

Jämställda pensioner

20 förslag som minskar pensionsgapet
mellan kvinnor och män



Rapporten är framtagen inom projektet "Jämställda pensioner – hållbara trygghetssystem« som är finansierat av Nordisk information för kunskap om kön, NIKK, vilket är ett samarbetsorgan under Nordiska ministerrådet.

©Sveriges Kvinnoorganisationer 2023
Författare: Jenny Andersson, sakkunnig arbetsmarknad och socialförsäkringar, Sverige kvinnoorganisationer.
Lena Johansson, expert på jämställdhetsstatistik har bistått i datainsamling och bearbetning av data.
Grafisk formgivning: Eva Jais-Nielsen

Om rapporten

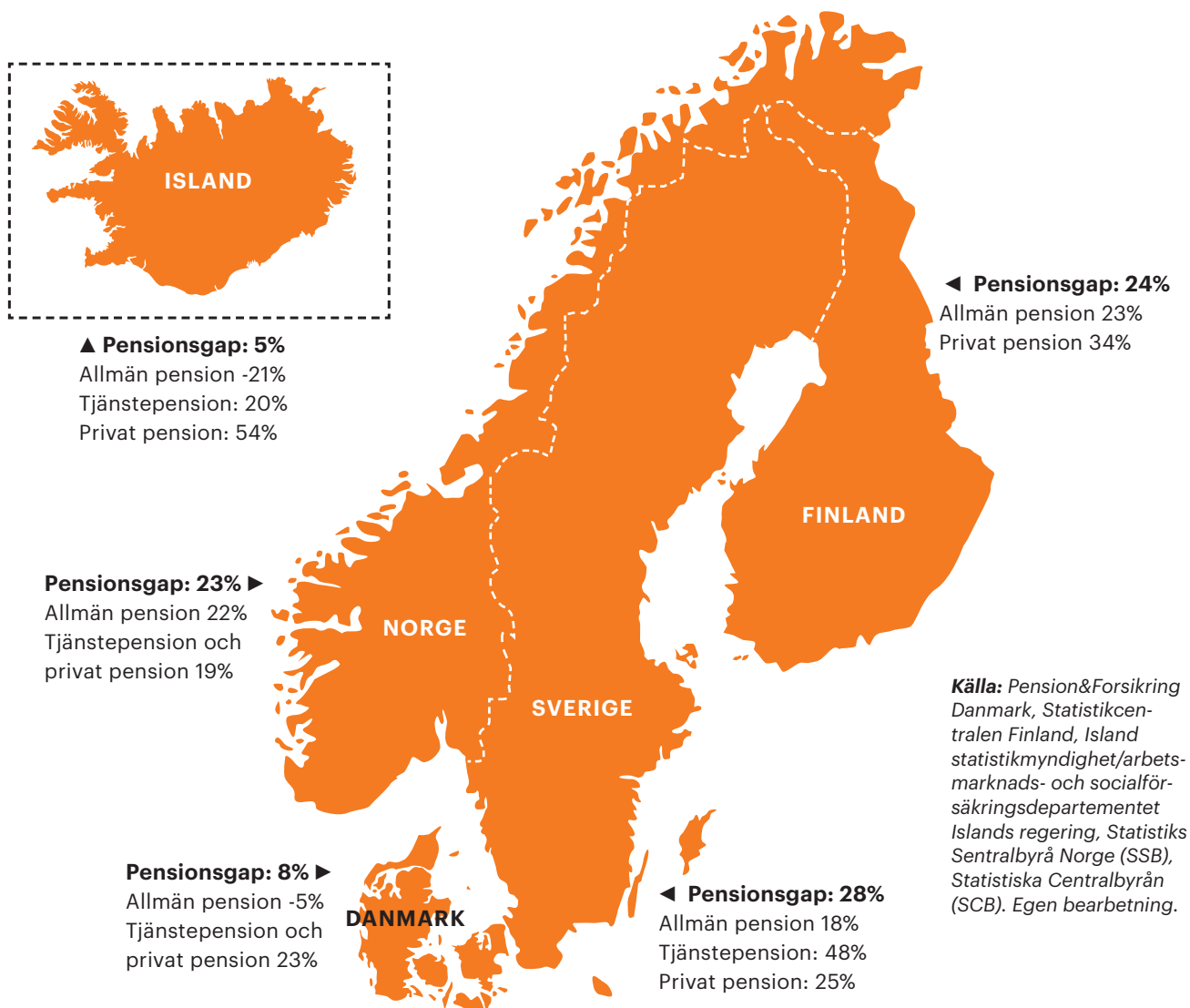
SVERIGES KVINNOORGANISATIONER har i samarbete med det danska fackförbundet 3F och den finska organisationen Kvinnoorganisationer i SamarbetenytTKIS, samt med finansiering av Nordiska ministerrådets samarbetsorgan Nordisk information om kön (NIKK), tagit fram en rapport om jämställda pensioner i Norden. Rapporten *Gender-equal pensions in the Nordics- What can the Nordic countries learn from each other in order to close the gender pension gap?* kommer hädanefter refereras till som (Andersson, 2023). Rapporten har kvalitetssäkrats av experter från samtliga nordiska länder. I den här kortversionen redogörs för de viktigaste delarna ur ett svenskt perspektiv. I slutet av rapporten presenteras även Sveriges Kvinnoorganisationer 20 förslag för hur pensionerna i Sverige kan bli mer jämställda.

Sverige har Nordens största pensionsgap

SKILLNADEN mellan kvinnor och mäns genomsnittliga pensioner är störst i Sverige av samtliga nordiska länder, 28 procent.¹ Utmärkande för Sverige är den stora skillnaden i tjänstepensionerna som är mer än dubbelt så stor som skillnaden i allmän pension och betydligt högre än i alla andra nordiska länder.² Det totala pensionsgapet var 2019 minst på Island, 5 procent, tätt följt av Danmark på 8 procent.

