



HANDLÄGGARE/ENHET
Arbetslivsenheten, Renée
Andersson

DATUM
2016-08-30

DIARIENUMMER
20160269

ERT DATUM
2016-06-21

ER REFERENS
S2016/04302/SF

Socialdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Jämställda pensioner? Ds 2016:19

LO har beretts möjlighet att yttra sig över förslagen i rubricerade promemoria och lämnar följande synpunkter.

Inledande synpunkter

LO välkomnar initiativet att försöka identifiera en del av de faktorer som bidrar till att pensionsgapet mellan män och kvinnor är större än inkomstgapet mellan desamma. Olika livsinkomster ger per definition olika pension men det är orimligt att skillnaderna i inkomst som pensionär förstärks.

Det bakomliggande skälet till skillnader i pension mellan kvinnor och män beror på de skillnader som finns under yrkeslivet och det är därför där som förändringar främst behöver ske för att minska pensionsgapet. Fokus för detta bör vara en strävan efter mer jämställda löner, bättre fysiska och psykiska arbetsmiljöförhållanden, fler heltidsanställningar, färre visstidsanställningar och bättre möjligheter till omställning. Kvinnor har i dessa avseenden sämre villkor än män och förbättringar på dessa områden skulle därför i hög grad bidra till att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män.

I avvaktan på att sådana mer långsiktiga åtgärder ger effekt anser LO att det finns åtgärder som på kort sikt kan förbättra möjligheterna för både kvinnor och män att få högre pensioner. En sådan åtgärd är att både förlänga och förbättra möjligheten att få sjukersättning. Det skulle göra det möjligt för de som av hälsoskäl inte kan arbeta fram till de 67 år som idag behövs för att få en rimlig pension, att skjuta upp sitt pensionsuttag.

POSTADRESS 105 53 Stockholm
BESÖKSADRESS Barnhusgatan 18
TELEFON 08-796 25 00 TELEFAX 08-24 52 28
E-POST mailbox@lo.se HEMSIDA www.lo.se
ORGANISATIONSNUMMER 802001-9769
BANKGIRO 368-4834 PLUSGIRO 8 50-8

Landsorganisationen i Sverige

Åtgärder inom de nyss nämnda områdena skulle sammantaget göra det möjligt för fler att orka arbeta längre än idag eller kunna skjuta upp sitt pensionsuttag och på så sätt få en högre pension. Då skulle statens kostnader för garantipension och bostadstillägg för pensionärer minska, vilket skulle öka det ekonomiska utrymmet för andra angelägna reformer.

Synpunkter på förslagen

Inkomstgapet för pensionärer – inkomstskillnaden mellan kvinnor och män

Givet det faktum att kvinnor och män har olika inkomster under yrkeslivet är det acceptabelt att denna skillnad finnas kvar mellan könen under pensionärlivet. Det är orimligt att ställa krav på att pensionssystemet fullt ut ska "rätta till" de inkomstskillnader som yrkeslivet haft. Med ett undantag; pensionen får inte bli alltför låg. Skyddsneten för pensionärer i form av garantipension och bostadstillägg är därför avgörande. Skyddsneten bör resultera i att inkomstskillnaderna blir något lägre mellan könen under pensionärlivet än vad de är under yrkeslivet.

Promemorian visar dock att det kan vara tvärtom. Inkomstgapet, efter skatt, mellan könen under 65 år är 19 procent medan det för befolkningen i åldrar 65 år och högre är 26 procent. Detta skulle kunna bero på att det finns systemfel i dagens pensionsregler som bör rättas till eller att jämförelsen inte är bra. Promemorian har gjort en grundlig undersökning om hur olika delar i pensionärernas disponibelinkomst påverkar inkomstgapet mellan könen. Tyvärr finns två brister i jämförelsen som överdriver inkomstgapet för pensionärerna om man vill se hur pensionssystemen påverkar inkomstgapet och hur det kommer att utvecklas i framtiden.

För det första är det alltför grovt att definiera pensionärskollektivet som bestående av den del av befolkningen som fyllt 65 år eftersom många arbetar längre. Genom att låta alla inkomstdelar ingå i jämförelsen medför detta att även löneinkomster och kapitalinkomster efter 65 år ingår. Dessa bidrar till att inkomstgapet hos de över 65 ökar med ca 5 procentenheter, efter skatt. Är man intresserad av hur pensionerna påverkar inkomstgapet ska inte löneinkomster och kapitalinkomster ingå och då minskar inkomstgapet för pensionärskollektivet till ca 22 procent.

