

Kompletterande underlag om avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt

Svar på regeringsuppdrag

Datum 2016-04-28
Dok.bet. PID151353
Version 1.0
Dnr/Ref. VER 2015-279

Dokumentets ursprung

Datum	Namn/Författare	Roll/Befattning
2016-04-28	Kristin Kirs	Analytiker
	Erik Granseth	Analytiker
	Tommy Lowén	Analytiker

Godkännande och fastställande

Datum	Version	Namn	Roll/Befattning
2016-04-28		Katrin Westling Palm	Generaldirektör

Ändringshistorik

Datum	Version	Dnr	Namn	Kommentar

Dokumentreferenser

Referensnr	Dok.bet.	Dokumentnamn
	PID147800	Analys av pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv

Förklaring av ord och förkortningar

Ord/Förkortning	Förklaring

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Bakgrund.....	6
2 Utformning av en utökad barnårsrätt	6
2.1 Pensionsmyndighetens förslag om utökad barnårsrätt	6
2.2 Nivå på den generella jämförelseinkomsten	7
2.3 Förslag till lagtext.....	8
3 Effekt på grundskyddet	8
3.1 Effekter för individerna.....	8
3.2 Påverkan på statens budget.....	10
4 Motiv till avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt.....	11
5 Bilagor	14
5.1 Höjning av jämförelseinkomsten.....	14
5.1.1 Kostnad av ytterligare ett barnår	14
5.1.2 Kostnad av ytterligare ett barnår och höjning av den generella jämförelseinkomsten.....	15
5.1.3 Begränsningar i beräkningarna och möjliga felkällor.....	16
5.1.3.1 Föräldrar som delar på barnårsrätterna	16
5.1.3.2 Personer som slår i intjänandetaket	16
5.1.3.3 Byte av beräkningsalternativ vid förändrade regler	16
5.2 Typfallsberäkningar, effekt på grundskyddet vid slopad studierätt och utökad barnårsrätt.....	18

Sammanfattning

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen, 2015-10-08, dnr. S2015/06472/SF¹, att utreda och analysera utfallet av reglerna för pensionsrätt för barnår respektive pensionsrätt för studier ur ett jämställdhetsperspektiv.

Uppdraget redovisades till regeringen den 10 december 2015 i rapporten ”Analys av pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv”.² I rapporten föreslog Pensionsmyndigheten att medlen för studierätter används för att utöka barnårsrätten med ett år, från dagens fyra år till fem år. Myndigheten föreslog även en höjning av den generella jämförelseinkomsten, det vill säga att nivån på medel-PGI i beräkningsalternativ 2 höjs. I dag ligger nivån på 75 procent av medel-PGI. Nivån bedömdes kunna höjas till ungefär 85 procent av medel-PGI. Myndigheten angav att det dock krävdes kompletterande analys för att beräkna hur mer exakt vilken nivå för den generella jämförelseinkomsten som är lämplig. Socialdepartementet återkom med förfrågan om kompletterande underlag den 1 februari 2016. Resultaten av de kompletterande analyserna redovisas i denna rapport.

Utifrån analys av mikrodata har vi skattat kostnaden av ytterligare ett barnår och beräknat vilken nivå som den generella jämförelseinkomsten kan höjas till, baserat på att detta finansieras av de medel som idag avsätts för studierätter. Nivån på den generella jämförelseinkomsten beräknas kunna höjas till ca 89 procent. Pensionsmyndigheten föreslår dock att nivån höjs till 85 procent. Dels av kommunikativa skäl, dels för att i möjligaste mån ta höjd för osäkerheter i beräkningarna samt att kostnaden för barnårsrätterna sannolikt kommer att öka i framtiden. Det bör noteras att kostnaderna för barnårsrätter bedöms öka, oavsett om barnårsrätten utökas enligt givet förslag eller ej.

När det gäller hur föreslagen regeländring påverkar grundskyddet blir effekten olika för män och kvinnor. En slopad studierätt och utökad barnårsrätt innebär att mäns allmänna pension kommer att minska (eftersom de i allmänhet har mer pensionsgrundande belopp för studier än för barnår). Detta innebär ett ökat grundskydd för männen. För kvinnorna gäller generellt det motsatta.

Totalt bedöms statens utgifter för grundskyddet i framtiden minska marginellt av föreslagen regeländring. I vilken omfattning är osäkert men grovt uppskattat rör det sig om mellan 30-70 miljoner kronor per år, vilket motsvarar minskade utgifter för grundskyddet med knappt 0,1 procent. Även om effekten är relativt liten i förhållande till totala medel för grundskyddet anser dock Pensionsmyndigheten att den inte är obetydlig, i synnerhet om man beaktar den kostnadsbesparande effekten över tid.

Pensionsmyndigheten har i den tidigare återrapporteringen i ärendet visat att eftergymnasiala studier generellt ger högre pension jämfört med dem som inte har studerat. Det saknas således motiv till att ge kompletterande pensionsrätter för studier.

Om studierättens slopas utan att motsvarande avgifter tillförs pensionssystemet på annat vis skulle det dock få en betydande påverkan på tillgångssidan i

¹ Pensionsmyndighetens dnr. VER 2015-279.

² Dok. bet. PID147800, dnr. VER 2015-279.

pensionssystemet, som i sin tur påverkar omsättningstiden och balanstalet. För att undvika detta kan de medel som går till studierätter användas för att utöka barnårsrätterna. Eftersom kvinnor får en större andel av barnårsrätterna innebär förslaget en viss omfördelning av pensionsrätter från män till kvinnor. Kvinnorna har visserligen en större del av studierätterna, men denna andel är mindre än andelen av barnårsrätterna

En avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt skulle felaktigt kunna uppfattas som att lagstiftaren inte vill uppmuntra till studier och dessutom vill konstruera en ”kvinnofälla” i form av utökad barnårsrätt. Om lagstiftaren väljer att avskaffa studierätten och utöka barnårsrätten bör det tydligt framgå i motiven att de kompletterande pensionsrätterna inte bedöms påverka vare sig individernas val av eftergymnasiala studier eller kvinnors förvärvsarbete. Vidare bör man påpeka att de kompletterande pensionsrätterna inte syftar till att uppmuntra vissa beteenden hos pensionsspararna utan att kompensera för minskad livinkomst. Här bör man särskilt framhålla att nuvarande system snarare sänder en negativ signal då studierätten innebär ett omotiverat avsteg från livsinkomstprincipen som försvagar pensionssystemets legitimitet.