1. Sommarens höjning av garantipensionen har minskat gapet i den allmänna pensionen med i genomsnitt 2,3 procentenheter. Garantipensionen har även räknats upp mer än inkomstpensionen under 2023 till följd av inflationen, vilket av allt att döma kommer leda till att gapet minskar ytterligare. Hur detta påverkar Sveriges position i relation till övriga länder är förstas beroende av hur pensionsgapet utvecklas i de andra länderna samt hur det totala gapet förändras i Sverige, vilket inte är möjligt att uttala sig om i nuläget. Lite talar dock för att det skulle förflytta Sverige från bottenskiktet.

2. I vissa länder har privat pension och tjänstepension slagits samman. Det påverkar gapet men då det privata sparandet utgör en mindre del påverkan förmodas vara relativt liten.



Om statistiken

Statistiken över pensionsgapet i bilden bygger på data insamlad från respektive lands statistikmyndighet samt egna beräkningar. 2019 har använts för att möjliggöra insamling av jämförbara data från samtliga länder. Siffrorna innefattar allmän pension, tjänstepension och privat pension. En skillnad från den siffra som Pensionsmyndigheten ofta redovisar i Sverige är att siffrorna i bilden även inkluderar änkepension, vilket är standard vid internationella jämförelser. Detta gör att gapet är något mindre än vad vi är vana vid att se i Sverige där den siffra som ofta anges är att kvinnor har 31 procent längre pensioner jämfört med män.

Ojämslälld fördelning av betalt och obetalt arbete förklarar skillnaden inom länder

Att kvinnor har lägre pensioner än män är en konsekvens av den ojämsla fördelningen av det betalda och obetalda arbetet. I samtliga nordiska länder har skett en omfattande förändring där kvinnor som grupp under de senaste decennierna lämnat hemmafrusrollen bakom sig för att lönearbeta i nästan lika stor utsträckning som män sett till sysselsättningsgrad. Fortfarande arbetar kvinnor dock i betydligt högre grad deltid och även om kvinnor är mer välutbildade än män tjänar de fortfarande mindre, även när lönerna räknas upp till heltid. I Sverige är den vanligaste anledningen till deltidsarbete bland kvinnor att arbetsgivaren inte erbjuder heltidsarbete och först därefter omsorg av barn. Kvinnor börjar också arbeta senare och lämnar arbetslivet tidigare än män. Kvinnor förväntas därför få lägre pensioner än män för lång tid framöver i Sverige (Andersson 2023).

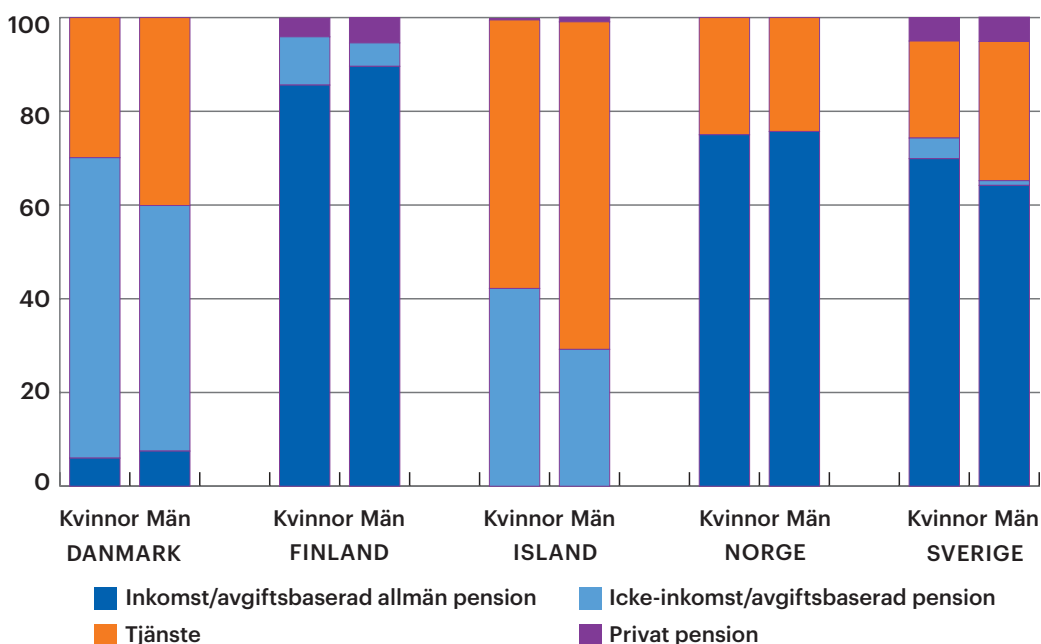
Pensionssystemets konstruktion förklarar skillnader mellan länderna

Skillnader i pensionsgap mellan länderna förklaras inte primärt av skillnader på arbetsmarknaden. Tvärtom är pensionsgapet störst i länder som Finland och Sverige som har historiskt högt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor och betydligt lägre i till exempel Danmark där utvecklingen gått mera långsamt. Sverige har det lägsta inkomst- och lönegapet, men det största pensionsgapet. Att skillnaderna är så stora mellan länderna är framför allt en effekt av hur de olika pensionssystemen är konstruerade. I system där grundidén är att varje intjänad krona ska räknas till den framtida pensionen, så som i Sverige, Finland och Norge är pensionsgapet stort. I Danmark och Island är gapet betydligt mindre eftersom deras system kombinerar en allmän ålderspension som i grunden är lika för alla med inkomstbaserade pensioner som tillägg ovanpå. (Andersson 2023) I diagram 1 på nästa sida visas procentuell fördelning av olika pensionstyper för kvinnor och män i samtliga länder. Här framstår tydligt hur pensionen i Danmark och på Island utgörs av icke-inkomstbaserad allmän pension för både kvinnor och män i kombination med deras motsvarighet till tjänstepensioner. Det svenska, norska och finska systemet består till allra största del består av olika former av inkomstbaserade pensioner som kompletteras med riktade förmåner för de med lägre inkomstpensioner. Den norska garantipensionen går inte att urskilja ur datan, men principen i systemet är densamma som i Sverige och Finland även om nivåerna skiljer sig åt. I Danmark och Norge går heller inte privat pension att urskilja från tjänstepension.