För det andra är jämförelsen alltför statisk och tar inte hänsyn till att befolkningsammansättningen förändras över tid och att den allmänna pensionens bidrag till inkomstgapet därför kan komma att minska över tid. I genomsnitt bidrar den allmänna pensionen idag till ett inkomstgap på 22 procentenheter före skatt. Uppdelat på åldrar är bidraget för 66-åringar endast 10 procentenheter och stiger sedan med högre åldersgrupper.

För 78-åringar har bidraget ökat till 20 procentenheter och för 89-åringar är det 30 procentenheter. Att bidraget till inkomstgapet blir högre med stigande ålder beror sannolikt främst på att utfallet i den allmänna pensionen är en spegling av att inkomstgapet bland de yrkesaktiva var betydligt större förr än vad det är nu. Förr yrkesarbetade kvinnor i betydligt mindre utsträckning än män och först under första hälften av 1960-talet avskaffades kvinnolönerna. Om morgondagens 66-åriga pensionärsårskullar ger samma bidrag till inkomstgapet som idag, så kommer den allmänna pensionens bidrag till inkomstgapet i hela pensionärskollektivet att minska och efter 30 år endast uppgå till 10 procentenheter brutto.

Gör man dessa två kompletteringar i beräkningarna skulle det sammantagna inkomstgapet bland pensionärer direkt kunna minska ned till 22 procent och över tid ytterligare minska för att slutligen hamna ned mot ca 11 procent. Änkepensionens utfasning medför att inkomstgapet ökar över tid med 4 procentenheter och kommer att hamna på ca 15 procent. Enligt dessa beräkningar kommer alltså, över tid, inkomstgapet bland pensionärer att vara lägre än bland de yrkesaktiva.

LO menar dock att det ändå finns anledning att se över vilka förändringar som kan genomföras för att snabba på en sådan utveckling.

Grundskyddets betydelse för jämställda pensioner

Garantipensionen är den del av grundskyddsförmånerna som berör den största andelen av pensionärerna och det är därmed också den som har störst betydelse när det gäller att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män. Andelen garantipensionärer har minskat över tid, med 11 procent sedan 2003, men fortfarande är det mer än hälften av alla kvinnliga pensionärer som har någon del av sin pension som garantipension.

I promemorian konstateras att nyblivna pensionärer med garantipension kommer att tappa i värde gentemot nyblivna pensionärer med inkomstgrundad pension, så länge nivåerna på garantipensionen följer prisutvecklingen och det är realtillväxt i samhället. Under livet som pensionär har garantipensionären dock inte tappat i jämförelse med inkomstgrundad pension men båda grupperna har dock tappat gentemot den förvärvsaktiva befolkningen.

Eftersom grundskyddet är starkt utjämnande och då en majoritet av de med garantipension är kvinnor, innebär en förändring av garantipensionen att skillnaderna i pensionärsinkomst mellan kvinnor och män utjämnas. LO anser därför att det finns starka skäl att fortsätta arbetet med att analysera olika metoder för att utveckla konstruktionen av grundskyddet.

Syftet bör då vara att genom grundskyddet uppnå mer jämställda pensioner, samtidigt som avvägningen mellan nivån på grundskyddet och tillräckliga drivkrafter för arbete bibehålls.

Tjänstepensionernas bidrag till pensionsgapet

I promemorian konstateras att tjänstepensionen skiljer sig från den allmänna pensionen såtillvida att avsättningarna över intjänandetaket är betydligt större (30 procent) än de sammanlagda avsättningarna under taket ($4,5 + 17,21 = 21,71$ procent.) Därmed finns en ”inbyggd” omfördelning på så sätt att höga inkomster ger extra höga pensionsavsättningar. Och eftersom många fler män än kvinnor har inkomster över taket (20 procent jämfört med 8 procent år 2013) kommer denna utformning att förstärka pensionsgapet mellan könen.

LO konstaterar att om dessa regler skulle ändras så att pensionsavsättningen i den allmänna pensionen och i tjänstepensionerna blir densamma (21,71 procent) för inkomster under och över intjänandetaket, så skulle tjänstepensionernas bruttobidrag (före skatt) till inkomstgapet minska från 16 till ungefär 12 procent. I promemorian beräknas en sådan förändring även innebära att ett ekonomiskt utrymme på cirka 18 miljarder skulle frigöras som istället kunna användas till en ”jämn höjning” av tjänstepensionsavsättningarna till 5,5 respektive 22,71 procent.

LO konstaterar att det är parterna som har ansvaret för utformningen av de avtalade pensionerna. LO anser dock att det finns anledning att fundera över om dagens utformning av pensionsavsättningar under respektive över intjänandetaket är den mest optimala för LO-grupperna.