1 Bakgrund

Pensionsmyndigheten har fått i uppdrag av regeringen, 2015-10-08, dnr. S2015/06472/SF³, att utreda och analysera utfallet av reglerna för pensionsrätt för barnår respektive pensionsrätt för studier ur ett jämställdhetsperspektiv.

Uppdraget redovisades till regeringen den 10 december 2015 i rapporten *Analys av pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv* (benämns fortsättningsvis i denna rapport som ”den tidigare redovisningen i ärendet”).⁴ I redovisningen angav Pensionsmyndigheten behov av kompletterande analyser. Socialdepartementet återkom med förfrågan om kompletterande underlag den 1 februari 2016. Resultaten av de kompletterande analyserna redovisas i denna rapport.

I avsnitt 2 redovisar vi förslag på utformning av en utökad barnår rätt. I avsnitt 2.1 redogörs kortfattat för det förslag som presenterades i Pensionsmyndighetens redovisning i december 2015. Avsnitt 2.2 behandlar de kompletterande analyser som har gjorts när det gäller utformningen av en utökad barnår rätt.

I avsnitt 3 redovisas de effekter som regeländringen beräknas ha på grundskyddet (garantipension och bostadstillägg), både utifrån ett individperspektiv och utifrån påverkan på statens budget.

Avsnitt 4 behandlar motiv till en avskaffad studierätt och utökad barnår rätt, bland annat mot bakgrund av det syfte som har angetts av lagstiftaren när det gäller kompletterande pensionsrätter. Avsnittet är en utveckling och ett förtydligande av den analys Pensionsmyndigheten lämnade i den tidigare redovisningen i ärendet.

För mer om regelverket, deskriptiv statistik etc. om barnår rätter och studierätter hänvisas till Pensionsmyndighetens tidigare redovisning i ärendet.

2 Utformning av en utökad barnår rätt

2.1 Pensionsmyndighetens förslag om utökad barnår rätt

I rapporten *Analys av pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv* föreslog Pensionsmyndigheten att medlen för studierätter används för att utöka barnår rätten med ett år, från dagens fyra år till fem år. Myndigheten föreslog även en höjning av den generella jämförelseinkomsten, det vill säga att nivån på medel-PGI i beräkningsalternativ 2 höjs. I dag ligger nivån på 75 procent av medel-PGI. Nivån bedömdes kunna höjas till ungefär 85 procent av medel-PGI. Myndigheten angav att det dock krävdes kompletterande analys för att beräkna mer exakt vilken nivå för den generella jämförelseinkomsten som är lämplig.

Vilken nivå som man kan sätta på den generella jämförelseinkomsten beror bland annat på kostnaden av ett ytterligare barnår. I avrapporteringen i december uppskattades denna till 25 procent (dvs. en fjärdedel) av kostnaden för befintliga barnår rätter. Pensionsmyndigheten bedömde dock denna uppskattning som alltför grov och att kostnaden bör beräknas mer exakt i en kompletterande analys.

³ Pensionsmyndighetens dnr. VER 2015-279.

⁴ Dok. Bet. PID147800, dnr. VER 2015-279.

Motiv till vald utformning av en utökad barnårsrätt anges i tidigare redovisning i ärendet.⁵

2.2 Nivå på den generella jämförelseinkomsten

Utifrån analys av mikrodata har vi skattat kostnaden av ytterligare ett barnår och beräknat vilken nivå som den generella jämförelseinkomsten kan höjas till, baserat på att detta finansieras av de medel som idag avsätts för studierätter. Hänsyn har tagits till att vissa personer har både studierätt och barnårsrätt samma år.⁶ För att få en säkrare skattning av kostnaden för ett ytterligare barnår har vi även skattat fördelningen över vilket beräkningsalternativ som individerna kommer att få det sista barnåret, baserat på övergångssannolikheter mellan olika beräkningsalternativ.⁷

Nivån på den generella jämförelseinkomsten beräknas kunna höjas till ca 89 procent.⁸ Pensionsmyndigheten föreslår dock att nivån höjs till 85 procent. Dels av kommunikativa skäl, dels för att i möjligaste mån ta höjd för osäkerheter i beräkningarna⁹ samt att kostnaden för barnårsrätterna sannolikt kommer att öka i framtiden. Vi ser en trend i att kostnaden för barnårsrätter ökar över tid i högre utsträckning än kostnaderna för studierätter, i synnerhet när det gäller kostnaden för beräkningsalternativ 2.¹⁰ Vidare bedöms statens utgifter för barnårsrätter påverkas av den ökade asylinvandringen. Här är det troligt att antalet personer som får barnårsrätt beräknat med alternativ 2 kommer öka särskilt eftersom detta alternativ generellt ges till personer med lägre inkomst.¹¹

Det bör noteras att kostnaderna för barnårsrätter bedöms öka, oavsett om barnårsrätten utökas enligt givet förslag eller ej. Vidare är det naturligtvis så att full kostnadsneutralitet av en regeländring inte går att uppnå eftersom kostnadernas storlek, både den faktiska och den vid oförändrade regler, beror på en mängd förhållanden om framtiden som inte kan prognosticeras exakt. Pensionsmyndigheten anser därför att kostnaderna för barnårsrätterna bör följas upp efter en regeländring, i

⁵ Se PID147800, s. 29-31.

⁶ Studierätten påverkar indirekt barnårsrätt på två sätt. Det ena berör intjänandetaket och att barnårsrätten dras av före studierätten om individen slår i taket. Den andra effekten inträffar för dem som får beräkningsalternativ 2. Här innebär en borttagen studierätt att man i princip måste höja barnårsrätten med samma belopp, se bilaga avsnitt 5.1.2.