Diagram 2 visar på pensionskillnader mellan kvinnor och män i olika åldersgrupper enbart i Sverige. I diagrammet syns tydligt att skillnaden mellan kvinnor och mäns pensioner är stor, även bland de yngsta pensionärerna, 24 procent. Tjänstepensionerna utgör en stor del av mäns pensioner och är en viktig bidragande orsak till det totala pensionsgapet. I den äldsta gruppen har änkpensionerna en betydande utjämnande effekt. När änkpensionerna räknas in är gapet mellan kvinnor och mäns pensioner 27 procent i den äldsta gruppen, utan dem är gapet mellan kvinnor och mäns pensioner 36 procent (Andersson, 2023).

DIAGRAM 1

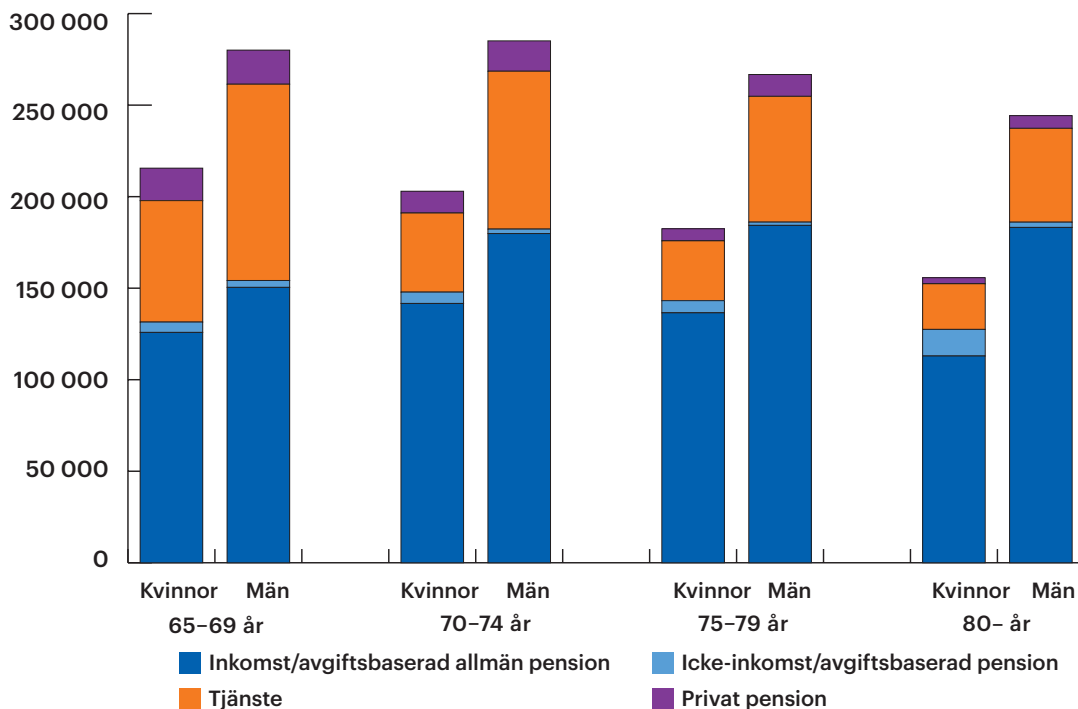
Procent Pensionstypers andel av total pension, 65 år och äldre, 2019



Källa: Pension&Forsikring Danmark, Statistikcentralen Finland, Island statistikmyndighet/arbetsmarknads- och socialförsäkringsdepartementet Islands regering, Statistiks Sentralbyrå Norge (SSB), Statistiska Centralbyrån (SCB). Egen bearbetning.

DIAGRAM 2

SEK Genomsnittlig pension uppdelat på pensionstyp och kön Sverige, 2019



Vad är problemen med det svenska pensionssystemet?

I **KOMMANDE DEL** redogörs kortfattat för centrala brister i det svenska pensionssystemet sett ur ett jämställdhetsperspektiv. Denna rapport fokuserar på just könsskillnader i pensionen. Värt att nämna är att det svenska systemet också har lägst uppmätt förtroende bland den egna befolkningen (SEB, 2021), samt lägst ranking i Mercer CFA Institute Global Pension Index, som bland annat mäter om pensionerna är tillräckliga och om systemet är långsiktigt hållbart (Mercer CFA Institute, 2022).

Skyddet mot fattigdom har förbättrats, men vilar på en skör grund

För personer som inte tjänat in en tillräckligt hög inkomstpension kompletteras pensionen med garantipension automatiskt. Det är också möjligt att ansöka om bostadstillägg för att täcka bostadskostnader. Bostadstillägget innehåller därutöver en mindre konsumtionsdel. I augusti 2022 höjdes garantipensionen till följd av en politisk överenskommelse mellan den då Socialdemokratiska regeringen och Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Centerpartiet, även taket i bostadstillägget höjdes. Även den dåvarande oppositionen presenterade ett förslag som innefattade en höjd garantipension. Trots höjningen i augusti och prisuppräknningen, är garantipensionen fortfarande lägre än grundnivån i Danmark, Island och Norge (Andersson, 2022).