Änkepensionens betydelse för jämställda pensioner

Änkepensionen är under långsam utfasning men när skillnaden i pensionsinkomst mellan kvinnor och män studeras, syns att änkepensionen har en starkt utjämnande effekt. I promemorian görs därför ett första försök att analysera följden av vad änkepensionens utfasning kommer att bli och vad det innebär för kvinnliga pensionärsers ekonomi.

Det konstateras att utvecklingen med kvinnors högre egna pensioner medför att änkepensionens roll som utfyllnad av gapet mellan kvinnors och mäns pensioner sannolikt skulle ha minskat i betydelse, även med oförändrade förmånsregler. En del av de kvinnor som i framtiden inte får änkepension kommer istället att få högre garantipension. LO anser att omfattningen av växlingen mellan änkepension och garantipension behöver ytterligare analyseras i samband med att utformningen av garantipensionen utvecklas.

Deltidens betydelse för pensionen

I promemorian konstateras att en betydligt högre andel kvinnor än män arbetar deltid och att kvinnor och män arbetar deltid av olika orsaker. Näst efter orsaken att heltidsarbete saknas (som är den vanligast både för kvinnor och män) uppger kvinnor i andra hand vård av barn medan män uppger studier eller nedsatt arbetsförmåga. Det konstateras också att inkomsterna påverkas betydligt mer negativt för kvinnor än för män vid familjebildning och att inkomsterna på lång sikt är lägre bland dem som arbetar deltid än för heltidsarbetande. Deltidsarbete påverkar alltså i hög grad pensionen även om vissa deltidorsaker kompenseras i pensionssystemet.

Rätt till heltid är en prioriterad fråga för LO. Deltidsnormen i många kvinnodominerade yrken har inlåsnings effekter som ger färre arbetade timmar, lägre livsinkomst och därmed lägre pension. Arbetsgivarnas intresse av flexibel arbetskraft har tillsammans med efterfrågan på deltid samverkat till att vissa verksamheter huvudsakligen organiseras kring deltidanställningar.

Det är i första hand parternas ansvar att reglera villkoren på arbetsmarknaden men det är också i samhällets intresse att komma tillrätta med den ofrivilliga deltiden. Finansieringen av välfärdssystemen och socialförsäkringarna skulle stärkas om fler arbetade heltid. Politiskt beslutade och offentligt finansierade verksamheter har ett särskilt ansvar eftersom förutsättningarna där riskerar att fungera normgivande för kvinnors arbetsvillkor. När kommuner och större företag bestämmer sig för att i första hand erbjuda heltidstjänster får det positiva konsekvenser.

LOs kongress fattade i somras även beslut om att en helt delad föräldraförsäkring måste genomföras, bland annat eftersom det är av avgörande betydelse för hur framför allt kvinnors livsinkomster blir. I promemorian konstateras också att inkomstutvecklingen för kvinnor försämras efter första barnets födelse medan någon sådan effekt inte syns för män. LO anser därför att förslag om en helt delad föräldraförsäkring måste läggas fram snarast.

Varför lämnar kvinnor arbetslivet tidigare än män?

I promemorian konstateras att det inte är vanligare att personer som arbetar i kvinnodominerade yrken lämnar arbetslivet tidigare än personer som arbetar i mansdominerade yrken. Faktum är att kvinnor lämnar arbetslivet tidigare än män inom i stort sett alla yrken.

I stället tycks en viktigare faktor bakom kvinnors något kortare arbetsliv vara att kvinnan är yngre än mannen. Det konstateras att antalet som i genomsnitt

gått i pension samtidigt som en äldre partner är så pass många så att det kan förklara en hel del av könsskillnaderna i det tidiga utträdet.

Det konstateras också att kvinnodominerade yrken har en högre sjukfrånvaro än mansdominerade. Det förefaller dock främst vara en effekt av att kvinnor i nästan alla yrken har högre sjukfrånvaro än män. Så har exempelvis kvinnliga byggnadsarbetare högre sjukfrånvaro än sina manliga kollegor medan män i vård- och omsorgsyrken har i princip samma sjukfrånvaro som de manliga byggnadsarbetarna.

LO anser att det är en brist att ingen analys har gjorts av det faktum att fler kvinnor än män lämnar arbetslivet i förtid med sjukersättning och huruvida det skulle kunna vara en lika trolig förklaring som skillnaden i ålder. Det förs inte heller något resonemang om att kvinnors högre sjukfrånvaro i sig kan leda till att de känner sig mer eller mindre tvingade att ta ut sin pension i förtid, för det fall att de inte får fortsätta vara sjukskrivna eller får möjlighet till sjukersättning. LO anser att sådana analyser är nödvändiga i det fortsatta arbetet med jämställda pensioner.