⁷ Se bilaga, avsnitt 5.1.1 för mer om dessa beräkningar. Mer än hälften av personer med barnårsrätt får sin sista barnårsrätt beräknad enligt alternativ 3, vilket i genomsnitt är det alternativ som ger lägst belopp.

⁸ Avser beräkningar baserade på 2014 års intjänande, vilket är en något lägre nivå jämfört med beräkningar baserade på uppgifter för 2013 och 2012, se bilaga, avsnitt 5.1.2.

⁹ Det finns osäkerheter i beräkningarna som både kan innebära en överskattning och en underskattning av kostnaderna. Det rör sig dels om att vi inte har kunnat fånga upp de föräldrar som delar på barnårsrätterna, dels att vi inte har kunnat skatta de exakta merkostnaderna av en höjning av den generella jämförelseinkomsten för de personer som kommer att byta alternativ (kostnaden är beräknad utifrån de som idag har alternativ 2). Osäkerheterna bedöms dock ha en begränsad effekt på kostnaderna, se bilaga, avsnitt 5.1.3.

¹⁰ Se PID147800 s.17 samt s.44-45.

¹¹ Vi kan anta att migranterna kommer att ha låga inkomster i genomsnitt, se "Asylinvandringens ekonomiska effekter på pensionssystemet", Pensionsmyndigheten, dok. bet.PID148639, s. 18.

syfte att utvärdera nivån på den generella jämförelseinkomsten och effekten på kvinnors och mäns pensioner.

2.3 Förslag till lagtext

I tidigare åiterrapportering har förslag till ny lagtext presenteras i enlighet med presenterat förslag. De lagändringar som ligger i linje med förslaget är tekniskt enkla att genomföra. Det gäller främst mindre justeringar av skrivningarna i 60 kap. 34, 36 och 52 §§ SFB. Regeländringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2018. Ingen justering av pensionsgrundande belopp görs retroaktivt utan regeländringen avser intjänande från och med år 2018.

3 Effekt på grundskyddet

3.1 Effekter för individerna

Vi har genom typfallsberäkningar beräknat effekten på grundskyddet av att avskaffa pensionsgrundande belopp för studier och utöka pensionsgrundande belopp för barnår enligt föreslagen regeländring. Vi har beräknat grundskyddet för 200 typfall, 100 män respektive 100 kvinnor. Typfallen är konstruerade utifrån de män och kvinnor som är födda 1972-1974 och som har pensionsgrundande belopp för antingen studier eller barnår. Den studerande befolkningen utgör nästan 300 000 individer, ungefär 180 000 kvinnor och 120 000 män. Typfall 1 (den första percentilen) representerar de 1 procent av individerna (män resp. kvinnor) i befolkningen som har lägst pensionsbehållning 2014 i inkomstpensionssystemet.¹² Varje procentuell andel motsvarar 1 800 kvinnor mot 1 200 män.

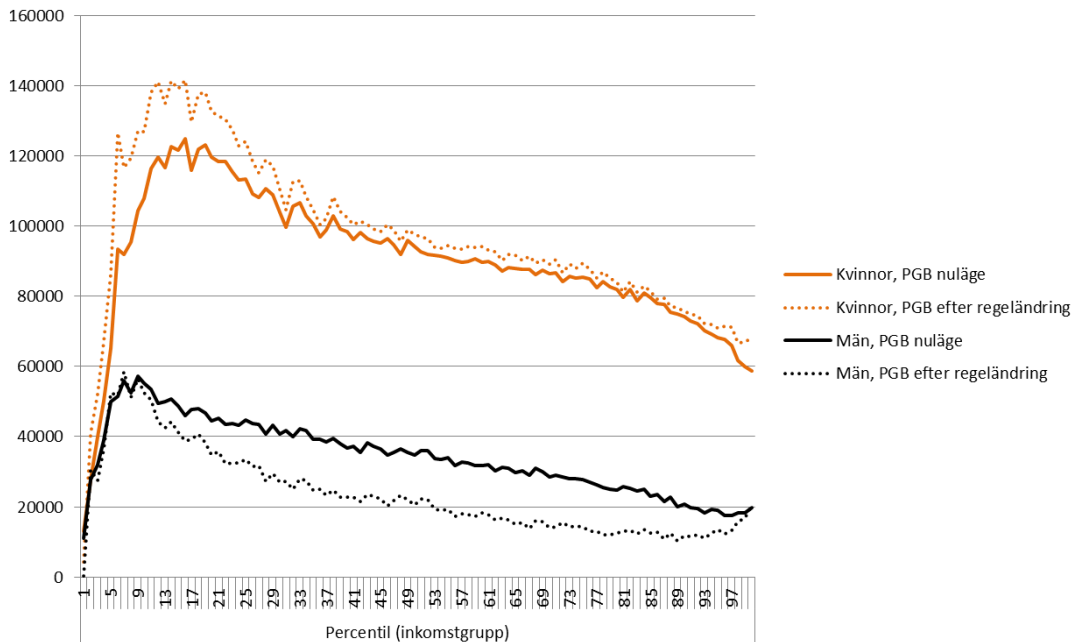
Beräkningarna bygger på de genomsnittliga pensionsgrundande beloppen samt genomsnittlig pensionsbehållning och pensionsgrundande inkomst för respektive percentilgrupp. Utifrån dessa uppgifter beräknas slutlig inkomst- och premiepension samt grundskydd för varje typfall, före och efter regeländring. Typfallsberäkningarna tar inte hänsyn till eventuell tjänstepension. I typfallsberäkningarna antas alla vidare ha en hyra om 5000 kr/ månad, se bilaga 5.2 för mer om antagandena för beräkningarna.

Figur 1 nedan visar genomsnittliga pensionsgrundande belopp¹³ för de olika inkomstgrupperna, för män (svart linje) och kvinnor (orange linje). Helden linje visar nuläge och streckad linje visar belopp efter regeländringen.

