas effekter på livsinkomstprincipen och drivkrafter till arbete, effekter på arbetsutbud och statens budget samt effekter på inkomstpensionssystemets finansiella ställning. Vi gör också en bedömning av hur snabbt åtgärden får önskad effekt på pensionerna, alltså tidsperspektivet. Vad gäller åtgärdernas påverkan på livsinkomstprincipen redovisar vi åtgärdernas effekt på den utbetalda pensionen. Det bör dock påpekas att pensionsrätten vid tidpunkten för intjänandet fortfarande kan följa livsinkomstprincipen, även om den utbetalda pensionen i ett senare skede inte gör det.

I den teoretiska analysen utgår vi för enkelhets skull från att kvinnan i paret tjänar mindre än mannen. Detta förhållande är det vanligaste, och det är

utjämning av pensionsinkomsterna för dessa par som skulle minska pensionsgapet. Att det i vissa par är kvinnan som tjänar mer än mannen, och att det finns samkönade par, tar vi hänsyn till i redovisningen av åtgärdernas effekt på pensionerna.

Avsteget från livsinkomstprincipen som gjorts i och med inkomstpensionstillägget gör enligt Pensionsmyndigheten det än mer angeläget att diskutera vilka principer som ska styra pensionsystemet. Inkomstpensionstillägget syftade till att öka både jämställdheten och jämlikheten. Rapporten analyserar därför inte endast vilka effekter de olika åtgärderna får för jämställda pensioner utan också vilka effekter åtgärderna får för mellan inkomstgrupper, till exempel om pensionerna blir mer jämlika.

2. Fyra mått på pensionsgapet

Pensionsgapet kan mätas på olika vis och vilket mått som är lämpligt att använda beror på vad man vill belysa. I tabell 1 nedan redovisas fyra olika mått på pensionsgapet mellan kvinnor och män: pensionsgapet för inkomstgrundad allmän pension, pensionsgapet för allmän pension (inkomstgrundad pension samt garantipension och inkomstpensionstillägg), pensionsgapet för allmän pension inklusive änkepension samt gapet i disponibel inkomst. De första tre gapen är beräknade utifrån utbetald pension i augusti 2022, gapet i disponibel inkomst är hämtat från budgetpropositionen för 2023 och beräknat för 2020 års inkomster.

Pensionsgapet för enbart den inkomstgrundade allmänna ålderspensionen är 22 procent. Ett annat mått som används för att studera pensionsgapet är det som visar pensionsgapet för all allmän ålderspension, det vill säga inkomstgrundad allmän pension, garantipension och inkomstpensionstillägget, vilket ligger på 17 procent. Garantipension och inkomstpensionstillägg minskar alltså gapet. Höjningen av garantipensionen i augusti 2022 minskade pensionsgapet med 2,3 procentenheter jämfört med juli 2022.

Det kan också vara relevant att räkna med änkepensionen⁴ i pensionsgapet. Vid beräkning av storleken på det garantipensionsbelopp som ska betalas ut till individen likställs änkepension med inkomstgrundad allmän pension och reducerar därmed storleken på den utbetalda garantipensionen. Änkepension utgör en betydande del av de allra äldsta kvinnornas inkomster. Inkluderas änkepension i beräkningen av pensionsgapet minskar gapet med 3 procentenheter och uppgår då till 14 procent.

Tabell 2 Fyra mått på pensionsgapet

	Inkomstgrundad allmän pension	Allmän pension	Allmän pension inklusive änkepension	Disponibel inkomst**
Genomsnitt kvinnor (kr)	12 500	13 600	14 100	-
Genomsnitt män (kr)	16 000	16 500	16 500	-
Pensionsgap*	22%	17%	14%	27%

Anm. Beloppen är avrundade till närmaste 100-tal, pensionsgapet beräknas dock på icke-avrundade belopp. Beräknat för folkbokförda. *1-(Genomsnitt kvinnor/Genomsnitt män)

⁴ Änkepensionen avskaffades formellt 1990 och är under utfasning.

Inkomstgrundad allmän pension: inkomstpension, tilläggspension, premiepension. Allmän pension; inkomstpension, tilläggspension, premiepension, inkomstpensionstillägg, garantipension. **Disponibel inkomst: inkomst netto efter skatt och bidrag för kvinnor och män som tagit ut allmän pension, källa: prop. 2022/23:1 Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, s. 9.

Gapet i total disponibel inkomst, det vill säga samtliga inkomster netto efter skatt och bidrag uppgår till 27 procent och är alltså 10 procentenheter högre än gapet i allmän pension. En stor förklaring till att pensionsgapet ökar när vi ser till den totala disponibla inkomsten är tjänstepensionerna som således förstärker ojämställdheten i pensionärernas inkomster. I

Pensionsmyndighetens tidigare rapport *Kan pensionerna bli mer jämställda?* (2022) beskrivs det totala inkomstgapet för pensionärer närmare.⁵ I rapporten redogörs även för olika orsaker till inkomstgapet för pensionärer. Att det finns ett inkomstgap, trots att det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionsavtalen är könsneutralt utformade, beror på att kvinnor i genomsnitt har ett lägre intjänande till pension än män. Kvinnor har även ett genomsnittligt något tidigare utträde från arbetslivet än män, vilket påverkar pensionsintjänandet negativt.

Om lagstiftaren vill minska gapet är den mest effektiva åtgärden beroende av vilket gap som anses mest relevant. Om det är gapet i disponibel inkomst som man vill reducera så kan det gapet minskas på flera sätt, inte bara genom åtgärder i det allmänna pensionssystemet som minskar gapet definierat som något av de tre första i tabell 2, utan även genom förändring av skatter och bidrag. I denna rapport har vi fokus på åtgärder som minskar gapet i inkomstgrundad allmän pension, men vi diskuterar även åtgärder inom grundskyddet. Vår uppfattning är att den politiska och allmänna debatten under senare tid har varit inriktad på gapet i dessa pensionsdelar och vi har därför valt att ha rapportens fokus på dessa delar.

I rapporten tar vi för vissa åtgärder upp påverkan på intjänandegapet mellan kvinnor och män. Förändringar i intjänandegapet motsvarar inte fullt ut förändring i pensionsgapet. Ett ökat intjänande för kvinnor kommer inte att slå igenom fullt ut på pensionsgapet, främst eftersom den ökade inkomstpensionen kommer att minska garantipensionen.

⁵ Se s. 11.

3. Generella effekter av åtgärderna

I kapitel 4 går vi igenom de olika åtgärderna och deras effekter på bland annat ekonomiska drivkrafter till arbete samt arbetsutbud. Analyserna för samtliga åtgärder har som utgångspunkter hur drivkrafter till arbete ser ut idag samt vad som påverkar arbetsutbudet. Istället för att upprepa dessa utgångspunkter i analysen för varje åtgärd har vi sammanställt utgångspunkterna i avsnitt 3.1 och 3.2. I avsnitt 3.3 redovisas en övergripande analys när det gäller effekter på statens budget, jämställdhet och jämlikhet för de olika åtgärderna.

3.1. Livsinkomstprincipen

En av grundbultarna i Sveriges pensionssystem är pensionens koppling till livsinkomsten, den så kallade livsinkomstprincipen. Det innebär att storleken på pensionen i huvudsak ska bero på de pensionsavgifter man betalat in under arbetslivet. Eftersom pensionens koppling till livsinkomsten är en grundläggande princip för pensionssystemet anser vi att det är viktigt att ta ställning till hur olika åtgärder innebär ett avsteg från livsinkomstprincipen eller inte.

Det tidigare ATP-systemet inte ansågs stimulera till arbete i tillräcklig grad eftersom pensionen beräknades utifrån enbart de 15 bästa åren samt att det räckte med ytterligare 15 år med låg inkomst för att få oreducerad pension. För de som hade nått upp till 30 arbetsår gav ökat arbete i många fall ingen ökad pension över huvud taget.⁶ Det fanns därutöver en omfördelning mellan generationer som ansågs orättvis – yngre generationer betalade in mer till systemet än vad äldre generationer hade gjort och i förväntan skulle fortsätta att göra.

Med det nuvarande pensionssystemets koppling till livsinkomstprincipen har vi ett avgiftsbestämt fristående system där livslängdsrisken och de ekonomiska riskerna uttryckligen har lagts på det försäkrade kollektivet. En bakomliggande tanke var att detta självreglerande system, genom att vara långsiktigt finansiellt stabilt och genom den breda politiska överenskommelsen, också skulle kunna fungera politiskt stabilt och opåverkat under många decennier. Det gör i sin tur systemet mer förutsägbart och trovärdigt.

⁶ Åren som påverkade pensionen skapade också en önskad fördelningspolitisk egenskap genom att den som gjorde karriär och hade ett kortare arbetsliv, med en ökande inkomst, gynnades av systemet medan den som hade en mer stabil inkomst under ett långt arbetsliv missgynnades. Det relativt låga inkomsttaket minskade dock betydelsen av denna fördelningspolitiska egenskap.

3.2. Ekonomiska drivkrafter till arbete och arbetsutbud

3.2.1. Skillnaden mellan påverkan på ekonomiska drivkrafter respektive påverkan på arbetsutbud

I kapitel 4 analyseras hur ekonomiska drivkrafter till arbete påverkas av de olika åtgärderna. Om *ekonomiska drivkrafter* påverkas innebär det dock inte nödvändigtvis att *beteendet i form av arbetsutbud* påverkas. Det finns andra faktorer, förutom ekonomiska drivkrafter, som påverkar individers arbetsutbud. Det gäller särskilt om den ekonomiska drivkraften avser pensionens storlek. För de flesta som arbetar ligger pensionen långt fram i tiden och pensionens storlek är inte av avgörande betydelse för beslut om arbetsutbud.

Vi har därför analyserat effekten på ekonomiska drivkrafter till arbete respektive effekten på arbetsutbud separat. Även om effekter på arbetsutbud antas vara små till följd av en viss åtgärd kan det fortfarande vara av intresse att se hur ekonomiska drivkrafter till arbete påverkas. Skälet till detta är att det kan finnas en önskan om att pensionssystemet ska ge ekonomiska drivkrafter till arbete oavsett om människor agerar på dem eller inte.

3.2.2. Ekonomiska drivkrafter till arbete

När det gäller drivkrafter till arbete beror ibland effekten på om man har ett individperspektiv eller hushållsperspektiv. I bilaga 3 kapitel 2 ger vi en kortfattad beskrivning av det empiriska stödet för individ- respektive hushållsmodeller. Både den individ- och den hushållsbaserade modellen har i förkommande studier visat sig kunna förklara arbetsutbudet, men det empiriska stödet för hushållsmodeller är mer begränsat. I vissa fall går det inte att entydigt säga hur drivkrafterna påverkas.⁷

En ökad inkomst som inte beror av arbete kommer att minska drivkrafterna till arbete. Denna ökade inkomst kan komma genom till exempel bidrag eller som en gåva. Eftersom monetära gåvor är möjliga att ge från en pensionär till en annan redan idag skulle man kunna argumentera för att drivkrafterna till arbete inte förändras av att införa delning av pensionsrätt, överföring av premiepensionsrätt och efterlevandeskydd, givet att gåvan annars hade getts ändå utanför pensionssystemet. Vår utgångspunkt i denna rapport är dock att dessa regler kommer att skapa nya möjligheter att ge gåvor inom ramen för pensionssystemet och därför är det relevant att ändå analysera hur drivkrafterna påverkas. Vi analyserar således att en gåva som

⁷ I vissa fall ser vi en positiv inkomsteffekt men negativ substitutionseffekt av en åtgärd, eller tvärtom, och då går det inte att säga entydigt hur drivkrafterna påverkas. Exempelvis påverkar en ökad lönpensionen positivt, vilket underlättar för personen att gå ner i arbetstid (inkomsteffekt). Samtidigt blir det relativt dyrare att avstå från att fortsätta att arbeta eftersom den framtida pensionen kommer att bli högre (substitutionseffekt). Det går inte entydigt att avgöra vilken av de två effekterna som är störst. Se bilaga 2 för mer om inkomst- och substitutionseffekter (arbetsutbudsteori).

ges inom pensionssystemet sker allt annat lika, utan att något annat gåvobeteende utanför pensionssystemet förändras.

De åtgärder som möjliggör omfördelning av intjänade pensionsrätter inom ett par, såsom överföring av premiepensionsrätt, delning av inkomstpensionsrätt samt efterlevandeskydd för inkomstpension, underlättar för kvinnor att minska sitt arbetsutbud. Möjligheten för mannen att kompensera hushållet inkomstmässigt för kvinnans minskade arbetsutbud är dock begränsat. Intjänandetaket i den allmänna pensionen sätter en gräns för hur mycket mannen kan öka sitt intjänande till pensionen.⁸ Progressiviteten i skattesystemet gör att det är svårt att öka den disponibla inkomsten för hushållet under arbetslivet.⁹ Detta gör att åtgärderna får en begränsad påverkan på drivkrafterna till arbete.

Utifrån ett jämställdhetsperspektiv är ekonomiska drivkrafter till arbete för småbarnsföräldrar av särskilt intresse, eftersom det är när kvinnor och män får barn som ekonomisk ojämställdhet inom relationer i allmänhet ökar.¹⁰ De ekonomiska drivkrafterna till arbete med avseende på pensionen är för småbarnsföräldrar idag små på grund av pensionsgrundande belopp för barnår¹¹ inom den allmänna pensionen samt att vissa tjänstepensionsavtal kompenserar vid föräldraledighet och deltid. Drivkrafter till arbete med avseende på inkomst under arbetslivet, är dock relativt starka, framför allt på grund av jobbskatteavdraget. Dagens regelverk innebär alltså att det är den aktuella inkomsten efter skatt och bidrag som skapar ekonomiska drivkrafter till arbete för småbarnsföräldrar. Intjänandet till pension påverkas i stort sett inte.

3.2.3. Arbetsutbud

Vissa åtgärder för jämställda pensioner skulle påverka ekonomiska drivkrafter till arbete negativt, särskilt för personer med låga inkomster eller individen i ett par som har lägst inkomst. Detta innebär att det framför allt är för kvinnor som drivkrafter till arbete skulle påverkas negativt av regler som minskar pensionsgapet. På samma sätt skulle åtgärder för jämlika pensioner påverka drivkrafter till arbete negativt inom grupper med låga inkomster. Ett minskat arbetsutbud innebär dock minskad inkomst under arbetslivet, vilket under större delen av arbetslivet bör få större påverkan på arbetsutbudet än vad storleken på pensionen får. Ju längre fram i tiden pensioneringen ligger, desto större vikt kan man anta att individen och hushållet lägger vid hur den aktuella inkomsten påverkas av ett minskat arbetsutbud. Omvänt bör det vara så att ju närmre pensionstillfället en individ kommer desto mer kan man anta att individen beaktar hur arbetsutbudet påverkar pensionsinkomsten.

⁸ Som beskrivs i avsnitt 4.6 tas fortsfarande det individuella intjänandet.

⁹ Se bilaga 4 avsnitt 2.7.

¹⁰ Angelov, N., Johansson P. och Lindahl, E. (2013) s.12. Se även prop. 2021/22:1 Bilaga 3 s. 14 och Lundborg P. (2021).

¹¹ Se avsnitt 4.3 nedan för mer om regelverket för pensionsgrundande belopp för barnår.

Påverkan på arbetsutbudet beror även på hur många som skulle påverkas av regeländringarna. När det gäller grundskyddet omfattas samtliga pensionärer upp till en viss inkomstnivå. När det gäller överföring av premiepensionsrätt, delning av inkomstpensionsrätt och efterlevandeskydd för inkomstpension kommer endast de par som väljer att utnyttja dessa möjligheter att påverkas. Eftersom få par nyttjar möjligheten att föra över premiepensionsrätt idag kan man anta att delning av inkomstpensionsrätt samt överföring av premiepensionsrätt för sambor skulle påverka ett begränsat antal individer. När det gäller efterlevandeskydd är det dock en relativt stor andel av pensionärerna som gör detta val för premiepensionen, vilket tyder på att antalet individer som skulle påverkas av efterlevandeskydd för inkomstpension skulle bli relativt stort.

Det är dock osäkert vilka effekter de olika åtgärderna skulle ge på kvinnors och mäns, eller olika inkomstgruppers, arbetsutbud då det saknas studier över effekter av liknande reformer. För att säkert kunna uttala sig om effekter krävs det ett empiriskt underlag och det är svårt, kanske omöjligt, att med hög säkerhet mäta de aktuella effekterna.

Effekten på pensionen av val som görs mitt i arbetslivet är svåra för individen att förutspå, vilket bör minska eventuella effekter på arbetsutbudet av förändrade incitament. När det gäller pensionens påverkan på arbetsutbudet under arbetslivet är det empiriska underlaget begränsat. Pensionsmyndigheten har i en enkät¹² frågat pensionssparare om man tog hänsyn till pensionen vid val av arbetstid. En större andel av dem som arbetade heltid än dem som arbetade deltid uppgav att de tog hänsyn till pensionen, och av dem en större andel kvinnor än män. Detta talar för att reformer för mer jämställda pensioner i viss utsträckning skulle kunna påverka kvinnors arbetsutbud negativt. I den mån kvinnor skulle minska sitt arbetsutbud skulle också deras intjänande till pensionen minska och därmed skulle den önskade jämställdhetseffekten av åtgärden reduceras.

Generellt ser man större effekter av ekonomiska incitament av att vara kvar på arbetsmarknaden för grupper som står nära in- och utträde ur arbetsmarknaden. Hit räknas yngre och äldre, samt grupper med svag förankring på arbetsmarknaden. Samtliga analyserade åtgärder förutom sänkning av förskottsrentan skulle därmed potentiellt kunna utgöra en faktor för att fler äldre, i synnerhet personer med svag förankring på arbetsmarknaden, lämnar arbetskraften. Empiriska studier visar dock att flera faktorer, förutom pensionens nivå och ekonomiska drivkrafter, påverkar individers val av pensionsålder, såsom inkomstnivå, hälsa och

¹² Pensionsmyndigheten har gjort enkätundersökningar bland pensionärer och pensionssparare. Undersökningarna är genomförda den 22–28 november 2021 inom ramen för en slumpmässigt rekryterad webbpanel via Demoskop/Norstat. Urvalen är riksrepresentativa baserat på kön, ålder och region och resultaten är vägda i efterhand utifrån samma parametrar. Det genomfördes 1 065 intervjuer med pensionssparare och 617 intervjuer med pensionärer.

partners ålder.¹³ Utträdet från arbetskraften beror i högre uträkning på normer, familje- och hälsoskäl och i mindre utsträckning på ekonomi.