Som mest kan garantipensionen 2023 bli 10 631 kronor för ensamstående och 9 625 kronor i månaden för gifta. Garantipensionen ges även som ett komplement till inkomstpensionen upp till 16 177 kronor per månad för ensamstående och 14 649 kronor per månad för gifta. Garantipensionen fungerar alltså både som en grundförmån för de som inte tjänat in någon (eller mycket lite) egen pension och en utfyllnad till de med låg till medelhög inkomstpension. Utöver garantipension kan pensionärer få bostadstillägg i Sverige precis som i de övriga nordiska länderna. Många pensionärer som skulle ha rätt till bostadstillägget söker det inte, bland annat för att systemet är svårt att förstå. Den som saknar rätt till garantipension kan få äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg.

Andelen kvinnor som riskerar fattigdom beräknas minska 2023 på grund av att garantipensionen höjts. Dock beräknas fortsatt 8,2 procent av kvinnorna och 6,6 procent av männen 66 år och äldre ha en inkomst under gränsen för "risk för fattigdom" (Pensionsmyndigheten, 2022). Ensamstående löper högre risk att drabbas av fattigdom. Ungefär hälften av kvinnorna 65 år och äldre är ensamstående jämfört med 35 procent av männen och högre upp i åldrarna är skillnaderna ännu större. Det beror på att kvinnor lever längre och ofta har en något äldre make.

Garantipensionen räknas upp i takt med priserna. Vid hög inflation, ökar garantipensionen procentuellt mer än inomspensionerna och lönerna. Problemet med prisindexeringen i normalfallet är dock att garantipensionen miskar i relativt värde. Detsamma gäller för bostadstillägget där taket för hur mycket bostadstillägg pensionärer kan få inte är indexerat alls utan helt beroende av politiska beslut. Ett system som bygger på en tydlig värdering om hur

högt grundskyddet ska vara i relation till andra inkomster och som därefter bibehålls på den nivån skulle skapa förutsägbarhet för pensionärerna, och statsfinanserna. Den Isländska modellen skyddar mot inflation och gör att deras ålderspension följer med i inkomstutvecklingen i samhället. På Island räknas nämligen den allmänna ålderspensionen upp mot det som för tillfället är högst av löner och priser. I Danmark räknas folkpensionen upp mot löner och i Norge räknas garantipensionen upp mot en blandning av löner och priser (Andersson 2023).

Kvinnors arbete syns inte tillräckligt i pensionskuvertet

Inkomstpension upp till strax över 5000 kronor kvittas helt mot garantipensionen, därefter räknas 48 procent av för varje intjänad krona. Detta innebär att om inkomstpensionen ökar så räknas en betydande del av ökningen av genom sänkt garantipension. Det gäller både för den som arbetar flera år för att tjäna in mer i pension och om inkomstpensionen skulle höjas. Fackförbundet Forenas (2020) beräkningar visar att om pensionsrätten återställs från 17,205 till 18,5 procent på hela inkomsten skulle pensionen öka mer för de med högre löner. Om 65 procent av den inkomstgrundade pensionen i stället samordnas med garantipensionen skulle även de med lägre pensioner kunna få motsvarande höjning (eller något högre). Som exempel skulle en undersköterska med en inkomstbaserad pension på strax över 14 000 kronor få 6,2 procents ökning i stället för 5,7 procent och en servitör som tjänat ihop 13 260 kronor skulle få 9,6 procents ökning med samordningen i stället för 3,6 procent utan samordningen.³

I system med en allmän ålderspension som i utgångspunkt är lika för alla så uppstår inte denna problematik på samma sätt då inkomstbaserade pensioner läggs ovanpå i stället för att räknas av mot inkomstpensionen. I Danmark, tjänar de med låga inkomster på att arbeta fler år i lika hög grad som de med högre inkomster, vilket inte gäller i Sverige (OECD, 2011). Vid en höjd inkomstgrundad pension eller garantipension räknas äldreförsörjningsstödet av krona för krona mot den höjda pensionen. Med andra ord förlorar hela pensionshöjning för pensionärer som har äldreförsörjningsstöd.

Sveriges modell för tjänstepensioner ökar pensionsgapet

Konstruktionen för tjänstepension i Sverige ser väsentligt annorlunda ut än den i övriga länder i Norden. Tabellen nedan jämför systemen i Sverige och i Norge. Det norska systemet går ut på att delar av lönen över taket i den allmänna pensionen får en högre avsättning, så att den totala avsättningen till pensionen blir procentuellt lika för löner över och under taket. I Norge finns också ett tak i tjänstepensionen, men detta är betydligt högre än i den allmänna pensionen. I Sverige ger lönedelar över taket i stället en högre total avsättning upp till en obegränsad nivå. Det gynnar män eftersom män betydligt oftare har löner som ligger över taket. Detta är en viktig bidragande orsak till att pensionsgap spås vara fortsatt högt för generationer framöver (ISF, 2017)

3. Dessa beräkningar bygger på siffror från 2020, resultatet påverkas av höjningen av garantipensionen men principen är densamma.

Sverige är också till följd av detta det enda OECD-landet där kompensationsgraden (pension i relation till slutlön) är högre för de högsta pensionerna (DS 2016:19, OECD 2021). En ytterligare komplicerande faktor är att lönedelar mellan 7,5 och 8,07 basbelopp är dubbelförsäkrade. I det allmänna systemet inbetalas avgifter upp till inkomster om 8,07 inkomstbasbelopp, men i det kollektivavtalade systemen är taket 7,5 inkomstbasbelopp däremellan ges 47–48,5 procents avsättning. (DS 2016:19).