¹² Typfall 2 män respektive kvinnor med näst lägsta pensionsbehållningen etc. och typfall 100 den procenten av män respektive kvinnor med högst pensionsbehållning 2014.

¹³ Pensionsgrundande belopp för studier och barnår.

Figur 1: Pensionsgrundande belopp för olika inkomstgrupper, nuvarande nivåer och efter regeländring, kvinnor och män



Figuren visar hur regeländringen innebär att de pensionsgrundande beloppen minskar för männen och ökar för kvinnorna. För männen minskar beloppen framför allt för individer med medel-hög inkomst (pensionsbehållning¹⁴) och för kvinnorna ökar beloppen främst för dem med låg inkomst. Det bör noteras att kvinnorna generellt har lägre inkomst än männen i motsvarande percentil.

Sammanfattningsvis kan sägas att en slopad studierätt och utökad barnårsrätt innebär att männens allmänna pension kommer att minska (eftersom de i allmänhet har mer pensionsgrundande belopp för studier än för barnår). Detta innebär ett ökat grundskydd för männen. För kvinnorna gäller generellt det motsatta. Individer som bara har studierätt kommer att få en lägre inkomst- och premiepension efter regeländringen. Om de har en låg inkomstgrundad pension (om de t.ex. inte har kommit ut på arbetsmarknaden efter studierna) kommer de dock att kompenseras med högre garantipension och bostadstillägg.

Av de studerande typfallen kommer drygt 10 procent av männen få en höjd garantipension av regeländringen på grund av att de har högre pensionsgrundande belopp för studier än för barnårsrätt.¹⁵ För ca 20 procent av kvinnorna gäller det motsatta, dvs. en sänkt garantipension.¹⁶ Kvinnornas belopp för garantipension

¹⁴ Individerna är sorterade i percentiler efter pensionsbehållning i inkomstpensionssystemet.

¹⁵ 17 procent av männen att få garantipension utan regeländring, percentil 1-16 samt 18. Vid en regeländring höjs garantipensionen för 12 procent (av samtliga män). För 3 procent minskar dock garantipensionen då dessa har högre pensionsgrundande belopp för barnårsrätt än för studier och för 2 procent är nivån på garantipensionen oförändrad.

¹⁶ För 18 procent av kvinnorna ökar den inkomstgrundande pensionen av regeländringen, vilket innebär ett minskat grundskydd. För den första percentilen, de 1 procent av kvinnorna som har lägst pensionsbehållning, ökar dock grundskyddet. Att dessa kvinnors

minskar dock generellt mer än vad männens ökar. Detta kan förklaras genom att studera effekten av regeländringen i figur 1. Kvinnor med garantipension motsvarar percentil 1-19 och män med garantipension percentil 1-18. Vi ser att ökningen av pensionsgrundande belopp för kvinnor med garantipension är större än minskningen av pensionsgrundande beloppen för till män med garantipension.

Varje percentil motsvarar dessutom fler kvinnor (1 800) än män (1 200), vilket innebär att garantipensionen påverkas för fler kvinnor än män (garantipensionen minskar för drygt 32 000 kvinnor och ökar för drygt 14 000 män¹⁷). Sammantaget gör detta att den totala kostnaden för garantipensionen minskar (påverkan på statens budget behandlas mer i avsnittet nedan).

När det gäller bostadstillägg kommer beloppen i allmänhet att öka för männen (20 procent av männen¹⁸) och minska för kvinnorna (35 procent av kvinnorna¹⁹). Bostadstillägget är ett komplement till garantipension och givet en hyra om 5 000 kr/månad ges bostadstillägget till högre inkomstunderlag än garantipension innan det är avräknat. Då männen har högre inkomster och pensionsbehållning än kvinnorna berörs en större andel kvinnor än män. Dessutom motsvarar som tidigare nämnts varje procentuell andel 1 800 kvinnor mot 1 200 män, vilket gör att antalet berörda kvinnor är betydligt fler än antalet berörda män (ca 63 000 kvinnor jämfört med 24 000 män).

3.2 Påverkan på statens budget

De beräknade utfallet för de 200 typfallen har viktas om för att fånga den totala effekten, dvs. utgiften för staten. Totalt bedöms statens utgifter för grundskyddet i framtiden minska marginellt av föreslagen regeländring. I vilken omfattning är osäkert men grovt uppskattat rör det sig om mellan 30-70 miljoner kronor per år, vilket motsvarar minskade utgifter för grundskyddet med knappt 0,1 procent. Regeländringen skulle innebära minskning av utgifterna för både garantipension och bostadstillägg.

Man skulle eventuellt kunna förvänta sig större effekter på grundskyddet eftersom regeländringen innebär ett ökat intjänande för personer med lägre inkomst (se figur 1 ovan). Den ringa effekten kan dels förklaras av att det rör sig om relativt små belopp för utökningen av barnårsrätten. För personer med låga inkomster som går ner mycket i lön under barnår, en grupp som gynnas mest av regeländringen, rör det sig om cirka 300 kronor extra i månaden i inkomstgrundad pension.²⁰

inkomstgrundade pension minskas av regeländringen kan förklaras av att det i den här gruppen finns kvinnor som bara har studierätt och ingen barnårsrätt. Det är en grupp som har låg behållning jämfört med övriga kvinnor, vilket analyseras i Pensionsmyndighetens tidigare redovisning i ärendet, se PID147800 s.35-37. Den låga behållningen för kvinnor som endast har studierätt kan förklaras av att en stor del av gruppen inte har haft någon eller väldigt låg pensionsgrundande inkomst under många år.

¹⁷ För en del män (dvs. percentilgrupper) minskar dock garantipensionen och för en del kvinnor ökar garantipensionen, se föregående fotnoter 14-15.

¹⁸ Percentil 8, 10, 11, 14-30. Percentil 2 får ett sänkt bostadstillägg-

¹⁹ Percentil 2, 8-11, 14-43.

²⁰ Se tidigare åiterrapportering, PID147800 s.35.