När det gäller påverkan på arbetsutbudet i stort (det vill säga arbetad tid och deltagande i arbetskraften) av ekonomiska incitament är sammanboende mindre känsliga för förändringar än ensamstående, vilket gäller både par med och utan barn.¹⁴ Detta talar för att de åtgärder som riktas till sammanboende bör få en begränsad påverkan på arbetsutbudet. Här avses överföring av premiepensionsrätt samt delning av inkomstpensionsrätt och efterlevandeskydd för inkomstpension. Forskningen bygger dock på effekter av ökad disponibel inkomst för individerna i hushållet, såsom minskad skatt. Det är troligt att hushållen påverkas på ett annat sätt av de ovannämnda åtgärderna, som utjämnar inkomsten inom paret. Sammanboendes arbetsutbud och reaktion på ekonomiska incitament när det gäller pensionen kan också påverkas av hur individen bedömer dels sannolikheten för en separation före eller under pensionstiden, dels risken för att ens partner avlider först. Detta gäller både för åtgärder som specifikt riktas till par och för mer generella åtgärder såsom ett höjt grundskydd.

Pensionsmyndighetens enkätundersökning till förvärvsaktiva och pensionärer visar att relativt många individer har tagit hänsyn till hushållets inkomst vid val av arbetstid under arbetslivet. Få har dock tagit hänsyn till partners pension när det gäller valet att gå i pension.¹⁵

Uttag av föräldrapenning är ojämnt fördelad mellan kvinnor och män. Även om antalet män som tar ut föräldrapenning, liksom antalet dagar som männen tar ut föräldrapenningen, har ökat sedan de så kallade ”pappamånaderna” infördes så sker ökningen långsamt. De empiriska studier som har gjorts gällande föräldraledighet visar också att det inte är ekonomi som främst styr valet av föräldraledighet. Det var vidare relativt få män och kvinnor i Pensionsmyndighetens enkät som vid val av längd på föräldraledighet uppgav att de beaktat valets påverkan på pensionen. Detta talar sammantaget för att kvinnors och mäns längd på föräldraledigheten inte skulle påverkas i någon större utsträckning av de analyserade åtgärderna.

Om arbetsutbudet minskar leder det till minskade skatteintäkter och minskade avgiftsinkomster till pensionssystemet. Det skulle dock krävas en relativt stor påverkan på arbetsutbudet för att det skulle ge effekter på pensionernas omräkning.¹⁶

¹³ Se bilaga 3 kapitel 4.

¹⁴ Se bilaga 3 kapitel 3.

¹⁵ Se bilaga 3 kapitel 2.

¹⁶ Inkomstindex beräknas utifrån genomsnittet av de pensionsgrundande inkomsterna för alla mellan 16–64 år, om arbetsutbudet påverkas i termer av lägre inkomster för vissa grupper kommer detta ge påverkan på inkomstindex. Om alla äldre med en för hela kollektivet snittinkomst slutar arbeta så påverkas inte index. Om arbetsutbudet minskar i termer av att färre arbetar eller går i pension tidigare ger detta negativ påverkan på pensionssystemets balanstal

3.3. Effekter på statens budget, jämställdhet och jämlikhet

Grundskyddet och pensionsgrundande belopp finansieras genom statsbudgeten, men flera av åtgärderna som analyseras i denna rapport innebär ingen direkt påverkan på statsbudgeten utan handlar om omfördelning inom pensionssystemet. Åtgärderna kan dock innebära indirekta effekter på statsbudgeten genom påverkan på rätten till grundskydd eller ändrade skatteintäkter. När det gäller kostnads- och jämställdhets- eller jämlikhetseffekter av höjt grundskydd och pensionsgrundande belopp beror dessa effekter givetvis på hur stor höjningen skulle vara och hur reglerna skulle utformas. Den förmodligen bästa jämförelsen av olika åtgärders effektivitet skulle vara procentuell förändring av pensionsgapet per miljard kronor i ökad utgift för respektive åtgärd. Vi har inte gjort några sådana beräkningar av effektiviteten för olika åtgärder i denna rapport, utan vi redovisar endast våra bedömningar över hur stora effekter de olika åtgärderna kan tänkas få på jämställdhet och jämlikhet i förhållande till kostnaden. Jämfört med effekten av en höjning av grundskyddet är det svårare att bedöma effekter på pensionsgapet av de övriga åtgärderna. Det beror bland annat på att vissa åtgärder vi tar upp ger valmöjligheter som endast minskar pensionsgapet i den utsträckning valmöjligheten nyttjas. Ett annat skäl till svårigheten att bedöma effekten av valmöjligheter och höjda eller nya pensionsgrundande belopp är den (långa) tid det tar för förändringar att slå igenom på gapet. Något som ytterligare försvårar möjligheten att kvantifiera åtgärdernas effekter är att mer jämställda inkomstgrundade pensioner skulle minska kvinnors rätt till grundskydd i och med att deras pensioner blir högre. För vissa åtgärder skulle samtidigt männens behov av grundskydd öka på grund av lägre inkomstgrundade pensioner. Dessa effekter behöver beräknas vid en kvantifiering av olika alternativs effekter.

4. Sju åtgärder som minskar pensionsgapet

I detta kapitel analyseras lagändringar av:

- grundskyddet, avsnitt 4.1,
- förskottsräntan, avsnitt 4.2,
- pensionsgrundande belopp, avsnitt 4.3,
- möjlighet för sambor att föra över premiepensionsrätt, avsnitt 4.4,
- slopad avgift vid överföring av premiepensionsrätt, avsnitt 4.5.

Vi analyserar även införandet av nya lagregler:

- delning av inkomstpensionsrätt, avsnitt 4.6,
- efterlevandeskydd för inkomstpension, avsnitt 4.7.

Vi behandlar i denna rapport sådana åtgärder som har analyserats och/eller föreslagits i andra sammanhang. Det finns naturligtvis ytterligare möjliga åtgärder för att skapa mer jämställda och jämlika pensioner. Avsnitt 4.8 behandlar omställningspension för äldre som vi har valt att inte ta med i vår analys.

Åtgärder inom pensionssystemet som diskuteras men som inte skulle ge mer jämställda pensioner är en höjning av avgiften och införandet av en så kallad gas, det vill säga utdelning av överskottet från inkomstpensionssystemets buffertfond, i pensionssystemet. När det gäller en höjning av avgiften till det allmänna pensionssystemet har en sådan reform analyserats, men inte föreslagits, av Pensionsmyndigheten (2021) ”Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet”. Analysen utgick ifrån förslaget att avdraget för den allmänna pensionsavgiften på sju procent tas bort. Detta innebär en avgiftshöjning på 1,29 procentenheter, från dagens 17,21 till 18,5 procent.¹⁷ Om avgiftshöjningen kommer pensionärerna till del genom höjning av inkomstindex skulle både kvinnors och mäns inkomst- och tilläggspensioner öka. Effekten på den disponibla inkomsten skulle dock bli mindre för kvinnor på grund av avräkningen mot den allmänna inkomstgrundade pensionen som görs för garantipension och bostadstillägget. Införandet av en ”gas” bedöms få liknande effekter på pensionsgapet som en höjning av pensionsavgiften. Eftersom mäns pensioner kommer att höjas mer än kvinnors på grund av grundskyddet kommer dessa åtgärder inte att analyseras vidare i denna rapport. I mars 2023 planerar dock Pensionsmyndigheten att behandla dessa frågor i en rapport om höjda pensioner inom ramen för nuvarande pensionssystem.

¹⁷ Idag betalas avgift på 18,5 procent av den *pensionsgrundande inkomsten*, vilken motsvarar den taxerade inkomsten med avdrag för den allmänna pensionsavgiften på 7 procent.

4.1. Höjt grundskydd

I den allmänna pensionen finns ett grundskydd bestående av garantipension och bostadstillägg.

Garantipensionen prövas mot den allmänna inkomstgrundade pensionen¹ och ska utgöra ett skydd för den som av olika anledningar inte har förvärvat en tillräcklig allmän pension under sitt arbetsliv. Maximal garantipension är 10 631 kronor per månad för ogifta och 9 625 kronor per månad för gifta (2023).¹⁸

Bostadstillägg är ett skattefritt tillägg till den allmänna pensionen och är ett skydd mot höga bostadskostnader för pensionärer med låga inkomster och låg förmögenhet. Stödet riktas därmed mot ett mer begränsat antal pensionärer än dem med garantipension. Maximalt belopp för ensamstående är 7 290 kronor per månad och 3 645 kronor per månad för sammanboende (2023). En del av bostadstillägget utgörs av ett så kallat konsumtionsstöd som saknar koppling till bostadskostnaden. Konsumtionsstödet motsvarar 840 kronor per månad för ensamstående och 420 kronor per månad för sammanboende.

Bland pensionärer har en större andel av kvinnorna än männen låg inkomstgrundad pension och låga övriga inkomster. Detta medför att en större andel av kvinnor än män är mottagare av garantipension och bostadstillägg. En höjning av grundskyddet skulle därför minska på pensionsgapet och inkomstgapet mellan äldre kvinnor och män. Höjt grundskydd skulle också göra pensionerna mer jämlika, eftersom det innebär en höjning av pensionen för inkomstgrupperna med de lägsta pensionerna, oavsett kön. När det gäller förändringar av grundskyddet finns det många möjliga alternativ till regeländringar för att skapa mer jämställda och jämlika pensioner; grundskyddet kan höjas i olika omfattning och på olika sätt. Både nivån på garantipensionen och bostadstillägget har höjts vid flera tillfällen sedan förmånerna infördes. Ett alternativ som Pensionsmyndigheten tidigare har föreslagit är att göra garantipensionen civilståndsoberoende, genom att höja beloppet för gifta så att det blir i samma nivå som för ogifta.¹⁹ Inkomstindexering av garantipensionen, istället för dagens prisindexering, har föreslagits i bland annat rapporter från fackförbundet Kommunal.²⁰ I en rapport från tankesmedjan Fores föreslås en indexering som är ”mer följsam med inkomstutvecklingen”.²¹ Givet att inkomstutvecklingen på lång sikt är högre än prisutvecklingen i samhället skulle inkomstindexering leda till högre garantipension. I tider av hög inflation och låg real tillväxt, såsom dagens situation, skulle

¹⁸ Med likställd med ogift menas en gift person som stadigvarande lever isär från sin make. Med likställd med gift menas att en person sammanbor med någon som denne har eller har haft barn med eller tidigare varit gift med. Se 65 kap.1-2§, SFB (2010:110).

¹⁹ Pensionsmyndigheten (2016c) s.8.

²⁰ Kommunal (2015).

²¹ Fores (2022).

inkomstindexering dock innebära att garantipensionärernas köpkraft minskar.

Åtgärd:

I vår analys av effekter i detta avsnitt kommer vi inte att anta några specifika regeländringar, utan redogör övergripande för effekterna av ett höjt grundskydd. Bostadstillägget ingår inte i beräkningen av pensionsgapet utan ingår endast i beräkningen av inkomstgapet mellan äldre kvinnor och män. Effekterna av en höjning av bostadstillägget är liknande som för dem vid höjning av garantipension och vi analyserar därför båda grundskydden nedan.

4.1.1. Påverkan på livsinkomstprincip och drivkrafter till arbete

Höjningar av garantipension och bostadstillägg innebär att det så kallade respektavståndet minskar mellan de som inte arbetat alls och de som genom arbetet har tjänat in till inkomstgrundad pension.²² Vidare ger en höjning av grundskyddet negativ påverkan på livsinkomstprincipen och på drivkrafter till arbete. En höjning av grundskyddet leder även till att fler pensionärer omfattas av de marginaleffekter som uppkommer i och med grundskyddet. Med marginaleffekt menas att en ökad inkomstgrundad allmän pension inte kommer slå igenom fullt ut på den totala pensionen i och med att garantipensionen då minskar. Bostadstillägget genererar ännu högre marginaleffekter än garantipensionen, men tillägget omfattar färre personer och de flesta blir berättigade till tillägget först efter några år som pensionärer, i regel när de blir ensamstående.²³ I och med att bostadstillägget i regel ges till dem som redan är pensionärer kan de marginaleffekter som bostadstillägget genererar ses som mindre skadliga för arbetsutbudet än om de påverkade fler pensionärer vid början av pensioneringen, såsom garantipensionen gör.

4.1.2. Effekter på arbetsutbud

En höjning av grundskyddet skulle ge relativt hög risk för tidigareläggning av pensionering jämfört med övriga av rapportens åtgärder. Grundskyddet går främst till personer med låga inkomster och i den gruppen återfinns personer som har haft en svag förankring på arbetsmarknaden. Forskning har visat att äldre personer som har en svag förankring på arbetsmarknaden reagerar relativt starkt på ekonomiska incitament när det gäller utträde ur

²² Respektavstånd kan definieras på olika vis. Pensionsmyndigheten har tidigare beräknat det genom att jämföra disponibel inkomst för den genomsnittliga kvinnan, den genomsnittliga mannen och höginkomsttagaren med den disponibla inkomsten för en pensionär med full garantipension och helt bostadstillägg. Se Pensionsmyndigheten (2020).

²³ Det är framför allt äldre ensamstående pensionärer som blir berättigade till bostadstillägg eftersom hushållets inkomst i regel är lägre för den gruppen pensionärer. De flesta lever i en parrelation när de går i pension och det är först när pensionären blir ensamstående som det brukar bli aktuellt med bostadstillägg. Det finns fler ensamstående äldre kvinnor än ensamstående äldre män och det beror dels på att kvinnor som grupp i lever längre än män och dels på att kvinnor i de flesta parförhållanden är några år yngre än den man hon levtt tillsammans med.

arbetskraften.²⁴ Vidare skulle en höjning av grundskyddet i viss utsträckning kunna påverka arbetsutbudet negativt bland kvinnor genom att de minskar sitt heltidsarbete och istället arbetar deltid.

4.1.3. Effekter på statens budget

Under 2021 betalade staten ut nästan 14 miljarder kronor i garantipension och drygt 10 miljarder kronor i bostadstillägg.

Även en mindre höjning av garantipensionen skulle innebära stora kostnader, vilket beror på att det är många pensionärer som får garantipension. Höjningen av garantipensionen 2020 med 200 kronor per månad kostade drygt 1,4 miljarder kronor (2020).²⁵ Höjningen av grundnivån för garantipensionen med 1 000 kronor per månad från augusti 2022 ökade statens utgifter med knappt 3,6 miljarder under 2022 (det vill säga fem månader) och beräknas öka statens utgifter med knappt 9,7 miljarder under helåret 2023.²⁶ Från juli 2022 till augusti 2022 ökade det totalt utbetalda beloppet i garantipension med 67 procent.²⁷

Höjningar av nivåerna för bostadstillägget skulle inte bli lika kostsamma eftersom antalet mottagare är färre. I jämförelse med garantipensionen finns det flera alternativa sätt att höja beloppet för bostadstillägget på. Det kan ske genom att ändra konsumtionsstödet, taket för bostadskostnad, fribeloppet²⁸ och avräkningen mot olika inkomstslag. Höjningen i januari 2022 av taket för bostadskostnaden, från 7 000 till 7 500 kronor, och av konsumtionsstödet, från 340 kronor per månad till 540 kronor per månad för ogifta²⁹, kostade statsbudgeten knappt 1 miljard kronor 2022.³⁰ När bostadstillägget höjdes ytterligare i augusti 2022, med ett höjt konsumtionsstöd på 300 kronor per månad för ogifta³¹ och en höjning av fribeloppet med 1 000 kronor per månad, beräknades det kosta drygt 700 miljoner kronor under 2022 och ungefär 1,8 miljarder kronor under helåret

²⁴ Se bilaga 3 kapitel 3.

²⁵ Prop. 2018/19:134.

²⁶ Prop. 2021/22:269, s. 53.

²⁷ De procentuella förändringarna i utbetalt totalt belopp i garantipension från månad till månad var för övriga månader endast marginella under 2022, liksom under 2021.

²⁸ Syftet med fribeloppet är att den som enbart har garantipension inte ska få ett reducerat bostadstillägg. Fribeloppets nivå motsvarar i princip grundnivån för garantipension.

²⁹ För gifta höjdes konsumtionsstödet med 100 kronor, från 170 kronor per månad till 270 kronor per månad.

³⁰ Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom.

³¹ För gifta höjdes konsumtionsstödet med ytterligare 150 kronor per månad, från 270 kronor per månad till 420 kronor per månad.

2023.³² Från juli 2022 till augusti 2022 ökade det totalt utbetalda beloppet i bostadstillägg med knappt 13 procent.³³

4.1.4. Påverkan på ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Åtgärderna för att höja grundskyddet har ingen direkt påverkan på de inkomstgrundade pensionerna eftersom grundskyddet är skilt från inkomst- och premiepensionssystemen. Däremot kan åtgärderna ge indirekta effekter på pensionssystemet om de minskar arbetsutbudet.

4.1.5. Effekter på jämställdhet

Bland de pensionärer som får garantipension är ungefär 76 procent kvinnor och de tar emot cirka 76 procent av det utbetalda beloppet (utbetalningar till folkbokförda pensionärer augusti 2022). Garantipension minskar pensionsgapet i relativt stor utsträckning. Sett till utbetald pension i augusti 2022 minskade garantipensionen pensionsgapet i allmän pension med drygt 5 procentenheter, från knappt 23 procent till drygt 17 procent.³⁴ Detta kan jämföras med pensionsgapet för utbetald pension i juli 2022, det vill säga före den senaste höjningen av garantipensionen, då garantipensionen minskade pensionsgapet med knappt 3 procentenheter från närmare 23 procent till närmare 20 procent.

Bland mottagare av bostadstillägg är 72 procent kvinnor och de tar emot ungefär lika stor andel av det utbetalda beloppet (augusti 2022).

4.1.6. Effekter på jämlikhet

En höjning av grundskyddet ger en relativt stor positiv jämlikhetseffekt. Garantipensionen prövas endast mot inkomstpensionen och tilläggspension. Det finns därför pensionärer med garantipension som har en hög disponibel inkomst, exempelvis på grund av höga kapitalinkomster och arbetsinkomster, även om de inte är många. En höjning av garantipensionen skulle dock ge störst höjning av inkomsten för gruppen pensionärer med låga disponibla inkomster. En höjning av bostadstillägget skulle i ännu högre utsträckning gynna pensionärer med låg disponibel inkomst på grund av den skarpare inkomstprövningen av förmånen.

4.1.7. Tidsperspektiv

En höjning av grundskyddet skulle ge en direkt reducerande effekt på pensionsgapet och ger mer jämställda pensioner. Det har också en direkt effekt på jämlikheten genom att inkomstskillnaderna mellan de lägsta inkomstgrupperna och övriga minskar. Nu gällande prisindexering av garantipensionen, och att bostadstilläggets regelverk är uttryckt i nominella

³² Prop. 2021/22:180 s.11 samt bet. 2021/22:FiU49 s.32. I kostnaden ingår till viss del även den minskade kostnaden för äldreförsörjningsstödet som kommer av höjningen av garantipensionen och bostadstillägget.

³³ De procentuella förändringarna i totalt utbetalt belopp i bostadstillägg från månad till månad var för övriga månader endast marginella under 2022, liksom under 2021.

³⁴ Beräknat för folkbokförda.

termer (det vill säga belopp i kronor), gör att effekterna på jämställdhet och jämlikhet av ett höjt grundskydd skulle minska över tid vid real tillväxt. En höjning av grundskyddet skulle således skapa mer jämställda och jämlika pensioner på kort sikt men höjningen skulle behöva följas upp av nya höjningar eller en högre indexering för att effekten ska behållas över tid. Effekten av en högre indexering av garantipensionen, utan att först höja nivån på garantipensionsbeloppet, skulle ge effekt först på längre sikt.