Delad pensionsrätt mellan makar

I promemorian görs en genomgång av de överväganden och förslag om delad pensionsrätt mellan makar som tidigare har föreslagits men som aldrig blev verklighet. Ursprungstanken var att inte bara premiepensionen utan även inkomstpensionen skulle kunna delas mellan makar. Analysen visar att de nackdelar som identifierades i samband med att det tidigare förslaget lades fram och som gjorde att delad pensionsrätt i inkomstpensionen inte genomfördes är relevanta även idag.

Det huvudsakliga skälet till att förslaget föll var att delning av inkomstpensionen inte på ett godtagbart sätt gick att kombinera med garantipensionsreglerna. Förslaget hade kunnat ge negativa konsekvenser, som dessutom var svåröversäglbara, för makarnas senare utbetalda pension i de fall där någon av makarna skulle få garantipension.

En förändring av överföringsreglerna i riktningen att det blir möjligt att föra över exempelvis delar av inkomstpensionen skulle dessutom kunna bli kontraproduktivt och innebära en risk för bakslag i jämställdhetssträvandena. Med allt för generösa överföringsregler minskar nämligen arbetsincitamenten för maken med lägst förvärvsinkomst att genom eget arbete trygga den egna pensionen.

LO delar uppfattningen att det fortfarande finns starka skäl som talar emot att utöka möjligheterna till delad pensionsrätt mellan makar.

Överföring av premiepensionsrätt mellan makar

I detta avsnitt visas att det är relativt få gifta par som utnyttjar möjligheten att föra över premiepensionen till maken. Genomsnittsbeloppet som förs över är relativt högt vilket innebär att en stor andel av de personer som för över premiepension har hög inkomst. 98 procent av alla överföringar sker från män till kvinnor. I de fall överföring sker bidrar den till att minska skillnaden i pension mellan kvinnor och män.

Analysen visar att kännedomen om möjligheten att föra över pensionsrätt är låg och att det är svårt för den enskilde att bedöma effekten på den framtida pensionen. Några stora förändringar föreslås inte men ett förenklat ansökningsförfarande, mer information och tillgång till beräkningar som visar vilken effekt överföringen får föreslås.

LO tillstyrker de åtgärder som föreslås och delar bedömningen att avdraget vid överföring inte bör tas bort, då det är en motiverad princip att inte låta kostnaden för överföringen påverka kollektivet pensionssparare. LO delar också uppfattningen att överföring som förval inte är lämpligt. Ett förval för alla gifta par, där män alltid för över till kvinnor, går emot principen om ett könsneutralt pensionssystem. Även om det ges möjlighet att välja bort ett förval kräver detta alltid en aktiv insats från individen. Risken finns att många par som varken vill eller behöver föra över premiepension kommer att missa att välja bort detta förval och inse konsekvenserna i efterhand, kanske först vid pensioneringstillfället.

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

Grundprincipen ifråga om pensionsrätt är att det är arbetsinkomsten som genererar en pensionsavgift och en pensionsrätt. Från denna princip finns några undantag i form av fördelningsinslag. Två av dessa är mer tydliga fördelningsinslag utan direkt koppling till arbete och där det finns ett särskilt intresse av hur de pensionsrätterna fördelas mellan könen och hur de påverkar jämställda pensioner. Det gäller dels pensionsrätt för barnår, dels pensionsrätt för studier.

I analysen framkommer att både pensionsrätt för barnår och studier främst går till kvinnor, ca 80 respektive 60 procent. Pensionsrätt för barnår har dock som regel en större betydelse för den samlade pensionen än pensionsrätt för studier. Det visas också att både män och kvinnor med eftergymnasial utbildning i genomsnitt får en högre pensionsbehållning, vilket kan ses som en indikation på att pensionsrätt för studier inte är motiverad ur ett fördelningspolitiskt perspektiv.

Livsinkomsten, trots avsaknad av studierätt, blir ändå högre för såväl kvinnor som män. Förslaget är därför att avskaffa pensionsrätt för studier och istället förbättra pensionsrätten för barnår. LO tillstyrker den föreslagna ändringen som innebär en höjning av barnårsrätten till fem år och höjning av den individuella jämförelseinkomsten i beräkningsalternativ två. Det förefaller vara det lämpligaste utifrån fördelningspolitiskt, administrativt och kommunikativt hänseende.

Med hälsning
Landsorganisationen i Sverige

Karl-Petter Thorwaldsson

Renée Andersson