En annan orsak till att vi inte ser större effekter är att garantipensionen, för majoriteten av dem som berörs av regeländringen²¹, endast minskar med 50 öre för varje ytterligare krona i inkomstgrundad pension.²²

En annan konsekvens av regeländringen är att en del av gruppen som bara har studierätter har låg pensionsbehållning och låga inkomster.²³ Dessa individer kommer att få en låg inkomstpension och omfattas även i nuläget av grundskyddet. När de förlorar sina studierätter innebär detta minskad inkomstpension och därmed ett ökat grundskydd.

Slutligen kan våra resultat sannolikt förklaras av att vi studerar relativt unga typfall, födda 1972-1974 och deras inkomst och behållning under 2014 då de var 40-42 år. I den tidigare redovisningen i ärendet kunde vi konstatera att för unga personer var behållningen generellt lägre för dem som hade bedrivit eftergymnasiala studier jämfört med dem som inte hade studerat. Gruppen med studierätter fick högre behållning än dem som inte hade studierätter först vid senare åldrar (vid 50 års ålder). Vi kan därför inte förvänta oss att fånga upp fördelningseffekterna av förslaget fullt ut i våra beräkningar.²⁴

Även om effekten är relativt liten i förhållande till totala medel för grundskyddet anser dock Pensionsmyndigheten att den inte är obetydlig, i synnerhet om man beaktar den kostnadsbesparande effekten över tid.

4 Motiv till avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt

Huvudprincipen i pensionssystemet är att pensionen grundar sig på en persons förvärvsinkomster under livet, den s.k. *livsinkomstprincipen*. Vid införandet av det nya pensionssystemet framhöll regeringen ett behov av att för vissa speciella situationer kompensera pensionsförlusten vid frånvaro från arbetsmarknaden. Kompletterande pensionsrätter skulle ges för personer som haft förtidspension, vårdat små barn, studerat eller som deltagit i pliktjänstgöring. Regeringen påpekade dock att varje särreglering i detta avseende kan sägas utgöra ett avsteg från livsinkomstprincipen. Med alltför många avsteg skulle livsinkomstprincipen förlora i innehåll. Regeringen uttryckte att det därför noga bör övervägas i vilken mån skattefinansierade kompletteringar till livsinkomstprincipen bör göras och vilka grupper som i så fall bör komma i fråga för särskild kompensation.

Pensionsmyndigheten har visat i en tidigare analys att eftergymnasiala studier generellt ger högre pension jämfört med dem som inte har studerat.²⁵ Detta samband

²¹ Percentilgrupp 8-19, för både män och kvinnor.

²² Garantipensionen minskas (utökas) med en krona för varje utökad (minskad) krona i inkomstpension för individer med en inkomstpension under 4 651 kr/månaden (1,26 PBB). För högre nivåer på inkomstpensionen minskas (utökas) garantipensionen med 50 öre för varje utökad (minskad) krona i inkomstpension. För dem med inkomstpension över 11 333 kr/månaden (3,07 PBB) utbetalas ingen garantipension. Beloppen avser ogifta, vilket vi antar att samtliga individer är i våra beräkningar.

²³ Se föregående not 16.

²⁴ Se PID147800 s.26-27 samt s.37.

²⁵ Se PID147800, s. 25-28.

gäller trots att intjänandetaket i pensionsystemet gör att man inte får pensionsrätter vid högre inkomster.²⁶ Det saknas således motiv till av att ge kompletterande pensionsrätter för studier.

Ett argument för att behålla studierätten skulle kunna vara att studierätten uppmuntrar till eftergymnasiala studier. Pensionsmyndigheten menar dock att detta argument brister i flera avseenden.

För det första bedömer Pensionsmyndigheten det som högst osannolikt att studierätten ger en effekt på individens val av vidareutbildning. Kunskapen om studierätten bedöms som låg. Men även om kännedomen vore hög så talar dels den mycket långa tid som skiljer studiebeslutet och pensionen samt den begränsade effekten som studierätten har på den slutliga månatliga pensionen, 200 kr brutto för fem års heltidsstudier, i sig emot att studierätten skulle påverka individens val av studier.

För det andra syftar de kompletterande pensionsrätterna till att kompensera för inkomstförlust vid frånvaro från arbetslivet. Det var Pensionsarbetsgruppens uppfattning att studierätten inte bör användas som ett medel för att skapa incitament för eftergymnasiala studier.²⁷

Pensionsmyndigheten föreslår mot bakgrund av detta ett avskaffande av studierätten. Om studierättens slopas utan att motsvarande avgifter tillförs pensionssystemet på annat vis skulle det dock få en betydande påverkan på tillgångssidan i pensionssystemet, som i sin tur påverkar omsättningstiden och balanstalet. För att undvika detta kan de medel som går till studierätter användas för att utöka barnårsrätterna. Pensionsmyndigheten har föreslagit att barnårsrätten utökas till att ges under fem år, samt att den generella jämförelseinkomsten höjs så att personer med låg inkomst får högre barnårsrätter. Eftersom kvinnor får en större andel av barnårsrätterna innebär förslaget en viss omfördelning av pensionsrätter från män till kvinnor. Kvinnorna har visserligen en större del av studierätterna, men denna andel är mindre än andelen av barnårsrätterna.²⁸

En icke önskvärd effekt av en utökad barnårsrätt vore om fler kvinnor går ner i arbetstid eller kvinnor går ner ännu mer i arbetstid på grund av den ökade kompensationen under barnår. Pensionsmyndighetens bedömning är dock att en sådan beteendepåverkan är ytterst marginell om den alls ens skulle förekomma. På samma sätt som vad gäller pensionsrätt för studier är det mycket lång tid mellan den handling som leder till pensionsrätt och pensionspåverkan. Snarare är det utformningen av föräldraförsäkringen och traditionella könsnormer som styr omfattning av deltidsarbete hos föräldrar och deras föräldraledighetsuttag. Dessutom innebär föreslagna ändring en mindre justering av gällande regelverk. Vidare bör det noteras att det, för samtliga löner utom de lägsta och högsta lönar sig att ha en hög tjänstgöringsgrad vid barnår; barnårsrätten kompenserar visserligen för en minskad

²⁶ Gränsen går vid en årlig pensionsgrundande inkomst på 7,5 inkomstbasbelopp.