4.2. Sänkt förskottsrenta

Både inkomstpensionen och premiepensionen beräknas med en så kallad förskottsrenta. Detta innebär att den initiala pensionen, det vill säga den första pensionsutbetalningen, beräknas med ett förskott på den framtida avkastningen på pensionskapitalet. Förskottsrentan höjer alltså den initiala pensionens nivå, men ger en lägre årlig omräkning av pensionen. En förskottsrenta om 1,6 procent är fastställd i lag för inkomstpensionen. Nivån valdes bland annat med hänsyn till att 1,6 procent låg nära den förväntade inkomstillväxten i samhället. Detta innebär att inkomstpensionen i praktiken, i förväntan, prisindexeras, det vill säga pensionen förväntas mätt i köpkraft över tid vara relativt stabil. För premiepensionen bestäms förskottsrentan istället av Pensionsmyndigheten. En övergripande målsättning om en stabil pensionsutveckling styr även den förskottsrentan. Sedan 2017 är Premiépensionens förskottsrenta 1,75 procent både för fondförsäkringen och den traditionella försäkringen.

Förskottsrentan och dess effekter har analyserats i en tidigare rapport av Pensionsmyndigheten (2021).³⁵ De som förlorar på en förskottsrenta är de som lever längre än genomsnittet av befolkningen (med fler år av lägre omräkning av pensionerna). De som gynnas av en förskottsrenta är de som lever kortare än genomsnittet. De som inte påverkas av förskottsrentan är de som lever lika länge som genomsnittet. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män (och därmed längre än genomsnittet av befolkningen). En sänkt förskottsrenta skulle därför gynna kvinnor och öka deras genomsnittliga pension. Det skulle minska pensionsgapet och öka den ekonomiska jämställdheten. I Pensionsmyndighetens rapport som nämns ovan har myndigheten analyserat effekten av en halverad eller slopad förskottsrenta. Pensionsmyndigheten konstaterade att finns det skäl för lagstiftaren att se över nivån på förskottsrentan. I en sådan analys bör man även studera jämställdhets- och jämlikhetseffekterna närmare.

När det gäller förändringar av förskottsrentan finns det många möjliga alternativ till regeländringar. Förskottsrentan kan sänkas i olika utsträckning, till och med slopas helt.

³⁵ Pensionsmyndigheten (2021a).

Åtgärd:

I detta kapitel analyseras effekten av en sänkt förskottsränta för inkomstpensionen och premiepensionen utan antagande om en viss nivå. Utgångspunkten är att en sänkning av förskottsräntan skulle ske för samtliga utbetalda pensioner, vilket skulle innebära en sänkning av pensionen för de yngre pensionärerna och en höjning för de äldre.

4.2.1. Påverkan på livsinkomstprincip och drivkrafter till arbete

En sänkt förskottsränta ger ingen påverkan på livsinkomstprincipen, det vill säga påverkar förskottsräntan inte kopplingen mellan arbete och pension. Däremot sänker åtgärden nivån på den initiala pensionen, vilket ökar de ekonomiska drivkrafterna till arbete.

4.2.2. Effekter på arbetsutbud

Senareläggning av pensionering är en möjlig effekt av en sänkt förskottsränta, men effekten blir sannolikt inte så stor, eftersom många andra faktorer påverkar val av pensionsålder, se avsnitt 3.2.3 ovan.

4.2.3. Effekter på statens budget

Effekterna av en sänkt förskottsränta på statens budget är osäkra. Sänkningen ger visserligen lägre initiala inkomstgrundade pensioner, vilket skulle öka antalet pensionärer med garantipension och bostadstillägg och även medföra högre belopp för garantipension och bostadstillägg. Det i sin tur höjer utgifterna för garantipension och bostadstillägg.

En högre indexering av de inkomstgrundade pensionerna skulle visserligen, vid real tillväxt samt givet lägre eller inga höjningar av grundskyddet, innebära en utfasning av stöden över tid för individer som lever länge. Dessa individers inkomstgrundade pension skulle med andra ord öka över tid så att rätten till grundskydd minskar. Eftersom individer med låga inkomster, som är mottagare av grundskydd, har en lägre genomsnittlig livslängd än individer med höga inkomster skulle dock statens utgifter för grundskyddet sannolikt öka av en sänkt förskottsränta, då den sänkta initiala inkomstgrundade pensionen skulle leda till ett höjt grundskydd för denna grupp.

4.2.4. Påverkan på ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Effekten av en sänkt förskottsränta i inkomstgrundad pension påverkar utbetalningsprofilen genom att pensionsutbetalningarna blir lägre de första åren och högre i slutet av pensionstiden, jämfört med utbetalningsprofilen vid oförändrad förskottsränta. Den genomsnittliga tid som förflyter från det att pensionen tjänas in tills den betalas ut blir längre, den så kallade omsättningstiden ökar. En förändrad förskottsränta för inkomstpensionen skulle därmed påverka inkomstpensionssystemets finansiella ställning. Den sammanlagda effekten av att utbetalningar i närtid blir mindre, att omsättningstiden ökar och att pensionskulden ökar blir att balanstalet ökar med cirka två procentenheter vid slopad förskottsränta och med cirka en

procentenhet vid en halvering av förskottsrentan. Denna höjning av balanstalet skulle vara permanent om inga andra åtgärder vidtas. Den förstärkning av balanstalet som uppstår ifall förskottsrentan sänks skulle kunna komma pensionärer och pensionsspararna till del genom att pensioner och kontobehållningar ökar i motsvarande mån. När det gäller premiepensionen skulle en sänkning av förskottsrentan innebära en sänkning av utbetalade premiepensioner. Se Pensionsmyndighetens rapport (2021) *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar* för mer information om effekter på pensionssystemet av en sänkt förskottsrenta.³⁶

4.2.5. Effekter på jämställdhet

Kvinnor lever i genomsnitt längre än män och skulle gynnas av en sänkt förskottsrenta. Tidigare analyser har visat att gapet i allmän inkomstgrundad pension skulle minska 2 procentenheter vid en sänkning av förskottsrentan. När det gäller det totala pensionsgapet för den allmänna pensionen påverkas detta av garantipensionen och effekten är osäker. Initialt skulle den totala pensionen sänkas för både män och kvinnor som är yngre pensionärer vid en sänkt förskottsrenta, men inte lika mycket för kvinnorna eftersom fler kvinnor än män skulle få en ökad garantipension. Genom en högre årlig omräkning skulle sedan de inkomstgrundade pensionerna bli högre för de som lever längst, där kvinnorna utgör majoritet. För de som har rätt till garantipension skulle den ökade inkomstpensionen leda till att garantipensionen minskar. Även för de äldsta blir en direkt effekt av en sänkt förskottsrenta en höjd inkomstpension, och för vissa skulle det innebära det en sänkt garantipension. För att få fram den direkta och långsiktiga effekten av sänkt förskottsrenta på det totala pensionsgapet behöver därför förändringen av inkomstpensionen och garantipensionen analyseras på individnivå, vilket vi inte har gjort i denna rapport. Det totala pensionsgapet förväntas dock minska eftersom avräkningen av garantipensionen vid höjd inkomstgrundad pension för de flesta pensionsnivåer inte sker till 100 procent.

4.2.6. Effekter på jämlikhet

Sammantaget ser Pensionsmyndigheten en risk för att en sänkt förskottsrenta skulle missgynna grupper med lägre inkomster och därmed leda till ökad ojämlikhet.

Det finns ett starkt samband mellan utbildningsnivå och livslängd. Individer äldre än 65 år med eftergymnasial utbildning lever till exempel i genomsnitt 3 år längre än individer äldre än 65 år med endast förgymnasial utbildning.³⁷ Även låg anknytning till arbetsmarknaden och låg socioekonomisk status innebär att den förväntade livslängden för en individ blir kortare. Att minska förskottsrentan gynnar således generellt sett akademiker och tjänstemän medan det missgynnar arbetare och sjukskrivna personer. Tidigare beräkningar från Pensionsmyndigheten (2016) visar också att kvinnliga

³⁶ S. 58-61.

³⁷ SCB, Ettårig livslängdstabell efter utbildningsnivå, hushållstyp, kön och ålder. År 2012 – 2021.

låginkomsttagare lever längre än manliga höginkomsttagare. Manliga låginkomsttagare kan därför sägas vara särskilt missgynnade av en sänkt förskottsrenta, medan kvinnliga höginkomsttagare blir särskilt gynnade. För manliga höginkomsttagare respektive kvinnliga låginkomsttagare bedöms deras medellivslängd ligga nära den genomsnittliga, vilket innebär att de varken är särskilt gynnade eller missgynnade av en sänkt förskottsrenta.

Även hushållsammansättningen har visat på ett starkt samband med livslängden, där de som är sammanboende lever längre än ensamstående. Statistiska centralbyrån har exempelvis redovisat att 65-åriga sammanboende kvinnor förväntas leva drygt 2 år längre än ensamstående kvinnor i samma åldersgrupp. Skillnaden bland män i motsvarande ålder är drygt 4 år.³⁸ Det innebär med andra ord att sammanboende förväntas gynnas av en sänkt förskottsrenta medan ensamstående förväntas missgynnas. Vidare har sammanboende oftast högre ekonomisk standard än ensamstående, eftersom hushållets standard beräknas på samtliga individers inkomster och hushållsutgifterna antas inte vara dubbelt så höga för ett par som för en ensamstående.³⁹ Ensamstående kvinnor och sammanboende män har livslängder nära genomsnittet för hela befolkningen och påverkas inte av förskottsrentan, medan ensamstående män missgynnas och sammanboende kvinnor gynnas. De kvinnor som är sammanboende vid 65 års ålder kommer dock i genomsnitt vara änkor och leva ensamma i fyra år. Den högre pensionen som en sänkt förskottsrenta skulle ge blir därför viktig även för dessa sammanboendes kvinnors framtida inkomststandard.

4.2.7. Tidsperspektiv

En sänkt förskottsrenta kan genomföras på olika vis men det alternativ som presenteras i Pensionsmyndighetens rapport ”Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar? Förskottsrentans betydelse för pensionerna ” (2021) innebär inte att en infasning görs. Istället görs en justering av samtliga pågående utbetalda pensioner, vilket alltså ger en direkt effekt på pensionsgapet och jämlikheten såsom beskrivs i 4.2.5 och 4.2.6 ovan.

4.3. Förändra de pensionsgrundande beloppen och inför nya

Ersättningar från socialförsäkringen är i de flesta fall⁴⁰ pensionsgrundande i den allmänna pensionen. Ersättningsnivån för socialförsäkringarna är dock inte 100 procent av arbetsinkomsten, i vissa fall betalar staten därför in extra pensionsrätter som fungerar som utfyllnad upp till den ordinarie arbetsinkomsten. Staten kompenserar pensionsförlust vid frånvaro från arbetsmarknaden på grund av vård av små barn, studier, plikttjänst eller sjukdom med arbetsoförmåga som följd (mottagare av sjuk- och aktivitetsersättning). I dessa situationer betalar staten in pensionsrätter för

³⁸ SCB, Ettårig livslängdstabell efter utbildningsnivå, hushållstyp, kön och ålder. År 2012 – 2021.

³⁹ Se Pensionsmyndigheten (2022b) s. 2 för mer om beräkning av ekonomisk standard.

⁴⁰ Ett undantag är exempelvis garantiersättningen i sjuk- och aktivitetsersättningen.

en fiktivt beräknad inkomst. Dessa fiktivt beräknade inkomster kallas pensionsgrundande belopp.

För dem med sjuk- och aktivitetsersättning utgör det pensionsgrundande beloppet i princip en utfyllnad till tidigare inkomst före sjukskrivningen. För pliktjänstgöring beräknas det pensionsgrundande beloppet utifrån antal tjänstgöringsdagar och 50 procent av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten för det året. Det pensionsgrundande beloppet för studier beräknas till 138 procent av det studiebidrag som betalats under året.

När det gäller pensionsgrundande belopp för barnår är regelverket mer komplicerat. Pensionsgrundande belopp för barnår ges till en av föräldrarna till barn som är upp till fyra år gamla, föräldern med lägst inkomst får det pensionsgrundande beloppet. Beloppet räknas fram på tre olika sätt. Pensionsmyndigheten väljer för varje enskilt år det sätt som är mest gynnsamt.

De tre beräkningssätten är:

1. Beloppet för barnår blir en utfyllnad från den inkomst individen har under barnår upp till den inkomst individen hade året innan barnår (barnets födelse eller adoption). Den tidigare inkomsten benämns i lagen som *individuell jämförelseinkomst*.
2. Beloppet för barnår blir en utfyllnad från den inkomst individen har under barnår upp till en så kallad *generell jämförelseinkomst* som motsvarar 75 procent av genomsnittsinkomsten (den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten) i Sverige.
3. Beloppet innebär ett fast tillägg som motsvarar ett inkomstbasbelopp.

En försäkrad kan därför för två skilda år få sitt pensionsgrundande belopp för barnår beräknat enligt olika beräkningsalternativ.

Kvinnor tar större delen av föräldraledigheten än män och arbetar mer deltid under småbarnsåren samt har sjuk- och aktivitetsersättning i högre utsträckning än män. Kvinnor är därför mottagare av pensionsgrundande belopp i högre grad än män.

Det finns flera tänkbara alternativ till att förändra och utforma nya pensionsgrundande belopp för att öka kvinnors genomsnittliga intjänande till pensionen och minska pensionsgapet. Pensionsmyndigheten har i svar på ett regeringsuppdrag 2016 föreslagit ett avskaffande av pensionsgrundande belopp för studier och att dessa medel istället används för att utöka pensionsgrundande belopp för barnår. Detta skulle gynna kvinnor i viss mån och även innebära en förenkling av pensionssystemet.⁴¹ I remissvaret till *Jämställda pensioner?* (Ds. 2016:19)⁴² tar Pensionsmyndigheten även upp möjligheten att minska pensionsgapet genom att införa nya pensionsgrundande belopp, till exempel för sjukpenning och tillfällig

⁴¹ Se Pensionsmyndigheten (2015) samt Pensionsmyndigheten (2016b).

⁴² Pensionsmyndigheten (2016d) s. 6.

föräldrapenning (vab). Detta skulle också gynna kvinnor. Ett annat alternativ som myndigheten tar upp är möjligheten att använda inkomstindexering istället för prisindexering vid den årliga uppräknings av barnårsträtten.⁴³ I detta kapitel analyseras dessa möjliga regelförändringar förutom en förändrad indexering av jämförelseinkomsten då det bedöms ge en marginell påverkan på pensionsgapet. Pensionsgrundande belopp för föräldrapenning analyseras inte, eftersom pensionsgrundande belopp för barnår kompenserar för föräldraledighet under barnets första fyra år. Visserligen får endast den i paret med lägst inkomst pensionsgrundande belopp för barnår. Majoriteten av mottagarna av pensionsgrundande belopp för barnår är dock kvinnor. Dessutom har de pensionsgrundande beloppen för barnår en sådan konstruktion att de kompenserar även vid frånvaro utan uttag av föräldrapenning, vilket gynnar kvinnor som tar ut mer obetald föräldraledighet än män.

Åtgärd:

I det här avsnittet analyserar vi effekterna av tre regeländringar för pensionsgrundande belopp.

1. Utökade pensionsgrundande belopp för barnår. Vi utgår från den analys som myndigheten gjorde 2016, det vill säga att antalet år ökar från fyra till fem samt att den generella jämförelseinkomsten i beräkningsalternativ två ökar från 75 till 85 procent av medel-PGI.¹
2. Införande av pensionsgrundande belopp för vab
3. Införande av pensionsgrundande belopp för sjukpenning

För pensionsgrundande belopp för vab och sjukpenning antar vi att beloppen skulle utgöra en utfyllnad, helt eller till viss del, till inkomst utan sådan frånvaro från arbetet. Vi antar dock inget mer specifikt regelverk än så utan resonerar övergripande om sannolika effekter som kompensation genom pensionsgrundande belopp skulle ge.

4.3.1. Påverkan på livsinkomstprincip och drivkrafter till arbete

Generellt kan det konstateras att livsinkomstprincipen påverkas negativt av pensionsgrundande belopp, eftersom de pensionsgrundande beloppen ger ett intjänande till pensionen som inte kommer av arbete. Effekten på drivkrafter till arbete beror dock på hur reglerna utformas. I dagens pensionsgrundande belopp för barnår har man försökt behålla incitament till arbete genom att ge ett extra inkomstbasbelopp till dem som inte går ner i inkomst. Detta gör att individer får högre totalt pensionsunderlag (pensionsgrundande inkomst + pensionsgrundande belopp) om de arbetar heltid jämfört med deltidsarbete, med undantag för personer med hög respektive mycket låg inkomst.⁴⁴ Detta förfarande går dock inte att tillämpa vid tillfällig föräldrapenning (vab) och

⁴³ Avser alternativ 1 av de tre beräkningsalternativen för pensionsgrundande belopp för barnår.

⁴⁴ Pensionsmyndigheten (2015).

sjukpenning. Ersättning från socialförsäkringen är redan idag pensionsgrundande och vi utgår i analysen att det pensionsgrundande beloppet för vab och sjukpenning skulle vara en utfyllnad, helt eller till viss del, till den ordinarie arbetsinkomsten. Pensionsgrundande belopp som innebär en utfyllnad av individens intjänande (upp till nivån som individen skulle ha haft utan frånvaro på grund av vab och sjukpenning) minskar drivkrafter till arbete. Ett sätt att behålla incitamenten är att inte ge full (det vill säga 100 procentig) kompensation genom de pensionsgrundande beloppen utan istället låta utfyllnaden ske till viss del.

Effekten på drivkrafter till arbete av höjda pensionsgrundande belopp är något annorlunda än de som kommer av ett höjt grundskydd. Marginaleffekten av pensionsgrundande belopp är tydligare för individen under arbetslivet än margineffekten som uppstår av ett höjt grundskydd. Effekten av pensionsgrundande belopp syns direkt för den individ som tar del av dokumentationen av intjänandet till den allmänna pensionen, medan effekten av grundskyddet blir tydlig först när individen närmar sig pensionering, även om effekten skulle kunna uppfattas tidigare än så i en pensionsprognos.

Även om margineffekterna av pensionsgrundande belopp medför att drivkrafter till arbete minskar kan de högre pensionsgrundande beloppen samtidigt göra att personer får tillräckligt hög inkomstgrundad pension för att lyftas ur margineffekterna i grundskyddet.

4.3.2. Effekter på arbetsutbud

Som beskrivs i avsnitt 3.2.3 är det osäkert vilka effekter olika åtgärder för jämställda och jämlika pensioner skulle ge på arbetsutbud då det saknas kontrollerade studier. Även om det sker en kompensation för pensionen med pensionsgrundande belopp påverkas fortfarande den aktuella inkomsten negativt av sjukskrivning och vab, både på grund av ersättningsnivån och beskattning av inkomstlagen, vilket i sig skapar ekonomiska drivkrafter till arbete. Den aktuella inkomsten bör vidare påverka individers arbetsutbud i högre utsträckning än framtida pensionsinkomsten, i synnerhet för de individer som befinner sig långt från pensionering.