Norge		Sverige		
Inkomsttak	7.1 basbelopp allmän pension 12 tjänstepension		8.07 basbelopp Inget tak för tjänstepension	
Avsättning till pension	Lönedelar under taket	Lönedelar över taket i den allmänna pensionen	Lönedelar under taket	Lönedelar över taket i den allmänna pensionen
Allmän pension	18.1	0	17.21*	0
Tjänstepension*	5.7 (offentlig) 2-7 (privat)	23.8 (offentlig) 2-7 + tillskott på upp till 18.1 (privat)	4.5-6	30-31.5
Totalt	23.8 20-25.1	23.8 20-25.1	21,71-23,21	30-31.5 47-49,5 för lönedelar mellan 7.5 och 8.07 basbelopp

* Pensionsrätten är initialt 18,5% men pensionsrätten beräknas på pensionsgrundad inkomst efter avdrag för allmän pensionsavgift, dvs på 93% av inkomsten. 17,21% motsvarar den sammanlagda avgiften av allmän pensionsavgift på 7% och ålderspensionsavgift på 10,21%.

**I Norge finns ett avtal för offentlig sektor och flera olika avtal inom privat sektor som lyder under samma regelverk. Regelverket innebär att arbetsgivaren är skyldig att avsätta minst 2 procent och max 7 procent i tjänstepension upp till ett tak på 12 basbelopp. På löner mellan 7,1-12 basbelopp kan arbetsgivaren ge ett tillskott på upp till 18,1 procent. I Sverige finns en mängd olika avtal beroende på sektor och när personen är född, grundprincipen vad gäller lönedelar över tak är dock densamma i alla nyare avtal, här avsätts som regel 30% men i statliga avtalet 31,5%.

Förutom att denna konstruktion för tjänstepensioner spär på pensionsgapet, kan den också leda till svårförutsedda och negativa effekter för individen. För den som har en lön över taket men reducerar sin arbetstid kommer pensionen minska mer än lönen, vilket många sannolikt är omedvetna om. Det är dessutom betydligt vanligare att kvinnor reducerar sin arbetstid jämfört med män, men det skulle också kunna verka som ett negativt incitament för män att arbeta deltid eftersom de oftare har löner över taket.

Den senaste höjningen av tjänstepensionen för arbetstagare inom kommuner och regioner kommer bidra till högre tjänstepension för många kvinnor. Tjänstepensionen har samtidigt höjts även i flera andra avtal, bland annat till följd av de nya flexpensionerna.

Subventionerat pensionssparande för låg- och medelinkomsttagare saknas i Sverige

Sverige är det enda land i Norden som inte har något skattefinansierat privat pensionssparande. Till och med 2015 fanns en skattesubvention för privat pensionssparande även i Sverige. Detta sparande var en av få sparformer där antalet kvinnor var större än antalet män, 1 miljon kvinnor jämfört med 800 000 män vid tiden precis innan sparformen avvecklades. När denna spar-möjlighet försvann ökade tillströmningen till ISK, många flyttade alltså sin pension dit. År 2016 uppskattades cirka en femtedel av sparandet på ISK vara pensionssparande. Efter borttagandet av det särskilda pensionssparandet finns det ingen heltäckande statistik över hur det privata pensionssparandet ser ut i Sverige (Nordling, 2022). Ett privat pensionssparande borde inte vara nödvändigt för att uppnå en rimlig pension, men kan vara ett viktigt komplement, inte minst för alla de kvinnor som väntas få låga pensioner i och med dagens system. Det nya standardiserade europeiska pensionssparandet PEPP som införs 2023 skulle kunna användas förl att konstruera ett upplägg som är gynnsamt framförallt för låginkomsttagare.

Livsinkomstprincipen ger män högre pensioner än kvinnor

Grunden för dagens pensionssystem är livsinkomstprincipen, som innebär att varje intjänad krona ska räknas. Det görs en hel del avsteg från principen som gör att detta inte gäller fullt ut i realiteten. Principen är dock fortfarande en viktig förklaring till pensionsgapet mellan kvinnor och män eftersom kvinnor har lägre inkomster och arbetar mindre avlönat under en livstid. Ett pensionssystem som premierar ett långt arbetsliv bestående av heltidsarbete utan några längre avbrott kommer under dagens förhållande och för en lång tid framöver gynna män mer än kvinnor.

Även om arbetsmarknaden på sikt kan bli mer eller helt jämställd kommer det dröja länge innan det avspeglar sig i pensionen. Om lagstiftaren vill bidra till att minska pensionsgapet tidigare finns ett flertal tillgängliga strategier och åtgärder. Dessa redogörs för i stora drag nedan. I nästa avsnitt presenteras våra 20 förslag till åtgärder för att minska pensionsgapet.

Strategi 1: Högre kompensation för inkomstbortfall som är större bland kvinnor

Att kompensera för kvinnors (och mäns) inkomstbortfall är redan en etablerad metod i det svenska pensionssystemet, som av lagstiftaren betraktats som ett legitimt avsteg från livsinkomstprincipen. Den här typen av kompensatoriska inslag är viktiga, utan dem skulle pensionsgapet vara betydligt större och kvinnors pensioner mycket lägre (Halvorsen & Pedersen, 2019).