²⁷ Se SOU 1994:20 s. 188 samt Pensionsmyndighetens tidigare redovisning i ärendet (PID147800), bilaga 9.2.

²⁸ Kvinnor har ca 60 procent av studierätterna och 80 procent av barnårsrätterna, se PID147800, s. 13.

inkomst om individen väljer att gå ner i arbetstid under småbarnsåren men det totala intjänandet till pensionen blir större om individen fortsätter att arbeta heltid.²⁹

Idag arbetar många kvinnor deltid även efter det att barnet är 4 år gammalt. Eftersom vi bedömer att pensionsrätter för barnår inte ger några eller endast marginella beteendeeffekter menar vi att en utökning av barnårsrätten skulle få positiva jämställdhetseffekter i och med att pensionen för dessa kvinnor skulle höjas något (som nämns ovan höjs även pensionen för de kvinnor som inte går ner i arbetstid). En höjning av den generella jämförelseinkomsten gör att personer med låg inkomst gynnas särskilt.

Det bör noteras att förslaget till viss del innebär en omfördelning mellan kvinnor som har låga inkomster. Kvinnor med bara studierätt har relativt låg pensionsbehållning, jämfört med behållningen hos kvinnor med bara barnårsrätt och kvinnor med både barnårsrätt och studierätt. Den låga behållningen hos kvinnor som endast har studierätt kan förklaras av att en stor andel av gruppen inte har någon eller väldigt låg pensionsgrundande inkomst under många år.

En avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt skulle felaktigt kunna uppfattas som att lagstiftaren inte vill uppmuntra till studier och dessutom vill konstruera en ”kvinnofälla” i form av utökad barnårsrätt. Om lagstiftaren väljer att avskaffa studierätten och utöka barnårsrätten bör det tydligt framgå i motiven att de kompletterande pensionsrätterna inte bedöms påverka vare sig individernas val av eftergymnasiala studier eller kvinnors förvärvsarbete. Vidare bör man påpeka att de kompletterande pensionsrätterna inte syftar till att uppmuntra vissa beteenden hos pensionsspararna utan att kompensera för minskad livinkomst. Här bör man särskilt framhålla att nuvarande system snarare sänder en negativ signal då studierätten utgör ett omotiverat avsteg från livsinkomstprincipen som försvagar pensionssystemets legitimitet.

²⁹ Detta beror på att de individer som inte går ner i arbetstid under barnår i de flesta fall får ett inkomstbasbelopp i pensionsgrundande belopp.

5 Bilagor

5.1 Höjning av jämförelseinkomsten

5.1.1 Kostnad av ytterligare ett barnår

För att utreda effekter av vad införandet av ett extra barnår skulle innebära för kostnad (istället för att anta att kostnaderna ökar med 25 procent) har Pensionsmyndighetens analysdatabas Midas använts för att skatta övergångssannolikheter mellan olika beräkningsalternativ. Övergångssannolikheterna är skattade för åren 2012-2014 och är relativt stabila över tid. Snitten för de tre åren sammanfattas i tabell 1.

Tabell 1: Övergångssannolikheter mellan beräkningsalternativ för barnårsrätt

		År $t+1$		
		1	2	3
År t	1	0,5	0	0,5
	2	0	0,8	0,2
	3	0,1	0,05	0,85

Utifrån mikrodata kan vi se att de som ej har barnår föregående år hamnar relativt jämnt fördelat i de tre olika barnårsalternativen. De som har beräkningsalternativ 1 stannar antingen kvar i alternativ 1 eller hamnar i alternativ 3 året därpå. 80 procent av de som är i beräkningsalternativ 2 stannar kvar i alternativ 2 och 20 procent går till alternativ 3. 10 procent av de i alternativ 3 går till beräkningsalternativ 1, 5 procent till alternativ 2 och 85 procent stannar i alternativ 3.

Man kan nästan påstå att det finns två möjliga vägar ”genom barnåren” om man antar att det är samma förälder som har alla barnår. Antingen har man en låg inkomst innan barnets födsel, man hamnar då i beräkningsalternativ 2 och stannar där under barnårstiden. I vissa fall hamnar man i alternativ 3 om ligger över 75 procent av medel-PGI när man återgår till arbetet. Den andra vägen är att man har en relativt sett högre inkomst innan barnets födsel. Under de första åren är man föräldraledig med ett inkomstbortfall och man är i beräkningsalternativ 1. När man senare återgår till arbetslivet och jobbar heltid hamnar man i beräkningsalternativ 3. Om man istället jobbar deltid är man kvar i alternativ 1. Mer än hälften har sitt sista barnår i beräkningsalternativ 3.

Övergångssannolikheterna används för att skatta antalet personer som är aktuella för ett extra barnår för respektive beräkningsalternativ. Vi utgår från personer som har barnår år t men ej år $t+1$. Kostnaden för ett extra barnår blir antalet personer gånger medelvärdet av motsvarande grupps barnårsrätt (exempelvis värdet för gruppen som går från alternativ 1 år t till alternativ 3 år $t+1$). På detta vis uppskattas kostnaden för ett extra barnår till 1,705 miljarder eller 26,4% av totalkostnaden för barnårsrätten för intjänandeår 2014. Motsvarande beräkningar för 2013 och 2012 är 1,609 och 1,552 miljarder (25,2 och 25,3 procent av barnårsrättens kostnader de åren). Den större andelen för 2014 är på grund av att utflödet från barnårsrätterna var nästan 5 procent större än de tidigare åren samtidigt som inflödet var detsamma. Detta leder till en större kostnadsandel för detta år om man förlänger barnårsrätten från 4 till 5 år. Det bör noteras att här har endast kostnaden av ett ytterligare barnår skattats, hänsyn har

inte tagits till att en höjning av den generella jämförelseinkomsten skulle öka kostnaden för ytterligare ett barnår (detta görs i följande avsnitt).