En icke önskvärd effekt av att utöka pensionsgrundande belopp för barnår vore om kvinnor går ner mer i arbetstid än vad de gör i dagsläget på grund av den ökade kompensationen på pensionen under barnår.

Pensionsmyndighetens bedömning är att om åtgärden skulle ge sådana effekter skulle dessa sannolikt vara små. Som nämns ovan finns det incitament till arbete i konstruktionen av pensionsgrundande belopp för barnår förutom för personer med väldigt låg inkomst. När det gäller föräldraledighet bedöms åtgärden inte ge effekter då det är andra saker än ekonomi och pension som påverkar föräldrarnas val av föräldraledighet, se avsnitt 3.2.3.

Den höjda pensionen som de pensionsgrundande beloppen ger ökar incitamenten att gå i pension tidigt, men som vi nämner i avsnitt 3.2.3 finns det många faktorer som påverkar pensionsåldern förutom pensionens nivå.

4.3.3. Effekter på statens budget

Utökade pensionsgrundande belopp för barnår som finansieras genom avskaffade pensionsgrundande belopp för studier skulle i princip inte kosta något enligt Pensionsmyndighetens tidigare beräkningar. När det gäller kostnaden för att införa pensionsgrundande belopp för sjukpenning och tillfällig föräldrapenning bedöms detta få en relativt stor påverkan på statens budget. Exakt nivå på utgifterna beror dock på hur mycket de pensionsgrundande beloppen skulle kompensera. I bilaga 1 görs en uppskattning av kostnaden för en 100 procentig kompensation vid sjukpenning och vab beräknat för 2019. Pensionsgrundande belopp för sjukpenning skulle då motsvara 8,8 miljarder kronor, vilket innebär en utgift för statsbudgeten på 1,6 miljarder kronor i pensionsrätter (18,5 procent av de pensionsgrundande beloppen). För vab blir de pensionsgrundande beloppen 1,7 miljarder kronor och därmed en utgift för staten på 320 miljoner kronor i pensionsrätter. En utökning av pensionsgrundande belopp skulle dock samtidigt minska kostnaderna för grundskyddet. Detta bör särskilt gälla pensionsgrundande belopp för sjukpenning. När det gäller utökade pensionsgrundande belopp för barnår visar en tidigare uppskattning på att detta ger en marginell minskning av statens utgifter för grundskyddet.⁴⁵

4.3.4. Påverkan på ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Premiepensionssystemet påverkas inte av åtgärderna.

När det gäller inkomstpensionen skulle avskaffade pensionsgrundande belopp för studier och utökade pensionsgrundande belopp för barnår sänka omsättningstiden, eftersom pensionsgrundande belopp för studier i genomsnitt betalas ut tidigare än pensionsgrundande belopp för barnår. Detta minskar tillgångarna i pensionssystemet och ger en viss sänkning av balanstalet.⁴⁶

Införande av pensionsgrundande belopp för sjukpenning och vab skulle inte ge någon påverkan på inkomstpensionssystemet. Eftersom de pensionsgrundande beloppen ges till personer som redan har pensionsgrundande inkomst genom socialförsäkringen, skulle pensionstillgångarna öka lika mycket som pensionskuldena och det skulle därför inte få någon effekt på balanstalet. Indexeringen av pensionerna skulle inte heller påverkas genom inkomstindex då denna beräknas utifrån pensionsgrundande inkomster och inte inkluderar pensionsgrundande belopp.

4.3.5. Effekter på jämställdhet

Fler kvinnor än män är sjukskrivna och kvinnor tar i högre utsträckning ut tillfällig föräldrapenning (vab) än män, vilket bidrar till att kvinnor får lägre pensioner. Detta innebär att pensionsgrundande belopp för dessa

⁴⁵ Pensionsmyndigheten (2016b) s. 10.

⁴⁶ Pensionsmyndigheten (2015) s. 44.

livssituationer skulle jämna ut pensionsgapet i någon mån. Hur stor utjämningsen skulle kunna bli beror på i vilken utsträckning sjukskrivning och vab påverkar pensionsgapet idag. Denna påverkan beror i sin tur på flera faktorer: hur stor andel av kvinnor respektive män som är sjukskrivna och som vabbar och dessa gruppers inkomstnivåer, ersättningsnivån vid sådan frånvaro från arbetet (det vill säga hur stor den pensionsgrundande inkomsten blir idag vid frånvaro) samt hur lång tid som frånvaron från arbetet pågår. För att göra en säker uppskattning av utjämningseffekten på pensionsgapet av att införa pensionsgrundande belopp för vab och sjukpenning skulle det krävas beräkningar baserade på individdata. I bilaga 1 redovisar vi deskriptiv statistik för sjukpenning och vab. Som jämförelse görs även en beräkning för sjuk- och aktivitetsersättning. I bilagan gör vi även en grov beräkning utifrån dessa uppgifter för att uppskatta utjämningseffekten på intjänandegapet av pensionsgrundande belopp.⁴⁷ Vår slutsats är att pensionsgrundande belopp för sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning ger viss effekt på intjänandegapet, knappt 0,3 procentenheter. Effekten av pensionsgrundande belopp för vab är i det närmaste försumbar, endast 0,05 procentenheter. För enskilda individer med hög frånvaro från arbetet på grund av vab och sjukpenning skulle dock pensionsgrundande belopp ge en väsentligt positiv påverkan på pensionen.

När det gäller ett avskaffande av pensionsgrundande belopp för studier och utökade pensionsgrundande belopp för barnår blir effekten en omfördelning av pensionsrätter från män till kvinnor. Kvinnorna har visserligen en större del av studierätterna, men denna andel är mindre än andelen av barnårätterna och nettoeffekten blir därför att kvinnor som grupp får mer pensionsrätter. En grov uppskattning är att gapet mellan mäns och kvinnors intjänande skulle minska med cirka 0,8 procentenheter.⁴⁸

4.3.6. Effekter på jämlikhet

Pensionsgrundande belopp för sjukpenning samt utökade pensionsgrundande belopp för barnår bedöms öka jämlikheten i viss utsträckning. Pensionsgrundande belopp för vab ger sannolikt inga jämlikhetseffekter. Jämfört med höjningar av grundskyddet skulle införande av pensionsgrundande belopp för vab tillfalla samtliga inkomstgrupper i

⁴⁷ I vår förenklade analys kompenserar de pensionsgrundande beloppen till 100 procent för inkomstbortfallet upp till inkomsttaket i sjukpenning respektive tillfällig föräldrapenning. Dessa tak ligger dock lägre än intjänandetaket i pensionssystemet; för 2019 var taket räknat per månad 31 000 kronor för sjukpenning, 29 063 kronor för tillfällig föräldrapenning och 43 280 kronor för pension. Detta innebär således att den totala kompensationen blir lägre i vår beräkning än vad det skulle bli i praktiken om reglerna infördes. Det är vidare osäkert om vår beräkning innebär en under- eller överskattning av effekten på intjänandegapet av de pensionsgrundande beloppen. Kompensationen av de pensionsgrundande beloppen blir underskattad för både kvinnor och män med inkomster över taken i sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Hur intjänandegapet skulle påverkas av dessa pensionsgrundande belopp beror på inkomstfördelningen hos de kvinnor och män som tar emot dessa socialförsäkringar samt antalet kvinnor och män i olika inkomstgrupper, dessa förhållanden har vi inte studerat närmare. Med tanke på de små effekter vi ser av våra grova beräkningar bedömer vi att effekten på intjänandegapet bör bli liten av pensionsgrundande belopp för vab och sjukpenning.

⁴⁸ Pensionsmyndigheten (2015) s. 41.

någon mån. Införande av pensionsgrundande belopp för sjukpenning och utökade pensionsgrundande belopp för barnår skulle dock i högre utsträckning kunna öka jämlikheten eftersom det i högre utsträckning når personer med låga inkomster.⁴⁹

Den övre gränsen för årsinkomster som inte ger rätt till sjukpenning är 525 000 kronor under 2023. Den övre gränsen för årsinkomster som inte ger rätt till allmän inkomstgrundad pension är 599 205 kronor (2023).⁵⁰ Det innebär att personer med inkomster över taket för sjukpenning idag förlorar mer i intjänandet till pensionen vid sjukdom än personer med inkomster under taket. Personer med inkomster över taket för sjukpenning skulle därför tjäna mer på kompletterande pensionsgrundande belopp om beloppet ges som en utfyllnad upp till arbetsinkomsten.

När det gäller utökade pensionsgrundande belopp för barnår är det främst kvinnor med låga inkomster som skulle gynnas sett till gruppen av mottagare. Detta beror framför allt på att förslaget innebär en höjning av den generella jämförelseinkomsten.⁵¹ Gruppen som skulle missgynnas av åtgärden är kvinnor med pensionsgrundande belopp för studier som saknar pensionsgrundande belopp för barnår. Denna grupp har i genomsnitt ett relativt lågt intjänande till den allmänna pensionen. Det låga genomsnittliga intjänandet hos dessa kvinnor beror på att en stor andel inte har haft någon eller väldigt låg pensionsgrundande inkomst under många år.⁵² Gruppen är dock liten.

För dem med lägst inkomster kommer effekten på den totala pensionen av de pensionsgrundande beloppen inte slå igenom fullt ut på grund av avräkningar i grundskyddet.

4.3.7. Tidsperspektiv

Förändringar av pensionsgrundande belopp skulle få långsam effekt på pensionerna givet att åtgärden fasas in och inte ges retroaktivt.

4.4. Utöka möjlighet för överföring av premiepensionsrätter till att även omfatta sambor

Den som är gift eller har en registrerad partner kan välja att föra över sin pensionsrätt för premiepensionen till sin maka, make eller registrerad partner. Pensionsrätt kan överföras och tas emot utan begränsning beroende på ålder eller genomfört pensionsuttag. Man kan inte föra över

⁴⁹ Se IFAU (2011).

⁵⁰ 2023 var maximal pensionsgrundande inkomst var 532 500 kronor, vilket alltså motsvarar 572 600 kronor med avdrag på 7 procent för allmän pensionsavgift.

⁵¹ Pensionsmyndigheten (2016b) s.9.

⁵² Pensionsmyndigheten (2015) s. 35ff.

pensionsrätter som redan har tjänats in, utan bara pensionsrätter som tjänas in från och med det år individen begärt överföring.

När premiepensionen förs över minskas beloppet med 6 procent. Mottagaren får alltså 94 procent av beloppet. Resten av pengarna fördelas till samtliga pensionssparare som en form av arvsvinst. Storleken på avdraget som görs motsvarar den förväntade uteblivna arvsvinst som blir följd av en längre förväntad livslängd hos mottagarna (i huvudsak kvinnor) av den överförda premiepensionsrätten. Motivet till avgiften är att överföringen av premiepensionen inte ska leda till lägre pensioner för resten av försäkringskollektivet, det vill säga de som inte för över eller tar emot premiepensionsrätt.

De flesta som för över sina premiepensionsrätter idag är män och de flesta mottagare av premiepensionsrätter är kvinnor. Det är dock relativt få par som för över premiepensionsrätt. Andelen män gifta med kvinnor som för över premiepensionsrätt är ungefär 1 procent.⁵³ Den totala effekten på intjänandegapet mellan kvinnor och män som överföring av premiepensionsrätt ger är därför marginell. I dagsläget är det bara gifta och registrerade partners som har rätt att föra över premiepensionsrätter. Det är dock många som lever som sambor och Pensionsmyndigheten har tidigare föreslagit att även sambor ska ha möjlighet att föra över premiepensionsrätter.⁵⁴ Åtgärden skulle öka administrationskostnader för myndigheten något eftersom det skulle krävas en viss manuell bedömning av samborelationen. För att begränsa den administrativa kostnaden skulle ett alternativ kunna vara att enbart ge möjlighet till överföring av premiepensionsrätter för sambor med gemensamma barn.

Åtgärd:

I detta avsnitt analyserar effekterna av att ge par som lever som sambor möjlighet att föra över premiepensionsrätter.

4.4.1. Påverkan på livsinkomstprincip och drivkrafter till arbete

Överföring av premiepensionsrätt bryter inte mot livsinkomstprincipen. Överföringen ses som en gåva av en del av livsinkomsten.

Om till exempel en man för över premiepensionsrätt till en kvinna, vilket är mer vanligt än vice versa, ger det kvinnan en högre premiepension. Det i sin tur, allt annat lika, minskar kvinnans drivkrafter till arbete.⁵⁵ Överföringen innebär också att mannen får en lägre premiepension, vilket allt annat lika ökar hans drivkrafter till arbete. Samtidigt gör avgiften på det överföra

⁵³ År 2019 var det 349 kvinnor och 13 867 män som förde över premiepensionsrätt. Antalet kan ställas i relation till att bland pensionsspararna samma år fanns 1 151 641 män som var gifta med kvinnor, räknat som procent blir andelen män som förde över premiepensionsrätt till kvinnor endast 1 procent. Det bör dock tilläggas att inte alla män tjänar mer än sin partner (se även bilaga 5).

⁵⁴ Pensionsmyndigheten (2016c) s. 4.

⁵⁵ Detta är den så kallade inkomsteffekten, se bilaga 2.

beloppet att effekten på pensionen av arbete minskar, vilket påverkar drivkrafterna till arbete negativt. Eftersom det blir två motverkande förändringar i drivkrafterna till arbete går det i mannens fall därför inte att entydigt säga hur drivkrafterna påverkas.

Utifrån ett sammantaget perspektiv går det inte att entydigt säga hur drivkrafterna påverkas. Hushållets samlade pension blir lägre på grund av avgiften, vilket ökar drivkrafterna till arbete. Samtidigt innebär avgiften på det överföra beloppet ett lägre utbyte av arbete till pension, vilket minskar drivkrafterna till arbete.⁵⁶

4.4.2. Effekter på arbetsutbud

Som beskrivs i avsnitt 3.2.3 är det osäkert vilka effekter överföring av premiepensionsrätt för sambor skulle ge på kvinnors och mäns arbetsutbud då det saknas empiriska studier över effekter av liknande reformer, och inte ens om det funnits sådana studier är det säkert att de skulle ge ett tydligt besked. Pensionsmyndigheten har genomfört en enkätundersökning⁵⁷ hos pensions sparare om hur pensionen har påverkat de svarandes arbetsutbud. Utifrån undersökningen kan slutsatsen dras att arbetsutbudet skulle kunna påverkas negativt av att införa möjlighet till överföring av premiepensionsrätt till sambor, eftersom det verkar finnas en risk att kvinnor i större utsträckning skulle välja att arbeta deltid än heltid. Överföring av premiepensionsrätt till sambor skulle också kunna utgöra en faktor för att fler äldre, i synnerhet personer med svag förankring på arbetsmarknaden, lämnar arbetskraften.

Eventuella effekter på arbetsutbudet av åtgärden bedömer dock Pensionsmyndigheten som små. Effekten på pensionen av val som görs mitt i arbetslivet är svåra för individen att förutspå, vilket bör minska eventuella effekter på arbetsutbudet av förändrade incitament. Vidare visar empiriska studier att flera faktorer, förutom pensionens nivå och ekonomiska incitament, påverkar individers val av pensionsålder, se 3.2.3.

De empiriska studier som har gjorts gällande kvinnors och mäns uttag av föräldraledighet visar också att det inte är ekonomi som främst styr valet av föräldraledighet. Kvinnors och mäns längd på föräldraledigheten skulle

⁵⁶ Inkomst- och substitutionseffekterna är motverkande. På grund av avgiften blir den samlade pensionen lägre brutto, och incitamenten till att arbeta ökar således (inkomsteffekten). Avgiften innebär dock ett lägre utbyte av arbete till pension, vilket minskar incitament till arbete (substitutionseffekten). Om mannen har högre marginalskatt än kvinnan kommer pensionsinkomsten för hushållet att öka netto genom överföringen. Detta minskar incitamenten till arbete (inkomsteffekt). Samtidigt ger överföringen då även ett ökat utbyte av arbete till pension, vilket ökar incitamenten till arbete (substitutionseffekt). Det kan dock tilläggas att på längre sikt är effekten på hushållets livsinkomst osäker, eftersom kvinnan i förväntan lever längre än mannen.

⁵⁷ Pensionsmyndigheten har gjort enkätundersökningar bland pensionärer och pensions sparare. Undersökningarna är genomförda den 22–28 november 2021 inom ramen för en slumpmässigt rekryterad webbpanel via Demoskop/Norstat. Urvalen är riksrepresentativa baserat på kön, ålder och region och resultaten är vägda i efterhand utifrån samma parametrar. Det genomfördes 1 065 intervjuer med pensions sparare och 617 intervjuer med pensionärer.

därmed sannolikt inte påverkas nämnvärt av att fler fick möjlighet att föra över premiepensionsrätt.

4.4.3. Effekter på statens budget

Överföring av premiepensionsrätt för sambor skulle i huvudsak innebära att män för över till kvinnor. Kvinnor som grupp lever längre än män, och eftersom de i regel är några år yngre än den man som de lever med, riskerar kvinnor i högre utsträckning att bli ensamstående när de är äldre pensionärer. De ensamstående äldre har i regel ett större behov av ekonomiskt stöd i form av grundskyddet. Premiepensionen påverkar inte beräkningen av garantipensionen varför statens utgifter för garantipensionen inte skulle minska. För de mottagare som har låg total inkomst under pensionstiden skulle överföring av premiepensionsrätt innebära minskade utgifter för staten avseende bostadstillägg, eftersom premiepensionen påverkar beräkningen av bostadstillägg.

I de fall en höginkomsttagare för över premiepensionsrätt till en mottagare som är låginkomsttagare skulle statens skatteintäkter minska. Generellt sker överföring av premiepensionsrätt från den i paret med högre inkomst till den med lägre, vilket innebär att skatteuttaget skulle bli lika stort eller lägre av överföringen.

4.4.4. Påverkan på ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Givet att en avgift tas ut på det belopp som förs över skulle inte storleken på premiepensionerna påverkas för det övriga kollektivet. Inkomstpensionssystemet påverkas inte.

4.4.5. Effekter på jämställdhet

Möjligheten till att överföra premiepensionsrätt för sambor förväntas minska pensionsgapet, men sannolikt blir effekten bara marginell med tanke på hur få gifta par som utnyttjar möjligheten idag. Pensionsmyndigheten har i en tidigare rapport från 2016 visat hur överföring av premiepensionsrätt ger en liten effekt på det totala intjänandegapet mellan könen. Överföring av premiepensionsrätt ger dock betydande effekt på pensionerna för enskilda par med större inkomstskillnader som gör överföring under en längre tidsperiod.⁵⁸

4.4.6. Effekter på jämlikhet

Möjligheten till att överföra premiepensionsrätt för sambor bedöms ha viss positiv effekt på jämlikhet i form av högre ekonomisk standard för efterlevande kvinnor.