Ett exempel på sådan kompensation är barnrättsåren som i korthet innebär att den förälder med lägst inkomst i föräldraparet får extra pensionsrätter utifrån tre möjliga beräkningsmodeller.⁴ Fördelen med detta är att kvinnor, som fortfarande tar betydligt större ansvar för barn genom föräldraledighet och deltidsarbete, förlorar betydligt mindre i pension än de hade gjort utan

4. Beräknas enligt: förälderns inkomst året innan denne fick barn (upp till taket på 8.07 basbelopp), 75 procent av genomsnittsinkomsten eller den faktiska lönen plus en extra summa.

barnrättsåren. I Sverige ges barnrättsår upp till barnets 4-årsdag, medan de i Norge ges tills barnet fyllt 6 år. Rätten att reducera sin arbetstid gäller dock upp till barnets 8-årsdag enligt föräldraledighetslagen. Barnrättsårens konstruktion är samtidigt problematisk ur ett jämställdhetsperspektiv. Eftersom barnrättåren ges till en förälder så tjänar föräldraparet på att denne förälder (oftast mamman) går ner mer i tid i stället för att dela på deltiden, vilket vore betydligt bättre ur ett jämställdhetsperspektiv. Det är ett problem eftersom deltidsarbete inte bara ger ett kortsiktigt inkomstbortfall utan även innebär en risk att halka efter i löne- och karriärutveckling. Liknande incitamentsstrukturer återfinns i tjänstepensionsavtalen. För den som arbetar i kommun eller region (ofta kvinnor) betalas full tjänstepension upp till barnets 8-årsdag även för deltidsarbetande, men inte i de privata avtalen som omfattar många män. I par där kvinnan kompenseras men inte mannen riskerar rådande normer om vem som ska gå ner i tid att förstärkas. Fler barnrättsår i kombination med en mer jämställd modell skulle gynna jämställdheten. Det bygger dock på att fler även får kunskap om reglerna som idag i stort är okända. I Norge ger även annat omsorgsarbete, till exempel omsorg av sjuka och äldre anhöriga, inbetalning till pensionen.

Sjukfrånvaro är ett annat exempel som drabbar kvinnors pensionsinbetalningar mer än mäns eftersom kvinnor är mer sjukfrånvarande. Den högre sjukfrånvaron kan i sin tur härledas till ojämsställda strukturer såsom mer riskfylld arbetsmiljö i kvinnodominerat arbete (Arbetsmiljöverket, 2017) och kvinnors större ansvar för obetalt arbete (Angelov m.fl 2011 och Avdic och Johansson, 2013). Pensionsavsättning för den med sjukersättning beräknas på bakomliggande inkomst, men för sjukpenning beräknas pensionen i stället på själva transfereringen som är lägre (även om många kollektivavtalade försäkringar också kan fylla ut beloppet och vara pensionsgrundande precis som vid tillfällig föräldrapenning och arbetslöshetsersättning). Om även sjukpenning beräknades på bakomliggande inkomst så skulle det gynna kvinnor.

Kvinnor lägger även mer tid på att utbilda sig och börjar därför tjäna in pension senare än män. Utbildning ger högre pension vid jämförelser inom könen, men kvinnor med hög utbildning har lägre pensionsbehållning än män som inte har hög utbildning. Kvinnors utbildning betalar sig sämre än mäns eftersom de yrken som kvinnor utbildar sig till ger lägre lön (och därmed pension) än yrken med motsvarande utbildningslängd som många män väljer. Idag ges enbart en mycket liten avsättning till pension vid studier, pensionsavsättningen beräknas utifrån en summa som motsvarar 138 procent av studiebidraget vilket blir en pensionsgrundande inkomst på omkring 5000 kronor i månaden, det vill säga mycket lägre än för någon som arbetar även deltid och inom ett yrke som inte kräver mer än grundläggande utbildning. Om studier skulle ge högre pensionsavsättning skulle det gynna kvinnor.

Strategi 2: Ett starkt grundskydd

Pensioner som bygger på bosättning i stället för inbetalning gynnar som regel kvinnor mer än män (Barr&Diamond, 2008). Ett tillräckligt starkt grundskydd är också avgörande för att skydda äldre, framförallt kvinnor, från fattigdom. Vår nordiska jämförelse visar att den avgörande faktorn för pensions-gapets storlek är huruvida systemet är inkomstbaserat med behovsprövade förmåner eller utgår från att säkerställa en grundnivå för hela pensionärskollektivet där en inkomstrelaterad del läggs ovanpå. Det svenska systemet har utvecklats alltmer till en slags blandsystem i och med att garantipensionen och taket i bostadstillägget höjts så beräknas hälften av alla pensionärer, och över 70 procent av kvinnorna 66 år och äldre, få någon form av grundskydd 2023 (Pensionsmyndigheten, 2022). Förmånerna är dock fortsatt behovsprövade och ges för de flesta endast på en låg nivå. Det innebär att många, särskilt kvinnor, drabbas av den samordningsproblematik mellan inkomst och garantipension som tidigare beskrivits. I Sverige, till skillnad från till exempel Danmark, är det ekonomiska utbytet av ytterligare arbete lägre för personer som haft en låg lön än för personer som haft en genomsnittlig eller hög lön i Sverige (OECD, 2011).

Nivån på grundskyddet innebär en avvägning mellan centrala värden som jämställdhet och ett tillräckligt skydd mot fattigdom å ena sidan, och kopplingen mellan inkomst och pension och incitament att tjäna in sin egen pension, å andra sidan. Kvinnors arbetskraftsdeltagande påverkas av många aspekter, såsom om heltidsarbete erbjuds och tillgången till barnomsorg. Könsnormer är vidare en starkt bidragande orsak till hur kvinnor och män delar det obetalda arbetet (Försäkringskassan, 2013). Samtliga nordiska länder har ett högt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor, samtidigt som kvinnor arbetar betydligt mer deltid än män, oavsett hur pensionssystemet är utformat och nivån på grundskyddet (Andersson, 2023). Att Finland har en längre historia av heltidsarbete bland kvinnor har av forskare förklarats bland annat av landets lägre inkomst per capita efter andra världskriget och skillnader i landsspecifika kulturella normer och värderingar som genererats av hur industrialiseringen ägde rum (Sundström & Wennemo Lanninger, 2014). Sammantaget påverkar med andra ord en stor mängd sammanvägande faktorer kvinnors arbetskraftsdeltagande. Det krävs omfattande reformer på arbetsmarknaden och i socialfärsringssystemet för att jämna ut det obetalda arbetet och öka kvinnors arbetskraftsdeltagande. Förslag på sådana reformer presenteras först i listan av åtgärdsförslag i nästa avsnitt.