Att kostnaderna beräknas till över 25 procent kan dels förklaras av att utflödet har varit relativt stort jämfört med inflödet/beståndet under de studerade åren, dels att andelen personer som uppskattas få beräkningsalternativ 2 det sista barnåret är relativt stor. Andelen som beräknas få beräkningsalternativ 3 är visserligen större, men snittkostnaden för beräkningsalternativ 2 är högre än för övriga, vilket drar upp kostnaden.

5.1.2 Kostnad av ytterligare ett barnår och höjning av den generella jämförelseinkomsten

Eftersom besparingen för studierätterna överstiger kostnaderna för att öka barnårsrätten från fyra till fem år kan differensen läggas på att höja den generella jämförelseinkomsten som används för att beräkna barnårsrätterna enligt alternativ två. Den generella jämförelseinkomsten är för tillfället 75 procent av medel-PGI. I tabell 2 nedan redovisas hur mycket medel som finns kvar av studierätterna om barnårsrätten förlängs med ett år (kolumn A). I kolumn B redovisas kostnaden av att höja den generella jämförelseinkomsten till 85 procent (här tas hänsyn till att en höjning påverkar kostnaden av ett ytterligare barnår). I kolumn C redovisas hur mycket den generella jämförelseinkomsten kan höjas innan pengarna av studierätten tar slut.

Vi ser att kostnaden av att höja den generella jämförelseinkomsten ökar från 2012-2014 och att studierätten räcker mindre för att höja den generella jämförelseinkomsten (kolumn C). Detta kan dels förklaras av en ökning av antalet personer med beräkningsalternativ 2, dels att studierätterna som andel av barnår har minskat över tid.

Tabell 2: Beräkning av den generella jämförelseinkomsten

	A. Pengar kvar efter förlängning med ett år	B. Kostnad att höja till 85%	C. Max procent innan pengar tar slut
2012	739 492 359	450 637 200	91
2013	734 425 756	467 054 747	90
2014	697 989 521	487 123 826	89

Hänsyn har tagits till att vissa personer har både studierätt och barnårsrätt. Studierätten påverkar barnårsrätten indirekt på två sätt. Det ena berör intjänandetaket och att barnårsrätten dras av före studierätten om individen slår i taket. Om studierätten tas bort kommer vissa personer som är nära eller har slagit i taket att vara berättigade till större barnårsbelopp. I praktiken är detta försumbart eftersom alla som slår i taket är barnårsalternativ 3 och påverkas inte nämnvärt av borttagen studierätt. Det är endast 250 personer som har ett pensionsunderlag större än 400 000 kr och har studierätt (vilket är ungefär maximalt pensionsunderlag minus ett medianbelopp för studierätt). Den andra effekten inträffar för de i beräkningsalternativ 2. Här får en borttagen studierätt mycket större konsekvenser och en minskad studierätt måste i stort sett höja

barnårsrätten med samma belopp. Detta leder till att det totala utrymmet för att höja barnårsrätterna minskar från 2,583 miljarder till 2,403 miljarder för intjänandeår 2014.

5.1.3 Begränsningar i beräkningarna och möjliga felkällor

5.1.3.1 Föräldrar som delar på barnårsrätterna

Vi har skattat kostnaden för ytterligare ett barnår genom att studera personer som har barnårsrätt år t men inte barnårsrätt år $t+1$. För vissa av dessa individer innebär det dock att den andra föräldern har fått barnårsrätten år $t+1$. Vi har av resurs- och tidsskäl valt att inte matcha ihop föräldrar i databasen, vilket innebär att vi i analysen inte har kunnat ta hänsyn till att barnårsrätten kan tillfalla båda föräldrarna. Detta innebär en viss överskattning av kostnaden för barnår (vissa individer inkluderas i beräkningen av kostnaden för ytterligare ett barnår, trots att följande barnår har tillfallit andra föräldern). Denna överskattning bedöms dock som relativt begränsad. Studerar man samtliga personer som har fått barnårsrätt under perioden 1960-2014 har 20 procent endast haft ett barnår. I den gruppen ingår dessutom individer som har haft sitt första år med barnårsrätt 2014, av vilka flertalet kommer att ha ytterligare ett år med barnårsrätt 2015 osv.

5.1.3.2 Personer som slår i intjänandetaket

Beräkningarna tar inte hänsyn till att vissa personer kommer att slå i intjänandetaket vid ett ytterligare barnår. Sannolikheten för att slå i taket bedöms öka ju fler år från barnets ålder som barnårsrätten ges. Bedömningen görs dels utifrån övergångsmatrisen som presenteras i avsnitt 5.1.1, dels när vi studerar fördelningen över beräkningsalternativ individernas första och sista barnår. Över hälften av alla med barnår beräknas få beräkningsalternativ 3 det sista barnåret, jämfört med att andelen som får beräkningsalternativ 3 sitt första barnår beräknas till en tredjedel.³⁰ Beräkningsalternativ 3 är det enda alternativ där barnårsrätten kan nå upp till intjänandetaket. Antalet som slår i taket under det sista barnåret uppskattas idag till 7 000- 10 000 personer. Denna felkälla innebär en överskattning av kostnaden för barnårsrätten; en del av de barnårsrätter som beräknas betalas ut kommer i praktiken inte att göra det när det gäller personer över intjänandetaket.

5.1.3.3 Byte av beräkningsalternativ vid förändrade regler

Vissa individer kommer att ”byta” beräkningsalternativ vid förändrade regler; en höjning av den generella jämförelseinkomsten kommer att göra att beräkningsalternativ 2 kommer att ge ett högre pensionsgrundande belopp. Detta kommer att innebära ytterligare kostnader.

Det är en avgränsad grupp med personer för vilket detta kommer att vara aktuellt. Det gäller en del individer i gruppen med en s.k. individuell jämförelseinkomst³¹ mellan 75 procent av medel-PGI – 1 inkomstbasbelopp (IBB) och 85 procent av medel-PGI (11 900 kr/mån-18 800 kr/mån³²). En del av dessa personer kommer att gå från alternativ 1 respektive alternativ 3 till alternativ 2 vid nya regler. Vi har av tids- och

³⁰ Individer som antas ha fått sitt första barnår har barnår år t men inte barnår år $t-1$. Individer som antas ha fått sitt sista barnår har barnår år t men inte barnår år $t+1$.