Vilka det är som för över premiepensionsrätter och vilka som är mottagarna har analyserats i en rapport från Expertgruppen i offentlig ekonomi, ESO (2017:6) *Makar som delar på kakan*. Analysen visar att kvinnor oftare får

⁵⁸ Pensionsmyndigheten (2016a).

överföring om maken är högutbildad, äldre än henne, och har en högre arbetsinkomst än henne. Analysen visar också att kvinnor som själva är höginkomsttagare har högre sannolikhet att få makens premiepensionsrätter än kvinnor som har låg eller medelinkomst.⁵⁹

Vidare sker ingen direkt förändring av ekonomisk standard, eftersom ekonomisk standard beräknas på hushållsnivå (avgiften för överföringen minskar den ekonomiska standarden samtidigt som eventuella skillnader i marginalskatt kan göra att den ökar). På längre sikt innebär sannolikt överföringen att fler ensamhushåll (efterlevande kvinnor) får en högre ekonomisk standard.

Pensionsmyndighetens data visar att medianbeloppet för överföring av premiepensionsrätt motsvarar den maximala premiepensionsrätten vid intjänandetaket (12 525 kronor 2020), det vill säga att det är i stor utsträckning höginkomsttagare som gör överföringar. Förutom att partnern får en högre premiepension kan överföringen också medföra att den som för över på sikt får en lägre inkomstskatt. Det förhållandet gäller om överföringen medför att den framtida pensionsinkomsten hamnar under gränsen för statlig inkomstskatt. Men i en enkätundersökning som Pensionsmyndigheten (2016) gjorde bland överförare av premiepensionsrätt 2016 var det dock endast fyra procent av de svarande som angav beskattning som skäl till överföring.

4.4.7. Tidsperspektiv

Effekten på pensionsgapet skulle vara stegvis och ske över ett långt tidsspänn. År 2013 var genomsnittsåldern för nya mottagare av premiepensionsrätter 51 år, vilket innebär att vi ser effekten på pensionsgapet ungefär 15 år senare när både de som överför och de som tar emot premiepensionsrätterna börjar gå i pension.

4.5. Slopa avgiften vid överföring av premiepensionsrätt

Som nämns i avsnitt 4.4 ovan tas en avgift på 6 procent ut vid överföring av premiepensionsrätt. Storleken på avdraget som görs motsvarar den förväntade uteblivna arvsvinst som blir följd av en längre förväntad livslängd hos mottagarna (i huvudsak kvinnor) av den överförda premiepensionsrätten. Avgiften finansierar på så vis det faktum att pension förväntas betalas ut en längre period. Avgiften beskrivs ofta som en nackdel när det gäller överföring av premiepensionsrätt och innebär att både mottagarens pension och hushållets totala pension blir lägre.⁶⁰

Lagstiftaren motiverade avgiften med att den merkostnad som är förknippad med överföring av premiepensionsrätt ska bäras av dem som nyttjar denna

⁵⁹ S. 52.

⁶⁰ Se till exempel Aktiespararna (2016).

möjlighet och inte belasta hela kollektivet av försäkrade.⁶¹ Regeln motiverades alltså av försäkringsmässiga skäl, men en slopad avgift är möjlig utan större konsekvenser: att låta hela premiepensionskollektivet stå för överföringskostnaderna, vilket skulle leda till marginellt lägre premiepensioner, knappt 1 krona per sparare och år. Att påverkan blir liten beror på att det är få som för över premiepensionsrätt idag. Med fler överförare skulle påverkan bli större, men även om antalet skulle öka kraftigt till 40 000 per år blir kostnaden för uteblivna arvsvinster bara runt 3 kronor i genomsnitt per sparare och år.⁶²

Principiellt kan man också argumentera mot en avgift då liknande effekter sker inom premiepensionssystemet när kvinnors premiepensionsrätter ökar av andra skäl; ökar kvinnors inkomster, till exempel genom särskilt höjda löner för kvinnodominerade yrken, och kvinnor lever längre än män, så kommer delningstalet att öka och sänka premiepensionerna för samtliga pensionärer. Den effekten påverkar hela försäkringskollektivet inom premiepensionssystemet.

Ett annat argument mot avgiften är situationen när ett par väljer vem som ska gå ner i arbetstid. Antag att mannen har högre inkomst än kvinnan. Går kvinnan ner i arbetstid, och mannen väljer att kompensera henne genom överföring av premiepensionsrätt, innebär detta en kostnad för hushållet genom avgiften. Om det istället är mannen som går ner i arbetstid och kvinnan inte för över sin premiepensionsrätt ger det samma effekt på premiepensionssystemet som när kvinnan arbetar deltid och får mannens premiepensionsrätt, men i detta fall behöver inte paret betala någon avgift eftersom ingen överföring sker. Försäkringskollektivet förväntas dock förlora i båda fallen (givet att ingen avgift tas ut vid överföring). Det beror på att när mannens premiepension minskar så går kollektivet miste om de förväntade arvsvinster som skulle ha betalats ut om hans premiepension hade varit oförändrad.⁶³

Idag är det få personer som för över sina premiepensionsrätter, cirka 15 000 personer av totalt 5,7 miljoner premiepensionssparare (2020). Av de som för över premiepensionsrätter är 97 procent män. Ibland anges avgiften som ett troligt skäl till det låga nyttjandet. Pensionsmyndigheten (2016) har i en

⁶¹ Se prop. 1997/98:151 s. 313f.

⁶² Beräknat 2016, se Pensionsmyndigheten (2016a). Effekten uppskattas dock vara i samma omfattning idag.

⁶³ När en person avlider så betalas hans eller hennes kvarvarande pension ut till dem som lever och är födda samma år som den avlidne, den utdelningen benämns för arvsvinst. Män lever i genomsnitt inte lika länge som kvinnor, men männens pension är beräknad för att räcka över en lika lång förväntad livstid som för kvinnor. När mannen i vårt exempel för över premiepensionsrätt till kvinnan går därför premiepensionskollektivet miste om arvsvinster och får därför lägre pension om inte avgiften hade funnits. Om mannen går ner i arbetstid minskar han sitt intjänande till premiepensionen. I och med att mannens premiepension blir lägre så blir också eventuella arvsvinster lägre, vilket i sin tur ger lägre pension till de överlevande i kollektivet. Försäkringskollektivet förlorar alltså mer på att mannen går ner i arbetstid, jämfört med att kvinnan gör det, eftersom hans premiepensionskapital förväntas ge mer i arvsvinst än kvinnans.

tidigare enkätundersökning till premiepensionssparare frågat om de känner till möjligheten att föra över premiepensionsrätt, och till dem som känner till möjligheten har myndigheten frågat varför de valt att inte göra överföringar. Utifrån svaren går det inte att dra någon slutsats om avgiften påverkar viljan att föra över premiepensionsrätter. Det beror dels på att de flesta av de tillfrågade inte känner till avgiften och dels på att de anger andra skäl till att man inte för över. Avgiften tycks dock ha viss avskräckande effekt för dem som genom enkätundersökningen blev medvetna om möjligheten att de kan föra över premiepensionsrätter. Majoriteten av dem som först ställt sig positiva till möjligheten blev tveksamma eller negativa när de fick höra att det görs ett avdrag för avgiften på premiepensionsrätten. Vad de svarande anger i intervjusituationen kan dock inte sägas spegla verkligheten fullt ut. Det är osäkert hur dessa individer skulle agera efter att ha haft mer betänketid och möjlighet att tillgodogöra sig mer information. Det är också svårt att veta vilka skäl som skulle ligga till grund för ett slutgiltigt beslut.⁶⁴

Åtgärd:

I detta avsnitt analyserar vi slopad avgift (idag 6 procent) vid överföring av premiepensionsrätt. Ingen kompensation sker till premiepensionskollektivet för uteblivna arvsvinster.

4.5.1. Påverkan på livsinkomstprincipen och drivkrafter till arbete

Ett slopat avgiftsuttag för överföringen av premiepensionsrätter har ingen påverkan på livsinkomstprincipen.

När det gäller drivkrafter till arbete kan dessa påverkas av en slopad avgift (se resonemang i avsnitt 3.2.2). Ur ett individperspektiv ökar mottagarens (oftast en kvinna) pension om avgiften slopas och minskar därför mottagarens drivkrafter till arbete. Drivkrafterna för överföraren (oftast en man) ökar av en slopad avgift, eftersom arbete då ger mer pensionsrätt. Avseende den sammanvägda effekten av drivkrafter på hushållsnivå går det inte att säga hur drivkrafterna påverkas. Hushållets samlade pension blir högre, drivkrafterna till att arbeta minskar därmed. En slopad avgift innebär dock ett högre utbyte av arbete till pension, vilket ökar incitament till arbete.

4.5.2. Effekter på arbetsutbud

Som nämns i 4.4.2 vet vi inte vilken effekt som överföring av premiepensionsrätt har på kvinnors och mäns arbetsutbud. Om inte antalet överföringar ökar bör effekten på arbetsutbudet vara liten då en slopad avgift ger en begränsad påverkan på mottagarens totala pension. Om antalet överföringar ökar skulle detta kunna ge små effekter på arbetsutbud i form av ökat deltidsarbete för kvinnor och ett tidigare utträde från arbetskraften för personer med svag anknytning till arbetsmarknaden.

⁶⁴ Pensionsmyndigheten (2016a), s. 29.

4.5.3. Effekter på statens budget

Om antalet överföringar inte påverkas innebär åtgärden ökad premiepension hos framför allt kvinnor, vilket skulle leda till minskade kostnader för staten när det gäller bostadstillägg. Eventuell skatteeffekt bedöms vara positiv i och med att premiepensionsinkomsterna ökar, men totalt sett försumbar eftersom det handlar om en liten ökning av inkomsterna.

Om antalet överföringar ökar skulle statens skatteintäkter minska i de fall män med hög (framtida) pensionsinkomst för över premiepensionsrätt till kvinnor med låg pensionsinkomst.

4.5.4. Påverkan på ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

När det gäller premiepensionssystemet skulle en slopad överföringsavgift innebära en marginell sänkning av premiepensionerna, eftersom hela kollektivet av premiepensionssparare då inte blir kompenserade för att perioden som pensionsrätten förväntas betalas ut blir längre på grund av överföringen (se inledning till detta avsnitt). I övrigt påverkas inte premiepensionssystemet. Inkomstpensionssystemet påverkas inte.

4.5.5. Effekter på jämställdhet

En tidigare analys av Pensionsmyndigheten (2016) visar att en slopad avgift skulle ge en obetydlig effekt på intjänandegapet; gapet skulle minska med 0,004 procentenheter, givet att antalet överföringar inte ökar.⁶⁵

Överförda premiepensionsrätter från manliga överförare uppgick 2020 till i genomsnitt 10 126 kronor per år. Om avgiften slopas skulle beloppet bli 10 770 kronor. Pensionsmyndighetens typfallsberäkningar visar att överföring av premiepensionsrätt under tio år, när mottagaren från det att mottagaren är 30 år, ger 770 kronor i premiepension per månad när en överföringsavgift tas ut och 820 kronor om avgift slopas, om överförarens inkomst är 35 000 kronor per månad. Om överföraren har en inkomst vid eller över inkomstgränsen som högst utgör underlag för inkomstgrundad pension (49 938 kronor per månad 2023) skulle mottagarens pension bli 1 040 kronor per månad med avgift och 1 110 kronor per månad utan avgift.

4.5.6. Effekter på jämlikhet

En slopad avgift vid överföring av premiepensionsrätt bedöms ha viss positiv effekt på jämlikhet i form av högre ekonomisk standard för efterlevande kvinnor.

Om avgift för överföring av premiepensionsrätt slopas, men det inte ökar antalet som för över premiepensionsrätter, skulle åtgärden bara innebära en höjning av befintliga mottagares (oftast kvinnor) pensioner. En slopad avgift skulle inte sänka överförarnas (oftast män) pensioner.

Som beskrivs i avsnitt 4.4.6 ovan får kvinnor oftare överföring av premiepensionsrätt om maken är högutbildad, äldre än henne, och har en

⁶⁵ Se Pensionsmyndigheten (2016a), s.35.

högre arbetsinkomst än henne. Kvinnor som själva är höginkomsttagare har högre sannolikhet att få makens premiepensionsrätter än kvinnor som har låg eller medelinkomst

Den ekonomiska standarden skulle öka något, både för paret på hushållsnivå av en slopad avgift, och på längre sikt skulle efterlevande kvinnor få en högre ekonomisk standard.

Samtidigt innebär en slopad avgift att kostnaden för överföringen bekostas av hela försäkringskollektivet. Eftersom det bara är par som kan dra nytta av överföringen innebär det i viss utsträckning en omfördelning av medel från ensamstående till par.

4.5.7. Tidsperspektiv

Tidsperspektivet är detsamma som införandet av möjlighet för sambor att föra över premiepensionsrätt. Effekten på pensionsgapet skulle ske stegvis och över ett långt tidsspänn. År 2013 var genomsnittsåldern för nya mottagare av premiepensionsrätter 51 år, vilket innebär att vi ser effekten på pensionsgapet ungefär 15 år senare när både de som överför och de som tar emot premiepensionsrätterna börjar gå i pension.

4.6. Inför möjlighet att dela pensionsrätter för inkomstpensionen

Privat sparande, oavsett om det är ett pensionssparande eller inte, ingår i giftorättsgodset om det inte gjorts till enskild egendom och beaktas därmed vid en bodelning vid äktenskapsskillnad. Det gör dock inte den allmänna inkomstgrundade pensionen eller tjänstepensioner. Det innebär att den som förvärvat arbetat mer, tack vare att partnern tagit större ansvar för barn och hushåll, får behålla hela den högre allmänna inkomstgrundade pensionen och tjänstepensionen, medan partners privata pensionssparande kommer att delas vid bodelning om det inte gjorts till enskild egendom. Vid dödsfall hanteras detta inom tjänstepensionen om paret valt ett återbetalningsskydd medan den allmänna inkomstpensionen inte kan delas eller överlåtas till efterlevande. För premiepensionen finns möjlighet till överföring av premiepensionsrätt samt möjlighet att välja efterlevandeskydd vid uttag av premiepensionen. Den privata pensionen ingår normalt sett i dödsboet och bodelningen.

Frågan om delad pensionsrätt i den allmänna inkomstgrundade pensionen har varit föremål för diskussion sedan införandet av den allmänna tilläggspensionen ATP. Att delad pensionsrätt inte infördes i ATP-systemet hade både principiella och tekniska skäl. Pensionsberedningen (SOU 1990:76) ansåg att det fanns starka skäl för att dela pensionsrätter, främst vid skilsmässa. På grund av ATP-systemets 15- och 30-årsregler gick det inte att fastställa värdet för några enskilda intjänandeår förrän vid pensioneringen, något som talade emot regler för delning.

Vid reformeringen av pensionssystemet under 1990-talet utreddes frågan vidare. I det nuvarande avgiftsbaserade pensionssystemet finns inte de tekniska hinder som fanns i ATP-systemet. En delning av pensionsrätter kan

ske såväl löpande som momentant. En löpande delning innebär att parets intjänade pensionsrätt läggs samman och delas lika varje år och att pensionskontona därmed årligen speglar effekten av parets inkomster och delningen. En momentan delning skulle istället innebära att makarnas individuella pensionsrätter, i likhet med vad som nu är fallet registreras på varje individs pensionskonto och att en delning först sker vid skilsmässa och kanske rimligen även vid dödsfall. Summan av parets två individuella inkomstpensionskonton skulle då summeras och delas lika.

Pensionsarbetsgruppen, som var en mindre grupp politiker och experter, tillsattes 1991 för att ta fram förslag på reformerat pensionssystem. I sitt principförslag 1994 förespråkade pensionsarbetsgruppen löpande delningen eftersom pensionen blir mer förutsägbar och utrymmet för oönskade spekulationer minskar.⁶⁶ Pensionsarbetsgruppen menade vidare att delning endast ska kunna ske mellan gifta eller registrerade partners. Delning av pensionsrätter mellan sambor ansågs inte vara i linje med den familjerättsliga lagstiftningen. Även administrativa skäl lyftes fram som ett argument mot att sambor ska kunna dela pensionsrätter. Man valde dock att inte gå vidare med förslaget, bland annat på grund av problem gällande hanteringen av garantipension.⁶⁷ Istället infördes möjligheten att överföra premiepensionsrätter mellan makar.

I *Jämställda pensioner?* (Ds. 2016:19) analyserades frågan igen, med slutsatsen att inga förändringar har skett som gör att det finns skäl att ändra tidigare bedömningar, det vill säga bedömningen att inte införa möjlighet till delning av inkomstpensionsrätter.

Eftersom männens inkomster fortfarande är högre än kvinnornas skulle delad inkomstpensionsrätt få en utjämnande effekt från två håll genom att gifta, eller tidigare gifta, kvinnors pensioner i genomsnitt skulle öka, och gifta, eller tidigare gifta, mäns pensioner i genomsnitt skulle minska.

En slutsats som framfördes i *Jämställda pensioner?* (Ds. 2016:19) var att delad pensionsrätt kan vara en delkomponent för mer jämställda pensioner, men att det aldrig kan vara den generella lösningen. Eftersom delad pensionsrätt uteslutande berör makar eller registrerade partners skulle förslaget inte öka pensionerna för de kvinnor som aldrig varit gifta.

Ett förslag om momentan delning vid bodelning har framförts av tankesmedjan Fores. Förslaget handlar således inte om en möjlighet till delning när som helst under arbetslivet, utan istället att den allmänna pensionen ska beaktas vid en bodelning.⁶⁸

⁶⁶ SOU 1994:20 s. 312.

⁶⁷ Det kan tilläggas att möjlighet till skatteplanering också lyftes upp som kritik under reformarbetet samt att det kan bli svårt för vissa par ekonomiskt där nettoöverföraren går i pension före nettomottagaren, se Ds. 2016:19 s.189-192.

⁶⁸ Denna åtgärd har framförts av Fores (2022).

Åtgärd:

I detta avsnitt analyserar vi effekten av en frivillig löpande delning av inkomstpensionsrätt mellan gifta och registrerade partners samt sambor med gemensamma barn, oavsett ålder på barnen.

Intjänade pensionsrätter från båda i paret slås ihop och sedan fördelas lika mellan de två individerna. Beräkningen går ungefär till enligt följande: först beräknas den individuella pensionsrätten med samma golv och tak som idag för den pensionsgrundande inkomsten samt med samma pensionsgrundande belopp, därefter fördelas pensionsrätter om från den i paret som har tjänat mer till den som har tjänat mindre så att individerna får exakt lika mycket i pensionsrätter.

Delning av inkomstpensionsrätt innebär en avgift på beloppet som i praktiken förs över från den ena partners intjänande till den andra. Avgiften beräknas på liknande sätt som idag för premiepensionen, och beror på skillnaderna i livslängd och fördelningen av överföring mellan män och kvinnor, se avsnitt 4.5. Idag är avgiften 6 procent för premiepensionen och samma avgift antas gälla vid delning av inkomstpensionsrätt.