Strategi 3: Överföring av pension mellan makar

Att föra över pensionskapital eller pensionsrätter inom äktenskapet används som ett sätt att jämna ut pensioner i vissa länder. Det har i stort sett avisats i Sverige, liksom i övriga Norden, eftersom det innebär en tillbakagång till traditionella könsroller där kvinnors försörjning är beroende av män. Att det inte infördes någon delning av inkomstpensionen när det svenska systemet reformerades på 90-talet motiverades bland annat av att det skulle kunna skapa skeva incitament där par inte tjänade på att kvinnan arbetar och tjänar ihop sin egen pension. Undantaget är premiepensionen som frivilligt kan föras över mellan makar och som inte påverkas på samma sätt på grund av att

den undantas samordningen med garantipensionen, men mycket få nyttjar den möjligheten. Pensionsmyndigheten visar att rent teoretiskt skulle pensionsgapet kunna minska markant om alla män förde över sin premiepension till kvinnor. Andra beräkningar visar dock att en mängd olika, komplicerade kriterier, måste vara uppfyllda för att överföring faktisk ska leda till en utjämnning (Forena 2019). Privat pensionssparande ingår i giftorättsgodset, men inte övriga pensionstillgångar. Pension delas som regel inte vid skilsmässa i något av de nordiska länderna.

Behovet av stöd för änkor är en delvis annan fråga än olika typer av pensionsdelning. Kvinnor är i betydligt högre grad än män efterlevande eftersom kvinnor lever längre och ofta är yngre än sina makar. Att leva ensam innebär att gå miste om vad som brukar kallas stordriftsfördelar, alltså att vara två som delar på kostnader för till exempel boende, bil eller hemutrustning. Av detta skäl är gränsen för låg ekonomisk standard betydligt högre för ensamstående jämfört med sammanboende. OECD (2018) argumenterar för att någon form av efterlevandepension behövs för att klara omställningen från sammanboende till ensamstående. Likaså påtalar (Pensionsmyndigheten, 2018) att det inte finns något begripligt skäl till att personer under 66 år⁵ har rätt till omställningsstöd om de förlorar en make/maka till skillnad från pensionärer som inte omfattas av detta. Efterlevandeskydd kan också tecknas i premiepension mot en kostnad, vilket innebär att få gör detta. Ett märkligt förhållande är att efterlevandeskydd är förval i tjänstepensionsavtal inom kommuner och regioner vilka omfattar framförallt kvinnor, men inte i privat sektor där många män arbetar.⁶ Efterlevandeskyddet kommer till en kostnad av sänkt tjänstepension. Det betyder att kvinnor uppmuntras göra ett val som sänker den egna pensionen, men inte män. Likaså uppmuntras kvinnor, men inte män, att prioritera ett ekonomiskt skydd för efterlevande. Trots att mäns efterlevande (ofta kvinnor) är i större behov av ett sådant skydd. Pensioner bör som regel vara individuella, det självklara målet för ett jämställt samhälle är att kvinnor ska vara oberoende av män. Att kvinnor lever längre än män ska dock inte leda till ökad risk för fattigdom, vilket motiverar förmåner för efterlevande.

5. När rapporten skrevs var åldersgränsen 65 år, men idag är gränsen för omställningspension 66 år.

6. Det finns olika typer av efterlevandeskydd. Familjeskydd säkrar att efterlevande får en bestämd summa utbetald om den försäkrade dör innan denne går i pension. Återbetalningsskydd gör att efterlevande får del av den intjänade pensionen oavsett om den som gått bort gått i pension eller inte. I kommuner och regioner är familjeskydd obligatoriskt och återbetalningsskydd ett förval som aktivt måste väljas bort. I privata avtal måste båda som regel väljas till aktivt.

20 förslag som minskar pensions- gapet och ökar jämställdheten

PENSIONSSYSTEMET HAR BLIVIT KOMPLICERAT och svårt att överblicka. Allt fler delar uppfattningen att pensionssystemet inte levererar vad det utlovar. Dessutom har de höga förväntningarna på att framsteg vad gäller att jämställdhet i arbetslivet automatiskt skulle lösa pensionsskillnaderna inte införlivats, vilket innebär att vi idag har ett mycket högt pensionsgap som förväntas vara betydande för generationer framöver. Sverige har inte bara Nordens mest ojämsställda pensioner. När de nordiska ländernas pensionssystem jämförs har det svenska systemet också lägst förtroende bland den egna befolkningen. Det har därtill lägst ranking i Mercer CFA Institute Global Pension Index som bland annat mäter om pensionerna är tillräckliga och om systemet är långsiktigt hållbart. Nedan presenterar vi förslag för hur pensionsgapet kan minska genom reformer såväl på arbetsmarknaden och familjepolitiken som i pensionssystemet.

Jämställd fördelning av betalt och obetalt arbete och jämställda inkomster

Grunden för jämställda pensioner är en mer jämställd fördelning av det betalda och obetalda arbetet och att kvinnors arbete värderas lika högt som mäns. För att så ska ske krävs ett omfattande reformarbete där de viktigaste förändringarna är följande.

Individualiserad föräldraförsäkring: Den ojämsställda uttaget av föräldraledighet bidrar till att kvinnor lägger mer tid på obetalt arbete, vilket gör att män kan ackumulera en större livsinkomst och därmed högre pension. Det råder i stort sett konsensus om att andra socialförsäkringar som pensionen ska vara individuella, så bör också gälla föräldraförsäkringen.