³¹ Avser inkomst innan barnår, se regelverket i tidigare åiterrapportering PID147800 s.11-12.

³² Avser inkomster 2014.

resursskäl valt att inte skatta den exakta kostnaden för personer som byter beräkningsalternativ. Vi kan dock anta att kostnaderna kommer att vara begränsade då vi uppskattar att det rör sig om relativt få personer:

Antalet personer som med säkerhet kommer att byta till alternativ 2 är dels de i den studerade gruppen som har en jämförelseinkomst som är *lägre* än 85 procent av medel-PGI-1 IBB (dvs. individer med inkomster mellan 11 900 och 14 100 kr/mån).³³ Vi har inte uppgifter om jämförelseinkomst tillgänglig i Midas, vilket gör att vi får approximera denna genom att titta på inkomsten för personer som har barnår år t men som inte har haft barnår år t-1.³⁴ Ungefär 1 600 personer uppskattas att få alternativ 2 istället för alternativ 3 av de individer som aldrig tidigare fått barnårsrätt.³⁵ Totalt sett, dvs. när vi tittar på samtliga personer med barnårsrätt och inte bara nya mottagare, blir antalet givetvis större. Det är dock svårt att estimerar jämförelseinkomsten för denna grupp, vilket gör att det är svårt att uttala sig om det totala antalet men bedömningen är att det är osannolikt att det rör sig om så pass stor grupp att kostnadsökningen skulle bli betydande.

Alla individer med jämförelseinkomst över 75 % av medel-PGI *men lägre än 85 %* av medel-PGI (16 600 och 18 800 kr/mån) som har fått alternativ 1 enligt nuvarande regler kommer att få alternativ 2 med nya regler.³⁶ Med ovan nämnda approximation över jämförelseinkomster uppskattas drygt 3 000 personer få alternativ 2 istället för alternativ 1 (även här kan vi endast uttala oss om personer som aldrig tidigare har fått barnårsrätt och inte den totala gruppen). Det bör noteras att det även kommer att finnas personer med dessa jämförelseinkomster som går från alternativ 3 till alternativ 2. Det kommer dock att finnas personer i gruppen som även med förändrade regler kommer att ha alternativ 3, varför vi inte enkelt kan uppskatta antalet som kommer att få från alternativ 3 till 2. Antalet personer med den här jämförelseinkomsten som har beräkningsalternativ 3 är dock endast 3 600 i den studerade gruppen.

³³ Personer med jämförelseinkomst lägre än 85 % av medel-PGI – 1 IBB hamnar alltid i alternativ 2 under barnår, förutsatt att de inte tjänar mer under barnår än tidigare år. Alternativ 3 blir per definition lägre för denna grupp än alternativ 2. Alternativ 1 ges bara om den individuella jämförelseinkomsten är högre än 85 % av medel-PGI, vilket den per definition inte är för den här gruppen.

³⁴ Detta bedöms dock bli dock en övertäckning eftersom barnårsrätten detta år kan ha tillfallit individens partner.

³⁵ Här studeras personer som hade barnår 2014 men inte 2013. Individer med en jämförelseinkomst lägre än 85 procent av medel-PGI – 1 IBB (13 700 kr/mån) har per definition lägre jämförelseinkomst än 75 procent av medel-PGI (16 300 kr/mån), varför alternativ 1 inte är aktuellt för denna grupp, varken i nuläget eller vid förändrade regler. Vi ser dock tecken för vår övertäckning då 711 personer i vår studerade grupp har alternativ 1, vilket innebär att deras jämförelseinkomst ligger högre än 85 procent – 1 IBB.

³⁶ Dessa personer har gått ner mer än ett inkomstbasbelopp i inkomst under barnår, vilket har gjort att de har fått alternativ 1. En höjning av den generella jämförelseinkomsten till 85 procent av medel-PGI ger per definition ett större pensionsgrundande belopp än alternativ 1 (eftersom gruppen har en individuell jämförelseinkomst under 75 procent).

5.2 Typfallsberäkningar, effekt på grundskyddet vid slopad studierätt och utökad barnårsrätt

I avsnitt 3.1 beskrivs hur vi har konstruerat typfall. För dessa totalt 200 typfall (100 män och 100 kvinnor) har vi beräknat utfallet för på grundskyddet med gällande pensionsgrundande belopp och pensionsgrundande belopp vid en regeländring med utökad barnårsrätt och slopad studierätt. Den utökade barnårsrätten har justerats något för att uppnå full kostnadsneutralitet i förhållande till studierätten. Utan justeringen skulle de pensionsgrundande beloppen för en utökad barnårsrätt enligt föreslagna regler bli något lägre än beloppen för studierätten för de studerade årskullarna. Om beräkningen gjordes utan justering skulle resultatet per definition visa en ökad kostnad för grundskyddet.

Grundskyddet har simulerats med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell med de karakteristika som de olika typfallen (percentilerna) har i form av pensionsbehållning, pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp. Lönen har för samtliga typfall antagits att öka i framtiden reallt med 1,8 procent. Samtliga individer antas gå i pension vid 65 års ålder (år 2038). Typfallen är konstruerade utifrån kvinnor och män födda 1972-1974 som har pensionsgrundande belopp för studier eller barnår. I beräkningarna antas samtliga individer vara födda 1973.

Utfallet eller effekten på grundskyddet av de två alternativa beräkningarna redovisas i tabell 3. De beräknade utfallet för de 200 typfallen har viktas om för att fånga effekten total riksnivå (statens budget).

Tabell 3: Total förändring i statens utgifter för grundskydd, miljoner kronor

	Differens garantipension av alternativa regler	Differens bostadstillägg av alternativa regler	Summa
Män	6	20	26
Kvinnor	-41	-30	-71
Summa	-35	-10	-45

Osäkerheten bedöms till ± 20 miljoner.