I bilaga 5 redovisas mer om antaget regelverk och fördjupad analys av möjliga effekter på arbetsutbud, pensionsbeslut och pensionsnivåer.

4.6.1. Påverkan på livsinkomstprincipen och drivkrafter till arbete

Livsinkomstprincipen uppfylls fortfarande och överföringen som sker från den med högst intjänande till den med lägst intjänande kan ses som en frivillig gåva inom ramen för ett pensionssystem som upprätthåller livsinkomstprincipen.

Som beskrivs i avsnitt 3.2.2 påverkas drivkrafter till arbete för det fall möjligheten att överföra pensionsrätter utnyttjas. Givet att kvinnan tjänar mindre än mannen i ett par så kommer kvinnans pension öka, och därför minskar kvinnans incitament till arbete av delningen. För mannen minskar pensionen, vilket ökar drivkrafterna till arbete. Samtidigt minskar utbytet av arbete till pension på grund av avgiften på det överförda beloppet, vilket minskar drivkrafterna till arbete. Det går därför inte entydigt att säga hur drivkrafterna påverkas för mannen.⁶⁹ Utifrån ett hushållsperspektiv går det inte heller att entydigt säga hur drivkrafterna till arbete påverkas.⁷⁰

Hur incitamenten till arbete påverkas beror vidare på om paret, som pensionärer, får del av grundskyddet eller ej, samt om beräkningen av grundskyddet ska räknas på faktisk pension eller den fiktiva pensionen som individerna skulle ha haft utan delning.⁷¹ För individen och hushållet är det

⁶⁹ Se även bilaga 4 avsnitt 2.2.1.

⁷⁰ Se även bilaga 4 avsnitt 2.3.1.

⁷¹ Se även bilaga 4 avsnitt 2.4.

dock mycket svårt att uppskatta effekterna av garantipensionen om pensioneringen ligger långt fram i tiden.

4.6.2. Effekter på arbetsutbud

Som beskrivs i avsnitt 3.2.3 ovan är det osäkert vilka effekter delning av inkomstpensionsrätt skulle ge på kvinnors och mäns arbetsutbud då det saknas empiriska studier över effekter av liknande reformer. Utifrån en enkätundersökning⁷² som Pensionsmyndigheten har genomfört bland kvinnor och män i förvärvsaktiv ålder kan man dra slutsatsen att arbetsutbudet bland kvinnor skulle kunna påverkas negativt av att införa möjlighet till delning av inkomstpensionsrätt. Delning av inkomstpensionsrätt skulle också kunna utgöra en faktor för att fler äldre, i synnerhet personer med svag förankring på arbetsmarknaden, lämnar arbetskraften i tidigare ålder. Pensionsmyndigheten bedömer dock att de eventuella effekterna på kvinnors arbetsutbud skulle bli små. Vår bedömning baseras bland annat på att effekten på pensionen av val som görs mitt i arbetslivet är svåra för individen att förutspå, vilket bör minska eventuella effekter på arbetsutbudet.⁷³ Empiriska studier visar vidare att flera faktorer, förutom pensionens nivå och ekonomiska incitament, påverkar individens val av pensionsålder.⁷⁴

De empiriska studier som har gjorts gällande uttag av föräldraledighet visar också att det inte är ekonomi som främst styr valet av föräldraledighet.⁷⁵ Kvinnors och mäns längd på föräldraledigheten skulle därmed sannolikt inte påverkas nämnvärt av möjlighet att dela inkomstpensionsrätt.

4.6.3. Effekter på statens budget

De effekter som delade inkomstpensionsrätter skulle ha på statens budget beror på hur garantipensionen hanteras; om storleken på garantipensionen beräknas utifrån den faktiska inkomstpensionen som individerna i paret har efter delning, eller om garantipensionen beräknas utifrån en fiktiv inkomstpension, det vill säga den inkomstpension som individerna skulle haft om inte delning ägt rum.

Delning kan göra att nettoöverförare (den i paret som har högst inkomst) får en sänkt inkomstpension som blir så låg att han eller hon med ordinarie regler skulle få rätt till garantipension. Beräknas garantipensionen dock på fiktiv inkomstpension kan nettoöverföraren hamna i en ekonomiskt utsatt situation, särskilt om hen inte längre lever tillsammans med nettomottagaren (den i paret som hade lägst inkomst under arbetslivet). Även om det idag framför allt är personer med höga inkomster som för över premiepensionsrätt vet vi inte vilka par som skulle dela inkomstpensionsrätt

⁷² Pensionsmyndigheten har gjort en enkätundersökning bland pensionssparare. Undersökningen är genomförd den 22–28 november 2021 inom ramen för en slumpmässigt rekryterad webbpanel via Demoskop/Norstat. Urvalen är riksrepresentativa baserat på kön, ålder och region och resultaten är vägda i efterhand utifrån samma parametrar. Det genomfördes 1 065 intervjuer med pensionssparare.

⁷³ För utveckling av resonemangen, se bilaga 4 kapitel 3.

⁷⁴ Se avsnitt 3.2.3 samt bilaga 4 avsnitt 4.

⁷⁵ Se även bilaga 4 avsnitt 1.1.

om möjligheten fanns, och det skulle sannolikt även förekomma nettoöverförare med ett eget lågt intjänande. Vid delning av pensionsrätter är det vidare svårt för individen att uppskatta effekten på den slutliga pensionen, eftersom delning kan ske långt före pensionering. Pensionsmyndighetens sammantagna bedömning är därför att fiktiva belopp vid delning skulle kunna leda till så orimliga konsekvenser att den lösningen inte bör väljas om en möjlighet till delning ska införas. Myndigheten anser att garantipensionen bör beräknas på den faktiska inkomstpensionen individerna har efter delning. Konsekvensen på statens budget av en rätt att dela inkomstpensionsrätt skulle då sannolikt vara minskade kostnader för garantipension. Givet att de som skulle dela inkomstpensionsrätt skulle ha samma inkomstnivåer som dagens par som för över premiepensionsrätt, skulle få nettoöverförare hamna under inkomstgränsen för garantipension. Vi har dock inte studerat inkomstnivåerna hos mottagarna närmare för att kunna bedöma hur många som skulle få minskad garantipension.

Pensionsmyndighetens bedömning är att delning av inkomstpensionsrätt skulle ge minskade kostnader för staten när det gäller bostadstillägg, eftersom delningen förväntas öka inkomsten för kvinnor med låg total inkomst. I de fall män med hög inkomst delar inkomstpensionsrätt med kvinnor med låg inkomst kommer statens skatteintäkter att minska, om delningen medför att höginkomsttagarens pension minskar i sådan utsträckning av den kommer under inkomstgränsen för statlig inkomstskatt.

4.6.4. Påverkan på ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Om nettoöverföringen främst sker från män till kvinnor, och männen är äldre än kvinnorna, kan delning påverka inkomstpensionssystemet genom en högre omsättningstid, det vill säga den genomsnittliga tid som förflyter från det att pensionen tjänas in tills den betalas ut. Kvinnor tar dock i genomsnitt ut pension något tidigare än män, vilket bör dämpa ökningen på omsättningstiden marginellt. En ökad omsättningstid ökar tillgångarna och därmed även balanstalet, vilket minskar risken för balansering.

4.6.5. Effekter på jämställdhet

Kvinnors intjänande som andel av männens uppgick 2019 till 90,2 procent. Kvinnorna tjänade alltså in närmare 10 procentenheter mindre till inkomstpension under det året. Om vi antar att det enbart är de överförare och mottagare av premiepensionsrätter som skulle dela inkomstpensionsrätter skulle intjänandekvoten öka endast med 0,1 procentenheter till 90,3. Eftersom antalet överförare i detta fall är litet blir påverkan på den totala intjänandekvoten marginell. Om däremot alla gifta som tjänade in till inkomstpension under 2019 skulle dela pensionsrätter skulle intjänandekvoten öka med 5,1 procentenheter till 95,3 procent.⁷⁶

⁷⁶ Se även bilaga 4, avsnitt 4.2. Det kan noteras att om alla kvinnor och män var gifta, och det inte fanns samkönade äktenskap, skulle intjänandekvoten vid delning av inkomstpensionsrätt uppgå till 100 procent.

Effekten på inkomstpensionerna som skulle fås av delning av inkomstpensionsrätter påverkas alltså i stor grad av hur många som skulle välja att göra detta. En fingervisning av hur många som skulle välja delning skulle kunna vara hur många som nyttjar möjligheten idag för överföring av premiepensionsrätt, vilket motsvarade drygt en procent av de män som var gifta med kvinnor (2020). För kvinnor gifta med män var motsvarande andel 0,03 procent. Pensionsmyndigheten har också i en enkätundersökning⁷⁷ ställt frågan till de i förvärvsaktiv ålder om de skulle vara intresserade av att dela inkomstpensionsrätt samt välja efterlevandeskydd för inkomstpensionen. Frågan ställdes endast till gifta och sambor. För både män och kvinnor svarade då 25 procent att de tror att de skulle dela pensionsrätter för inkomstpensionen om möjligheten fanns. Skillnaden mellan det intresse för delning av inkomstpension vi ser i enkätundersökningen och den faktiska överföringen av premiepensionsrätter som sker idag kan ha flera orsaker. En förklaring skulle kunna vara att många av dem som anger att de är intresserade sedan inte skulle göra valet när det verkligen var aktuellt. När det gäller möjligheten till efterlevandeskydd för inkomstpension ser vi dock ett lika stort intresse i enkätundersökningen som antalet pensionärer som idag väljer det för premiepensionen. En förklaring till det stora intresset för delning av inkomstpensionsrätt skulle därför kunna vara att effekten av överföring av hela premiepensionsrätten är svår att uppskatta, men att delning av inkomstpensionsrätt ger tydligare effekter genom lika stort intjänande för båda i paret. Oavsett hur många, totalt, som skulle välja att dela inkomstpensionsrätt skulle delning för enskilda par med stora inkomstskillnader kunna ge stor påverkan på deras pensioner.⁷⁸

Vilket som ger störst utjämnings-effekt på ett pars pensioner, delning av inkomstpensionsrätter eller överföring av premiepensionsrätter, beror på inkomstskillnaderna inom paret. Vid större inkomstskillnader ger delning en större utjämnning inom paret. Vid mindre skillnader ger överföring av premiepensionsrätter större inkomstutjämnning. Effekten av delning av inkomstpensionsrätt och överföring av premiepensionsrätt beror också på hur länge delning och överföring sker, och tiden från överföring/delning till uttag av pension. Skälet till detta är att premiepensionen antas ha en högre avkastning än utvecklingen av inkomstpensionen och ger således en högre ränta på ränta-effekt.

4.6.6. Effekter på jämlikhet

Möjligheten till att dela inkomstpensionsrätt bedöms ha viss positiv effekt på jämlikhet i form av högre ekonomisk standard för efterlevande kvinnor.

Som beskrivs i avsnitt 4.4 ger överföring av premiepensionsrätt idag främst utjämnning av pensionen mellan grupper av män och kvinnor som i

⁷⁷ Pensionsmyndigheten har gjort en enkätundersökning bland pensionssparare. Undersökningarna är genomförda den 22–28 november 2021 inom ramen för en slumpmässigt rekryterad webbpanel via Demoskop/Norstat. Urvalen är riksrepresentativa baserat på kön, ålder och region och resultaten är vägda i efterhand utifrån samma parametrar. Det genomfördes 1 065 intervjuer med pensionssparare.

⁷⁸ Se även bilaga 4 avsnitt 1.1.2.

genomsnitt har ett relativt högt intjänande till pensionen. Skulle samma grupper välja att dela inkomstpensionsrätter skulle vi se samma effekter för den åtgärden.

Vidare sker ingen direkt förändring av ekonomisk standard, eftersom ekonomisk standard beräknas på hushållsnivå (avgiften för överföringen minskar den ekonomiska standarden samtidigt som eventuella skillnader i marginalsatt kan göra att den ökar). På längre sikt innebär sannolikt överföringen att fler ensamhushåll (efterlevande kvinnor) får en högre ekonomisk standard.

4.6.7. Tidsperspektiv

En löpande delning under arbetslivet innebär att effekten på kvinnors och mäns pensioner skulle fasas in långsamt. Ju yngre par är som börjar dela inkomstpensionsrätt, desto längre tid tar det innan effekten slår igenom fullt ut, och desto större blir effekten på pensionen, givet fortsatt delning fram till pensionen. Under 2013 var genomsnittsåldern för nya mottagare av premiepensionsrätt dock 51 år och delning av inkomstpensionsrätt skulle kunna följa samma mönster.

4.7. Inför möjlighet till efterlevandeskydd för inkomstpensionen

Idag finns inte möjlighet att välja efterlevandeskydd för inkomstpension. Den möjligheten finns dock för premiepension.

I remissvaret till *Jämställda pensioner?* (Ds. 2016:19) tar Pensionsmyndigheten upp efterlevandeskydd för inkomstpension som en möjlig åtgärd för att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män. Efterlevandeskyddet för inkomstpension skulle kunna utformas på liknande sätt som premiepensionens efterlevandeskydd.⁷⁹

⁷⁹ Pensionsmyndigheten (2016d) s. 7.

Åtgärd:

I detta avsnitt analyserar vi effekterna av att införa ett frivilligt efterlevandeskydd för inkomstpension med liknande utformning som dagens efterlevandeskydd för premiepension.

Efterlevandeskydd för inkomstpensionen kan väljas av gifta, registrerade partners och sambor med gemensamma barn samt sambor som tidigare har varit gifta. Efterlevandeskydd för inkomstpension kan väljas först vid uttaget av inkomstpension.

Inkomstpensionens efterlevandeskydd innebär att inkomstpension betalas ut till efterlevande förmånstagare efter det att försäkringstagaren har avlidit. Det innebär att när försäkringstagaren påbörjar uttag av sin inkomstpension beräknas inkomstpensionen ”på två liv”, vilket innebär att hänsyn tas både till försäkringstagarens och förmånstagarens ålder.

Efterlevandeskyddet kan inte väljas bort efter det har valts, skyddet ska endast kunna återkallas vid skilsmässa och separation.

För exempel på hur pensionsnivån påverkas och andra effekter av efterlevandeskydd för inkomstpension, se fördjupad analys i bilaga 4. Vi antar i analysen nedan att kvinnan tjänar mindre än mannen och att mannen väljer efterlevandeskydd för sin inkomstpension. När det gäller effekter på pensionsgapet har detta skattats utifrån statistik för både kvinnor och män som väljer efterlevandeskydd på sin premiepension.

4.7.1. Påverkan på livsinkomstprincipen och drivkrafter till arbete

Frivilligt efterlevandeskydd för inkomstpension påverkar inte livsinkomstprincipen. Den försäkring för dödsfall som skyddet ger betalas genom en lägre pension för försäkringstagaren. Efterlevandeskyddet kan därmed ses som en gåva från försäkringstagaren till förmånstagaren.

Som ovan konstateras påverkas drivkrafterna till arbete för det fall ett efterlevandeskydd tecknas (se resonemang i avsnitt 3.2.2). Ur ett individperspektiv minskar drivkrafterna till arbete för kvinnan eftersom hennes pension ökar. För mannen ökar drivkrafterna till arbete genom att pensionen minskar. Samtidigt minskar drivkrafterna till arbete eftersom utbytet av arbete i form av pension minskar. För mannen går det därför inte entydigt att säga hur drivkrafterna påverkas.⁸⁰

Ur ett hushållsperspektiv går det inte entydigt att säga hur drivkrafterna förändras, eftersom det beror på åldersskillnaden inom paret samt om mannens marginalskatt minskar efter val av efterlevandeskydd.⁸¹

Incitamenten ökar för mannen att tidigarelägga pensionsuttaget eftersom detta säkrar efterlevandeskyddet för kvinnan; väljer han att skjuta på

⁸⁰ Se även bilaga 4 kapitel 2.

⁸¹ Se även bilaga 4 avsnitt 2.3.2.

pensionsuttaget finns risken att han avlider före uttag av pensionen och kvinnan går därmed miste om efterlevandeskydd. Hur incitamenten till arbete påverkas beror också på om paret, som pensionärer, förväntas få del av grundskyddet eller ej samt om beräkningen av grundskyddet ska räkna på faktisk pension eller den fiktiva pensionen som individerna skulle ha haft utan efterlevandeskydd.⁸²

4.7.2. Effekter på arbetsutbud

Pensionsmyndigheten gör bedömningen att om efterlevandeskydd för inkomstpension skulle påverka arbetsutbud negativt skulle effekterna sannolikt vara (mycket) små. Till skillnad från delning av pensionsrätt som sker löpande under intjänandetiden så sker valet av efterlevandeskydd först när pension tas ut. Drivkrafterna till arbete påverkas därmed av ett beslut som fattas av, vanligtvis mannen, i slutet av arbetslivet. Det innebär en osäkerhet för om kvinnan kommer att få ta del av efterlevandeskyddet; även om paret tidigare har kommit överens om att välja efterlevandeskydd finns det alltid en risk för att mannen avlider före pensionsuttag, att paret skiljer sig eller att mannen vid pensionsuttaget ångrar sig. Även skilsmässa efter pensionering ger mannen rätt att ta bort efterlevandeskyddet. Denna osäkerhet, i kombination med att kvinnan i de flesta fall inte får den högre pensionen i samband med sin egen pensionering, bör påverka kvinnans val av arbetsutbud. Eventuella effekter på arbetsutbudet bör därför vara mindre än vid delning av inkomstpensionsrätt.⁸³

4.7.3. Effekter på statens budget

Effekten på statens budget av möjligheten att välja efterlevandeskyddet för inkomstpensionen beror på hur garantipensionen hanteras. Beräknas garantipensionen utifrån inkomstpensionen utan efterlevandeskydd (fiktiv inkomstpension) skulle utgifterna för garantipensionen vara oförändrade. Beräknas istället garantipension utifrån inkomstpensionen med efterlevandeskydd (faktisk inkomstpension) skulle utgifterna för garantipensionen att minska. En viktig skillnad gentemot delning av pensionsrätt, och ett argument för att utgå från fiktiv inkomstpension när det gäller efterlevandeskydd, är att försäkringstagaren direkt kan se effekten av efterlevandeskyddet vid pensionsuttaget.⁸⁴ Med ett sådant regelverk skulle efterlevandeskyddet innebära att statens utgifter blir oförändrade för garantipension. Oavsett hur lagstiftaren skulle välja att hantera garantipensionen skulle den ökade pensionsinkomsten för den efterlevande minska statens utgifter för bostadstillägg, eftersom förmånen beräknas på hushållets faktiska inkomster och det är fler ensamstående än sammanboende som får förmånen (den minskade inkomsten för hushållet på grund av efterlevandeskyddet under tiden båda i paret är i livet bör endast i undantagsfall leda till ökat bostadstillägg).

⁸² Se även bilaga 4 avsnitt 1.2.5.

⁸³ Se även bilaga 4 kapitel 3

⁸⁴ Se även bilaga 4 avsnitt 1.2.1 respektive 1.3.

Skatteintäkterna till staten skulle sannolikt minska på grund av den sänkta, men mer långvariga inkomstpension som skulle bli följden, då en del försäkringstagare kommer att hamna under brytpunkten för statlig inkomstskatt på grund av valet av efterlevandeskydd. I vissa fall skulle dock en efterlevande med egen hög inkomst kunna hamna över gränsen för statlig inkomstskatt när efterlevandepensionen betalas ut.

4.7.4. Påverkan på ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget

Efterlevandeskyddet sänker den utbetalade pensionen för den som har tecknat skyddet åt efterlevande. I förväntan kommer pensionen dock betalas ut under längre tid eftersom den övergår till den överlevande. Den totala pensionsskulden i inkomstpensionssystemet påverkas därför inte. Att pensionsutbetalningarna senareläggs innebär dock en ökad omsättningstid som ökar tillgångarna. Därmed ökar balanstalet och risken för balansering minskar.

4.7.5. Effekter på jämställdhet

Relativt många väljer att teckna ett efterlevandeskydd till premiepensionen jämfört med det låga antalet som väljer att föra över premiepensionsrätter, drygt 40 procent respektive drygt 1 procent av gifta män. Om detta förhållande även skulle gälla för antalet som väljer att teckna efterlevandeskydd för inkomstpension i förhållande till delning av inkomstpensionsrätter bör effekten av efterlevandeskydd bli betydligt större på pensionsgapet än delning av inkomstpensionsrätter.

Pensionsmyndigheten har i en enkätundersökning⁸⁵ ställt frågan till pensionssparare om de skulle vara intresserade av att välja efterlevandeskydd för inkomstpension. Av männen tror 48 procent att de själva, partnern eller båda skulle teckna efterlevandeskydd om möjligheten fanns. För kvinnorna var motsvarande andel 35 procent. Andelarna kan jämföras med att bland de som tog ut premiepension 2020 valde 43 procent av de gifta männen och 25 procent av de gifta kvinnorna att teckna efterlevandeskydd. Intresset för efterlevandeskydd för inkomstpension och de faktiska valen av efterlevandeskydd för premiepensionen ligger således på ungefär samma nivå.

Efterlevandeskydd ger både en direkt effekt och en långsiktig effekt på pensionsgapet. Den direkta effekten är den sänkta pensionen för pensionären som tecknar efterlevandeskydd. Om de som har valt efterlevandeskydd för premiepension även skulle välja efterlevandeskydd för inkomstpensionen skulle pensionsgapet för nyblivna pensionärer minska med 4 procentenheter, från 15 procent till 11 procent.⁸⁶

⁸⁵ Pensionsmyndigheten har gjort en enkätundersökning bland pensionssparare. Undersökningen är genomförd den 22–28 november 2021 inom ramen för en slumpmässigt rekryterad webbpanel via Demoskop/Norstat. Urvalen är riksrepresentativa baserat på kön, ålder och region och resultaten är vägda i efterhand utifrån samma parametrar. Det genomfördes 1 065 intervjuer.

⁸⁶ Se även bilaga 4 avsnitt 4.2.

Den långsiktiga effekten inträffar när, och om, pensionären avlider före förmånstagaren som då får ta över pensionen. Den långsiktiga effekten på pensionsgapet av efterlevandeskydd är svårare att uppskatta, eftersom den beror på vem i paret som dör först – och om förmånstagaren uppnår pensionsålder. Men även om relativt få skulle ta över inkomstpensionen från sin avlidne make kommer övertagandet att ge en så pass stor höjning av den efterlevandes pension att påverkan på pensionsgapet inom hushållet bör bli betydande. När det gäller det pensionsgapet på samhällsnivå skulle detta inte påverkas i lika stor utsträckning, eftersom grundskyddet hos den efterlevande skulle minskas av den ökade inkomstpensionen. Hur mycket beror på hur lagstiftaren, avseende beräkningen av garantipension och bostadstillägg, skulle välja att hantera den extra inkomst som efterlevandeskyddet ger.

Det bör noteras att efterlevandeskydd ger ett sämre ekonomiskt skydd än delad pensionsrätt i den bemärkelsen att skyddet kan upphöra vid skilsmässa eller separation.

4.7.6. Effekter på jämlikhet

Möjligheten till att välja efterlevandeskydd för inkomstpension bedöms ha viss positiv effekt på jämlikhet i form av högre ekonomisk standard för efterlevande kvinnor.

Den ekonomiska standarden skulle sänkas i viss utsträckning för par som väljer att teckna efterlevandeskydd. Nivån är beroende av hur ålderskillnaden ser ut inom paret. Ju yngre förmånstagaren är i förhållande till försäkringstagaren, desto större blir minskningen av inkomstpensionen. Den efterlevandes ekonomiska standard, i många fall kvinnans, kommer dock att vara betydligt högre om partnern valt att teckna efterlevandeskydd, jämfört med om partnern inte valt det.

Efterlevandeskydd för inkomstpension skulle troligtvis främst innebära en utjämning av pensionen mellan grupper av män och kvinnor som i genomsnitt har högt intjänande till pensionen.⁸⁷

4.7.7. Tidsperspektiv

Effekten av efterlevandeskydd för inkomstpension skulle komma successivt för varje generation som tecknar skyddet. Partnern som tecknar skyddet måste avlida för att efterlevandeskyddet ska komma den efterlevande till del. Den fulla effekten på pensionerna skulle dock sannolikt kunna ses snabbare än för delad pensionsrätt för inkomstpensionen samt för höjda eller nya pensionsgrundande belopp, eftersom de senare åtgärderna berör intjänandetiden.

⁸⁷ | bilaga 4 avsnitt 4.2.2 figurerna 7 och 8 redovisas pensionsbehållning för olika grupper av män och kvinnor.

4.8. Angående omställningspension för äldre

Änkepensionen är under utfasning och omställningspension ges endast till efterlevande yngre än 65 år. En omställningspension även för efterlevande som är 65 år och äldre skulle framför allt gynna kvinnors ekonomi eftersom de i genomsnitt har en längre livslängd än män. Omställningspensionens åldersgräns analyserades av Pensionsmyndigheten (2018) ”Analys av efterlevandeskyddet, Svar på regeringsuppdrag”. Myndigheten drog då slutsatsen att åldersgränsen antingen bör avskaffas, eller så bör omställningspension endast ges till efterlevande med barn (under 18 år).

Ett argument för att ha kvar åldersgränsen för omställningspensionen är bland annat att dödsfall bland äldre personer är något mer förutsebart än för yngre och i högre grad kan planeras för. Även andra händelser, till exempel sjukdom som leder till separation, kan medföra liknande försämring av hushållsekonomin för äldre som ett dödsfall, men sådana händelser finns det ingen allmän försäkring för. Om åldersgränsen skulle avskaffas, och omställningspensionen ska finansieras av pensionärerna, kan det möjligen ifrågasättas varför pensionärer ska tvingas till en obligatorisk efterlevandeförsäkring, genom en efterlevandepensionsavgift, oavsett om pensionären har några efterlevande att skydda eller inte och oavsett parets ekonomiska situation. Den invändningen är dock giltig även vad gäller nuvarande omställningspension till personer yngre än 65 år, liksom stora delar av socialförsäkringen och statliga omfördelningar över lag.

Det kan tilläggas att inkomstökningen som en omställningspension skulle ge för den efterlevande skulle vara temporär, eftersom förmånen endast betalas ut under 12 månader.⁸⁸ Eftersom omställningspensionen är tillfällig har vi valt att inte göra en vidare analys av denna åtgärd. Vi hänvisar till myndighetens rapport från 2018 och beräkningarna som gjordes där.

4.9. Sammanfattande analys av åtgärdernas effekter

Ett höjt grundskydd och pensionsgrundande belopp för sjukpenning och barnår innebär en utjämning av pensionerna mellan kvinnor och män, och mellan olika inkomstgrupper, genom avsteg från livsinkomstprincipen, det vill säga livsinkomstens koppling till storleken på pensionen. Sådana åtgärder kommer alltid med negativa konsekvenser i termer av negativ påverkan på drivkrafter till arbete och/eller ökade statliga utgifter. Delning och överföring av pensionsrätter, samt efterlevandeskydd, påverkar visserligen inte livsinkomstprincipen, men skapar negativa drivkrafter till arbete för den i paret som får en höjd pension genom nyttjandet, vilket oftast

⁸⁸ Förmånen betalas ut under 12 månader givet att den efterlevande inte har barn som är yngre än 18 år. Har den efterlevande barn under tolv år utbetalas förlängd omställningspension till och med den månad det yngsta barnet fyller tolv år. Har barnet fyllt tolv år utbetalas tolv månaders förlängd omställningspension. Fyller barnet 18 år innan tolv månadersperioden utbetalas förlängd omställningspension till barnets 18 årsmånad.

är kvinnor. En sänkning av förskottsräntan är den enda åtgärd som minskar pensionsgapet utan att påverka livsinkomstprincipen eller minska drivkrafter till arbete.

I vilken utsträckning minskade drivkrafter till arbete avseende intjänandet till inkomstgrundad pension faktiskt skulle leda till ett minskat arbetsutbud under arbetslivet är dock osäkert. Osäkerheten kring huruvida åtgärden leder till ett minskat arbetsutbud gäller för samtliga åtgärder. Som beskrivs i avsnitt 3.2.3 saknas det empiriska studier över sådana samband. Vidare är det framför allt den inkomst som individen har under arbetslivet som i högre utsträckning påverkar hans arbetsutbud. Om pensionens nivå påverkar arbetsutbudet bör det främst ske när individen närmar sig pensionering. Det finns då en risk för minskat arbetsutbud, framför allt hos grupper med redan svag anknytning till arbetsmarknaden. När det gäller valet av tidpunkt att gå i pension visar dock flera studier att ekonomin och storleken på pensionen bara är två faktorer bland många som påverkar beslutet. Det ska dock tilläggas att även om en utjämnande åtgärd inte förväntas påverka människors arbetsutbudsbeteende, kan det fortfarande finnas principiella skäl till att skapa eller behålla drivkrafter till arbete i pensionssystemet.

Höjningar av grundskyddet som skapar mer jämställda pensioner mellan kvinnor och män skapar också mer jämlika pensioner. Även pensionsgrundande belopp för sjukpenning och barnår kan förväntas leda till mer jämlika pensioner. Övriga åtgärder som analyseras tenderar dock inte att skapa mer jämlika pensioner utan skapar ”endast” mer jämställda pensioner. En sänkning av förskottsräntan riskerar till och med att öka ojämlikheten i pensionen mellan olika socioekonomiska grupper samtidigt som jämställdheten mellan kvinnor och män ökar.

Ett förhöjt grundskydd kan ge stor effekt på pensionsgapet och effekten kommer direkt vid regeländringen. Ett exempel är hur pensionsgapet minskade från 19,7 procent i juli till 17,4 procent i augusti 2022 då garantipensionen höjdes med 1 000 kronor per månad. Att höja grundskyddet är också fördelningsmässigt träffsäkert, i synnerhet när det gäller bostadstillägget. En höjning av grundskyddet, och då framförallt garantipensionen, innebär dock betydande kostnader för statens budget. Den senaste höjningen av garantipensionen beräknas öka statens utgifter med drygt 9,6 miljarder år 2023.

Att jämna ut pensionsgapet med pensionsgrundande belopp ger liknande effekter som de för grundskyddet; det blir dyrt om det ska ge någon betydande effekt på pensionsgapet. Pensionsgrundande belopp för sjukpenning samt en utökning av de pensionsgrundande beloppen för barnår bedöms ge viss påverkan på pensionsgapet. Däremot bedöms effekten av pensionsgrundande belopp för vab vara i det närmaste obefintlig. Till skillnad från grundskyddet kan pensionsgrundande belopp också gynna höginkomsttagare i viss utsträckning. Denna effekt är dock begränsad i och med intjänandetaket till den allmänna pensionen. En möjlig fördel med förhöjda pensionsgrundande belopp, jämfört med ett förhöjt grundskydd, är att det för pensionären kan vara mer önskvärt med ett årligt intjänade till

pensionen, som i sin tur ger en högre inkomstpension, än att man får ta del av grundskyddet som pensionär. Att ha rätt till grundskydd kan vara stigmatiserande.

Överföring av premiepensionsrätt för sambor, slopad avgift vid överföring av premiepensionsrätt och delning av inkomstpensionsrätt ger i princip samma effekter. Dessa åtgärder ger ingen direkt påverkan på statsbudgeten. Livsinkomstprincipen efterlevs och eventuella effekter på arbetsutbud bedöms som små. Effekten på pensionsgapet bedöms dock som osäker. Effekten blir väldigt liten givet samma låga intresse som man idag ser för överföring av premiepensionsrätt. Åtgärderna kan dock ge stor effekt för berörda par. Som nämns i avsnitt 4.6 skulle delning av inkomstpensionsrätt ge större effekt på pensionsgapet vid stora inkomstskillnader mellan paret. Vid mindre skillnader skulle överföring av premiepensionsrätt ge större utjämning.

När det gäller efterlevandeskydd för inkomstpension uppstår samma effekter, eller avsaknad av effekter, som föregående tre åtgärder på statsbudget, livsinkomstprincip och arbetsutbud. Här finns det dock potential för större påverkan på pensionsgapet givet att antalet som skulle välja efterlevandeskydd för inkomstpensionen skulle vara i nivå med antalet som idag väljer skyddet för premiepensionen. Något som talar för att det skulle bli så är resultatet av en enkätundersökning Pensionsmyndigheten har gjort bland pensionssparare där de fick ange intresse för möjligheten att välja efterlevandeskydd för inkomstpensionen.

Vi har inte undersökt varför det är fler som väljer efterlevandeskydd för premiepension jämfört med val av överföring av premiepensionsrätt. En möjlig förklaring är att valet av efterlevandeskydd är något som samtliga blivande pensionärer behöver ta ställning till vid uttag av pension. Däremot ställs inte pensionssparare inför valet att föra över premiepensionsrätt eller inte, om de inte själva söker upp informationen.

Åtgärder som höjer grundskyddet och sänker förskottsräntan är de enda av åtgärderna ovan där den fulla effekten på pensionsgapet sker direkt vid en regeländring, medan effekterna av de övriga kommer successivt. Effekten av ett efterlevandeskydd för inkomstpensionen i syfte att minska pensionsgapet skulle dock sannolikt fasas in snabbare än de övriga åtgärderna som berör intjänandet (pensionsgrundande belopp, delning av inkomstpensionsrätt och överföring av premiepensionsrätt).

När det gäller effekter på pensionssystemet skulle de flesta av de analyserade åtgärderna inte ge någon påverkan. Ett slopande av pensionsgrundande belopp för studier och utökade pensionsgrundande belopp för barnår skulle minska balanstalet något och således minska pensionssystemets stabilitet något. Slopad avgift vid överföring av premiepensionsrätt skulle minska premiepensionerna marginellt. Delning av inkomstpensionsrätt och efterlevandeskydd för inkomstpension skulle öka balanstalet i viss utsträckning, vilket skulle stärka

inkomstpensionssystemets finansiella ställning och minska risken för balansering.

5. Slutsatser

I Pensionsmyndighetens tidigare rapport ”Kan pensionerna bli mer jämställda?” beskrivs hur ojämställda pensioner beror på ojämställda inkomster under arbetslivet, vilket i sin tur har sin grund i ett ojämnt arbetsliv och ojämnt föräldraskap. Dessa problem har analyserats i olika sammanhang. Exempelvis kan här nämnas utredningar från Delegationen för jämställdhet i arbetslivet⁸⁹ och Kommissionen för jämställda livsinkomster.⁹⁰ Förslag på åtgärder för att öka den ekonomiska jämställdheten har bland annat varit reformering av föräldraförsäkringen, att kvinnor i högre grad ska erbjudas heltidstjänster och att myndigheters stödåtgärder ska följas upp ur ett jämställdhetsperspektiv.

I denna rapport har vi endast översiktligt analyserat åtgärder inom den allmänna pensionen som skulle minska skillnaden i pensionen mellan kvinnor och män. Utöver detta har vi kommenterat hur åtgärderna förväntas påverka inte bara jämställdheten utan också jämlikheten i pensionen för olika inkomstgrupper. Som beskrivs i Pensionsmyndighetens tidigare rapport ”Kan pensionerna bli mer jämställda?” ökar dock pensionsgapet när tjänstepensionen inkluderas i beräkningen av gapet. Likaså ökar även ojämlikheten mellan olika inkomstgrupper eftersom tjänstepensionerna har en omvänd progressivitet, det vill säga avsättningen till tjänstepensionen är procentuellt högre för högre inkomstnivåer.

5.1. Pensionsmyndighetens bedömning av åtgärderna

Sammantaget gör Pensionsmyndigheten bedömningen att om lagstiftaren, genom regeländringar i det allmänna pensionssystemet, vill jämna ut pensionerna mellan kvinnor och män är möjligheten att välja efterlevandeskydd för inkomstpension den mest lämpliga åtgärden att utreda vidare. Som nämns ovan bedöms åtgärden ge en relativt snabb effekt på kvinnors pensioner utan att belasta statens budget och utan att göra avsteg från livsinkomstprincipen. Avsaknaden av allmän efterlevandepension för äldre är ett annat motiv till att införa efterlevandeskydd för inkomstpension. Den ekonomiska standarden faller i allmänhet avsevärt om en inkomst försvinner i ett parhushåll. Idag finns endast möjlighet att välja efterlevandeskydd för premiepensionen.

Den som tecknar ett efterlevandeskydd får en lägre pension, det är således den personen som får bära kostanden för skyddet. I regel är det män som

⁸⁹ Se till exempel SOU (2015:50).

⁹⁰ SOU (2022:4).

tecknar skyddet. Den direkta effekten på pensionsgapet av att männen tecknar efterlevandeskydd för inkomstpension skulle därför bli att gapet minskar på grund av att männens inkomstpensioner minskar, givet att tillräckligt många män tecknar skyddet. Det är först när männen dör, under förutsättning att de dör efter det att de påbörjat ta ut inkomstpension och att de avlider före sin maka, som de efterlevande kvinnornas pensioner ökar.

Det kommer sannolikt även förekomma fall där den efterlevande kvinnans ekonomiska standard blir högre efter mannens dödsfall än vad parets ekonomiska standard var före dödsfallet. Vidare skulle åtgärden bara gynna vissa efterlevande kvinnor, det vill säga dem vars make avlider efter det att han började ta ut inkomstpension.

Även skilda kvinnor utan barn har i genomsnitt relativt låga inkomster och skulle inte kunna få högre pension av ett efterlevandeskydd, om mannen har valt bort efterlevandeskyddet vid skilsmässan. Det faktum att efterlevandeskyddet inte ger något skydd vid skilsmässa, eller om tecknaren av skyddet avlider före sitt första pensionsuttag, är skäl för att även införa möjlighet att dela inkomstpensionsrätter. Delning av inkomstpensionsrätt ger i princip samma fördelar som efterlevandeskyddet när det gäller påverkan på statens budget och livsinkomstprincipen. Många par lever med gemensam ekonomi och därför kan delad pensionsrätt ses som en förlängning av den gemensamma ekonomi som paret haft under arbetslivet. Detta resonerade lagstiftaren också om i förarbetena till pensionsreformen när man föreslog delning av premiepensionsrätt.

Både efterlevandeskydd för inkomstpension och delning av inkomstpensionsrätt skulle kunna ge genomgripande ekonomiska konsekvenser för de kvinnor och män som gör dessa val, särskilt för par med stora inkomstskillnader. De kan jämföras med pensionsgrundande belopp för barnår som ger effekt endast under fyra år efter barnets födelse, och grundskydd som endast träffar kvinnorna med lägst pensioner.

Vi vet inte vilka effekterna skulle bli på arbetsutbudet om man införde möjlighet till efterlevandeskydd för inkomstpension och delning av inkomstpensionsrätt. Mycket talar dock för begränsade effekter på arbetsutbud, både sett till möjliga förändringar i incitamentsstrukturer för arbetsutbud och till empirisk forskning över vad som styr kvinnors och mäns arbetsutbud.

Skäl till att inte införa möjlighet till delning av inkomstpensionsrätt är framför allt sannolikheten för att få skulle nyttja möjligheten och pensionssystemet får därmed ytterligare ett regelverk att förhålla sig till, till låg nytta. Denna risk bygger på antagandet att delning av inkomstpensionsrätt skulle nyttjas i samma (ringa) omfattning som överföring av premiepensionsrätt nyttjas idag.

Antalet överföringar av premiepensionsrätt behöver dock inte vara vägledande för hur stor omfattningen skulle bli av delning av

inkomstpensionsrätter. En förklaring till det är att det kan vara svårt för den enskilde att förstå hur en överföring av premiepensionsrätter kommer att påverka dels överförarens framtida premiepension och dels mottagarens framtida premiepension, samt därutöver förstå hur överföringen påverkar hushållets samlade inkomst under pensionstiden. Effekten av delning av inkomstpensionsrätter ger dock en enkel och tydlig effekt; båda i paret får då lika stort intjänande.

Idag kan individen enbart välja mellan att föra över hela eller ingen del av premiepensionsrätter, det går alltså inte att dela premiepensionsrätterna. Att det förhåller sig så torde bero på de administrativa förutsättningar som fanns på 1990-talet och som lagstiftaren hade att förhålla sig när man arbetade fram nuvarande pensionssystem. En sådan administration har genom utveckling av IT blivit mer lätthanterlig sedan dess. Därför skulle möjlighet att dela premiepensionsrätt också kunna utredas.

Lagstiftaren bör även ta ställning om man vill uppmuntra de förvärvsaktiva att teckna efterlevandeskydd för inkomstpension och dela på inkomstpensionsrätter för att jämna ut pensionsgapet inom hushållet, eller om man anser det tillräckligt att införa dessa möjligheter och hoppas på att hushållen gör aktiva val på området ändå. Om nyttjandet av dessa möjligheter ska kunna maximeras behöver de marknadsföras. Även de hinder som finns bör då ses över, såsom avgiften på 6 procent som tas ut för att kompensera hela försäkringskollektivet för ökade pensionsutbetalningar som överföring av premiepensionsrätt innebär. Att slopa eller minska avgiften skulle ge liten påverkan på övriga kollektivets pensioner, även om det var förhållandevis många par som skulle dela inkomstpensionsrätter.

Att slopa eller sänka avgiften för överföring av premiepensionsrätt är en åtgärd som sannolikt skulle få en relativt liten effekt på pensionsgapet, men som ändå kan vara motiverad att genomföra. Avgiften beskrivs ofta som en nackdel när det gäller överföring av premiepensionsrätt och kan leda till att par avstår från att nyttja möjligheten. Att avgiften slopas bedöms endast leda till marginella minskningar av premiepensionen för övriga premiepensionssparare medan det kan få en stor betydelse för den som tar emot premiepensionsrätten. Även om avgiftens slopande endast skulle leda till marginella minskningar för övriga pensionssparare har avgiften dock en principiell betydelse, eftersom det idag skulle innebära en överföring från ensamstående till par.

När det gäller möjlighet för sambor att föra över premiepensionsrätt finns det goda skäl för att införa detta, särskilt för sambor med gemensamma barn. Det bör inte bli lika administrativt betungande som att tillåta överföring för samtliga sambor, eftersom uppgifter om gemensamma barn finns tillgängliga i register, vilket uppgifter om samboförhållanden inte gör. Vidare är föräldrar en grupp som ofta har ett särskilt behov av att jämna ut intjänandet till pensionen. Effekten på det framtida pensionsgapet bedöms dock som liten, men effekten skulle möjligtvis kunna bli större om man

inför möjlighet att dela premiepensionsrätt och sänker eller tar bort den avgift som tas ut av överföringen.

Vikten av ett enkelt regelverk talar emot ett införande av pensionsgrundande belopp för sjukpenning och vab av jämställdhetsskäl, då dessa åtgärder bedöms ge små respektive försumbara effekter på pensionsgapet. Pensionsgrundande belopp är även kostsamma för staten och innebär ett avsteg från livsinkomstprincipen. När det gäller åtgärden att avskaffa pensionsgrundande belopp för studier och använda dessa medel till att utöka pensionsgrundande belopp för barnår är denna åtgärd dock i princip kostnadsneutral och innebär en förenkling av pensionssystemet.⁹¹

Höjningar av grundskyddet ger stora effekter på gapet, men är också kostsamma och innebär avsteg från livsinkomstprincipen. Garantipensionen har dessutom höjts förhållandevis mycket i närtid och Pensionsmyndigheten bedömer därför att det är mindre lämpligt med ytterligare höjningar i syfte att minska pensionsgapet. Eventuella ytterligare höjningar av grundskyddet bör enligt myndighetens uppfattning föregås av att lagstiftaren gör förtydliggöranden av grundskyddets syfte i förhållande till den inkomstgrundade pensionen.

Som Pensionsmyndigheten (2021) har konstaterat i vår tidigare rapport ”Högre startpension eller högre årliga omräkningar?” finns det skäl att se över nivån på förskottsräntan. I en sådan analys bör man även studera jämställdhetseffekterna närmare.

Pensionsmyndigheten vill vidare påpeka att efterlevandeskydd för inkomstpension och delad inkomstpensionsrätt bara berör gifta och sambor med barn. Dessa åtgärder är utifrån det perspektivet därför ett begränsat verktyg för att skapa mer jämställda pensioner för alla kvinnor och män.

5.2. Övrigt att beakta vid val av utjämnande åtgärder

Som nämns ovan har vi inom ramen för denna rapport inte gjort prognoser, varken över de effekter som åtgärder förväntas få eller över storleken på de framtida pensionerna. Kvinnors inkomster har närmast sig männens över tid, allteftersom fler kvinnor har fått starkare anknytning till arbetsmarknaden och i större utsträckning arbetar heltid. Parallellt har männens förväntade livslängd ökat och närmast sig kvinnornas. Hur utvecklingen i dessa avseenden blir framöver kommer att påverka framtida pensionsgap och därmed effekterna av de åtgärder vi har behandlat i denna rapport. Andelen kvinnor med garantipension och bostadstillägg har minskat över tid på

⁹¹ Full kostnadsneutralitet är inte möjligt att uppnå eftersom kostnadernas storlek för pensionsgrundande belopp för studier respektive barnår beror på en mängd förhållanden om framtiden som inte kan prognosticeras exakt, se även Pensionsmyndigheten (2015) s. 44–45.

grund av att kvinnors inkomstgrundade pension har ökat samt på grund av att garantipensionen varit prisindexerad. Höjningen av garantipensionen 2020 och 2022 har dock medfört att andelen kvinnor och män med garantipension ökat vid dessa tillfällen. Om kvinnors inkomster fortsätter att närma sig männens kommer grundskyddens utjämnande effekter på pensionsgapet och inkomstgapet att avta över tid. Vidare har mäns andel av pensionsgrundande belopp för barnår ökat över tid. En ökad andel pensionsgrundande belopp för barnår för män kan förklaras av att män är föräldralediga, vabbar och arbetar deltid på grund av barn i högre utsträckning, vilket bör ge positiva effekter på kvinnors inkomster och intjänande av pensionsrätt. Den utjämnande effekten av kvinnors och mäns pensioner som pensionsgrundande belopp för barnår ger kommer således att minska över tid om denna trend håller i sig.

De jämställdhetsproblem vi ser idag kommer alltså inte nödvändigtvis vara desamma som vi har imorgon. Behovet av åtgärder som utjämnar skillnaderna i pension mellan könen kommer troligen därför förändras över tid. Likaså torde åtgärdernas effektivitet förändras med tiden. Som vi nämner i Pensionsmyndighetens (2022) rapport ”Kan pensionerna bli mer jämställda?” är det viktigt att problemen definieras om lagstiftaren vill jämna ut pensionsgapet, för att rätt åtgärd ska vidtas. Är det skillnaden i pension mellan män och kvinnor som är problemet eller är det skillnaden i pension mellan personer med olika livsinkomster som är problemet? Om lagstiftaren ska införa nya regler för att minska pensionsgapet behöver syftet för dessa reformer formuleras. Åtgärderna bör rimligen tillgodose behov som nuvarande åtgärder inte fyller.

Pensionsmyndigheten har i denna rapport gjort bedömningen att frivillig delning och överföring av pensionsrätter samt frivilligt val av efterlevandeskydd inte utgör avsteg från livsinkomstprincipen. Dessa val har vi sett som en frivillig gåva inom hushållet. Det finns dock ett tolkningsutrymme när det gäller vad som är ett avsteg från livsinkomstprincipen. Lagstiftaren bör lämpligen vid vidare utredning av åtgärder ta ställning till vad som ska räknas som avsteg från livsinkomstprincipen.

Det förekommer kritik mot att införa åtgärder som höjer kvinnors pensioner då dessa skulle kunna bidra till att befästa traditionella könsroller och minska kvinnors arbetsutbud. Om denna kritik är motiverad bör även nuvarande regler som jämnar ut pensionsgapet kunna ifrågasättas, såsom grundskydd, pensionsgrundande belopp för barnår och överföring av premiepensionsrätt. En relevant fråga för lagstiftaren att ta ställning till är om det finns någon skillnad mellan nuvarande regler och nya möjliga åtgärder? Eller är alla bra, eller dåliga, ur ett jämställdhetsperspektiv?

Att kvinnor har lägre inkomster beror i stor utsträckning på att de arbetar mer deltid och i genomsnitt har lägre lön, vilket ger en lägre pension jämfört med männen. Det finns studier som visar att deltidsarbete i stor utsträckning

är ett frivilligt val för många kvinnor. Man kan då tycka att det inte är rimligt att det offentliga ska bekosta en höjning av deras pension genom grundskyddet. Om man inför delning av pensionsrätt för inkomstpension, och beräknar garantipensionen på den faktiska pensionen, skulle bortfallet i pensionen orsakad av kvinnans deltidsarbete finansieras inom paret.

En annan aspekt som inte bör glömmas bort, när det gäller åtgärder för att jämna ut inkomster, är att inkomstskillnader mellan könen generellt mäts med genomsnitts- eller medianinkomster. På så vis missar man fördelningen av inkomster inom respektive grupp. Det finns skäl att använda fler mått än vad vi har gjort i denna rapport för att studera pensionsgapet och effekter av olika åtgärder.

Som vi nämnt ovan i rapporten finns det begränsat med empiriska studier av pensionens påverkan på arbetsutbudet under arbetslivet. Om lagstiftaren väljer att införa nya regler för att jämna ut kvinnors och mäns pensioner rekommenderar Pensionsmyndigheten att reglerna, så långt det är möjligt, utformas så att det går att senare utvärdera effekterna av åtgärden på kvinnors och mäns arbetsutbud.

När reformers fördelningspolitiska träffsäkerhet analyseras används ofta ekonomisk standard som inkomst- och fattigdomsmått. Ekonomisk standard beräknas för hela hushållet, och utifrån det måttet är det främst ensamstående kvinnor som riskerar att leva i fattigdom. Sammanboende kvinnor respektive män antas alltså ha samma standard, det vill säga paren antas leva med gemensam ekonomi. Studier visar dock att en av fem sammanboende äldre par har helt separat ekonomi.⁹² Problemet, i den utsträckning det existerar, att en part i en parrelation lever under ”fattigdomsgränsen” trots att hushållets samlade ekonomi överstiger denna gräns, kan endast motverkas genom ett helt individualiserat grundskydd som för varje individ är över fattigdomsgränsen.

Avslutningsvis vill vi betona vikten av tydliga och långsiktiga principer i pensionssystemet. En grundläggande princip i pensionssystemet är livsinkomstprincipen, det vill säga att pensionens storlek styrs av hur stor den samlade livsinkomsten är. De åtgärder som vi lyfter fram som mest lämpliga att utreda vidare, efterlevandeskydd och delning av pensionsrätter, ger ingen påverkan på livsinkomstprincipen. Åtgärder som jämnar ut pensionerna på andra vis, genom exempelvis grundskydd eller pensionsgrundande belopp, innebär i princip alltid att kopplingen mellan arbete och pension minskar. Ju fler och större utjämningar av pensionerna som införs, desto mer går pensionssystemet mot en baspension där alla får ett lika stort pensionsbelopp som inte grundas på vare sig inbetalda pensionsavgifter eller inkomster. En sådan utveckling skulle strida mot lagstiftarens avsikter med pensionsreformen som genomfördes under 1990-

⁹² Kridahl, L., Duvander, AZ. (2022) och Duvander A-Z, Kridahl L. (2022).

talet och även mot avsikterna i det 1960 införda ATP-systemet som det nuvarande systemet ersatte. Varje utjämning innebär ett avsteg från livsinkomstprincipen. Pensionsmyndigheten gör ingen värdering av detta förhållande men vill betona vikten av tydliga och långsiktiga principer.

Referenser

Författningar

Socialförsäkringsbalken (2010:110).

Offentligt tryck

Ds. 2016:19 *Jämställda pensioner?*

Prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.* bet. 1997/98:SfU13.

Prop. 2017/18:10 *Vissa socialförsäkringsfrågor*, bet. 2017/18:SfU12

Prop. 2018/19:134 *Förbättrat grundskydd för pensionärer*, bet. 2019/20:SfU7

Prop. 2021/22:1 Bilaga 3 *Ekonomisk jämställdhet*

Prop. 2021/22:1 Utgiftsområde 11 *Ekonomisk trygghet vid ålderdom*

Prop. 2021/22:180 *Höjt bostadstillägg till pensionärer och höjt minimibelopp vid fastställande av avgifter enligt socialtjänstlagen* bet. 2021/22:FiU49.

Prop. 2021/22:269 *Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina*, bet.2021/22:FiU49.

Prop. 2021/22:180 *Höjt bostadstillägg till pensionärer och höjt minimibelopp vid fastställande av avgifter enligt socialtjänstlagen*, bet. 2021/22:SfU26.

Prop. 2022/23:1 *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget*

SOU 1990:76 *Allmän pension. Huvudbetänkande av pensionsberedningen*

SOU 1994:20 *Reformerat pensionssystem*

SOU 2015:50 *Hela lönen hela tiden – Utmaningar för ett jämställt arbetsliv*

SOU 2022:4 *Minska gapet, Åtgärder för jämställda livsinkomster*

Övriga offentliga rapporter och artiklar

Angelov, N., Johansson P. och Lindahl, E. (2013) *Det envisa könsgapet i inkomster och löner – Hur mycket kan förklaras av skillnader i familjeansvar?*, IFAU-rapport 2013:2.

Duvander A-Z, Kridahl L. *Best done differently? Couples' money pooling and the association with economic conflicts*. Journal of Social and Personal Relationships. 2022;39(5):1344-1368.

Fores (2022) *Kan pensionssystemet minska pensionsgapet mellan kvinnor och män?*

Försäkringskassan (2018) *Sjukfrånvaron på svensk arbetsmarknad*. Rapport 2018:2.

IFAU (2011) *Kvinnors och mäns sjukfrånvaro*, rapport 2011:2.

Kommunal (2015) *Pensionen – En kvinnofälla. En rapport om kommunalares pensioner*.

Kridahl, L., Duvander, AZ. Financial Disagreements and Money Management Among Older Married and Cohabiting Couples in Sweden. *Journal Family Economic Issues* (2022).

Lundborg P. (2021) *Föräldraskap – ett hinder i karriären?*, SNS Analys 78.

Pensionsmyndigheten (2015) *Analys av pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv. Svar på regeringsuppdrag*, dnr. VER 2015-279.

Pensionsmyndigheten (2016a) *Analys av överföring av premiepension ur ett jämställdhetsperspektiv*, dnr. VER 2015-308.

Pensionsmyndigheten (2016b) *Kompletterande underlag om avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt*, Svar på regeringsuppdrag, dnr. VER 2015-279.

Pensionsmyndigheten (2016c) *Framställan om ändringar i Socialförsäkringsbalken*, dnr. VER 2016-45.

Pensionsmyndigheten (2016d) *Bilaga 1: Diskussion om möjliga regeländringar för en mer jämställd pension*, dnr. VER 2016-224.

Pensionsmyndigheten (2018) *Analys av efterlevandeskyddet. Svar på regeringsuppdrag*, dnr. VER-2018-361.

Pensionsmyndigheten (2020) *Remissyttrande Inkomstpensionstillägg Ds 2020:7, S2020/01478/SF, 2020-06-09*, dnr. VER 2020-152.

Pensionsmyndigheten (2021a) *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar? Förskottsräntans betydelse för pensionerna*, dnr. VER 2021-334.

Pensionsmyndigheten (2021b) *Effekter av höjda avgifter till pensionssystemet*, VER 2021-175.

Pensionsmyndigheten (2022a) *Kan pensionerna bli mer jämställda?* dnr. 2022-46.

Pensionsmyndigheten (2022b) *Varför finns det fattiga pensionärer – vilka är de och hur kan de bli färre?* dnr. 2022-192.

Socialdepartementet (2017a) *Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner*.

Socialdepartementet (2017b) *Handlingsplan för jämställda pensioner, promemoria*.

Socialdepartementet (2017c) *Enklare att föra över premiepensionsrätt samt upphävande av föreskrifter om hustrutillägg*, promemoria 2017-03-20, dnr. S2017/01130/SF.

Digitala källor

Aktiespararna *Ge inte bort premiepensionen*

<https://www.aktiespararna.se/artiklar/Fonder/Ge-inte-bort-premiepension/>
(hämtad 2023-01-26).

SCB, Ettårig livslängdstabell efter utbildningsnivå, hushållstyp, kön och ålder. År 2012 – 2021.

https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0701/LivslUtbHushtyp/ (hämtad 2023-01-26).

Socialdemokraterna (2022)

<https://www.socialdemokraterna.se/nyheter/nyheter/2022-08-17-nu-hojs-pensionen-for-en-miljon-svenskar---sa-stor-pensionshojning-far-du/>
(hämtad 2023-01-26)

www.pensionsmyndigheten.se