Dela lika på deltiden: Mäns ansvar för barn måste öka om kvinnor ska öka sitt lönearbete. Förändra föräldraledighetslagens rätt att reducera sin arbetstid från upp till 25 procent till 12,5 för att uppmuntra likadelning mellan föräldrar i enlighet med Delegationen för jämställdhet i arbetslivets förslag.

Rätt till heltid: Ofrivilligt deltidsarbete är en viktig orsak till kvinnors lägre pensioner, som individen själv har svårt att påverka. Om inte 75 procent av alla kommuner och regioner har infört heltid som norm senast 2025 bör regeringen lagstifta för att minska kvinnors ofrivilliga deltidsarbete.

Jämställda löner: Öka takten för att minska löneskillnaderna mellan kvinnor och män. Lönerna i kvinnodominerade yrken måste i högre grad spegla yrkets krav och påföljderna för de arbetsgivare som inte fullföljer lagens krav om lönekartläggning skärpas.

Ett reformerat pensionssystem

Pensionerna behöver höjas

Den allmänna pensionen är inte i nivå med vad som var målet vid det reformerade systemets införande i slutet på av 90-talet. Flera organisationer och politiska partier har förslagit att pensionsrätten och pensionsavgiften ska höjas från 17,21 till 18,5 procent, vilket var vad som initialt avsågs. LO menar att pensionsavgiften bör höjas med 2–3 procentenheter för att uppnå ett önskvärt utfall om 60 procent av lönen efter drygt 40 års arbete i den allmänna pensionen. Oavsett om pensionssystemet reformeras i grunden eller om justeringar görs inom ramen för dagens system behöver pensionerna öka. Vi utgår här ifrån att inbetalningarna till den allmänna pensionen och därmed pensionsnivån ökar med 7 procent, vilket uppskattats bli resultatet av att pensionsavgiften och pensionsrätten höjs från 17,21 till 18,5 procent (TCO, 2019). Om pensionssystemet ska reformeras i grunden kommer finansieringsmodellens utformning med största sannolikhet justeras i sammanhang med det.

Ett helt nytt pensionssystem: En universell ålderspension kombinerat med inkomstbaserade pensioner

Det danska pensionssystemet har högst förtroende i den egna befolkningen i Norden och det Isländska systemet toppar Mercer CFA Institute Global Pension Index. Dessutom ger systemen markant lägre pensionskillnader mellan kvinnor och män jämfört med det svenska systemet. Grunden för både Islands och Danmarks pensionsystem är en allmän pension som säkrar en trygg ålderdom för alla pensionärer, varefter inkomstrelaterade pensioner läggs ovanpå för att avståndet till tidigare lön inte ska bli för stort. Vi menar att Sverige bör undersöka möjligheterna att införa ett liknande system. Till exempel skulle en allmän ålderspension motsvarande EU:s fattigdomsgräns för ensamhushåll, omkring 15 000 kronor, kunna införas. Om inbetalningen till pensionerna samtidigt höjs, skulle en inkomstrelaterad del kunna läggas ovanpå ålderspensionen tillsammans med tjänstepensionen. Då skulle den genomsnittliga pensionen öka och könsgapet minska markant.⁷

7. I augusti 2022 var den genomsnittliga allmänna pensionen för bosatta i Sverige 15 000 kronor före skatt. Vi antar att dagens pensionsnivåer ökar genom en höjning av inbetalningarna till pensionssystemet med 7%. Eftersom behovet av bostadstillägg kan antas minska markant kan också resurser som används för detta istället användas till pensioner.

15 förslag som skulle minska pensionsgapet inom ramarna för nuvarande systems principer

Även inom nuvarande system finns reformer som skulle minska pensionsgapet, om än sannolikt inte i lika stor utsträckning som en mer genomgripande reform. Nedan följer en lista av åtgärder som kan göras på relativt kort sikt eller i samband med en större översyn där systemet grundprinciper ligger fast. Utgångspunkten är även i dessa förslag är höjda pensioner enligt vad som beskrivs ovan.

Inkomstpensionen

Ta bort förskottsräntan

Inkomstpensionen är högre de första åren efter pensioneringen. Förskottet betalas tillbaka genom att sänka den årliga pensionsomräkningen med 1,6 procent, den så kallade förskottsräntan. Eftersom kvinnor lever längre missgynnas de som grupp av ett system som ger högre pensioner vid starten jämfört med senare. Att ta bort förskottsräntan skulle uppskattningsvis minska pensionsgapet i inkomstpensionen med strax över en procentenhet. Indexeringen av inkomstpensionen bör ses över tillsammans med grundskyddet för att skapa ett bättre samspel.

Grundskyddet

Värdesäkra grundskyddet

Indexeringen av garantipensionen måste förändras så att det följer utvecklingen av inkomster i samhället bättre. Möjligheter att skydda mot prisökningar genom differentierad indexering likt den isländska modellen bör övervägas. Taket i bostadstillägget bör också indexeras.

Samordna inkomst- och garantipension så att arbete lönar sig lika mycket vid lägre inkomster

Samordningen mellan garanti- och inkomstpension måste ändras så att den med garantipension får behålla mer av inkomstpensionsökningen.

Pensionsrätter vid inkomstbortfall och studier

Reformera barnrättsåren

Barnrättsåren bör ersätta alla föräldrar som reducerar sin arbetstid oavsett vem som tjänar mest. Förmånen bör också förlängas alternativt kunna ges för exempelvis 4 år upp till barnets 8-årsdag vilket är den tidpunkt då rätten att reducera sin arbetstid enligt föräldraledighetslagen upphör. Sverige bör, likt Norge, även ge rätt till pensionsupptjäning för annat omsorgsarbete, exempelvis omsorg om äldre.

Höj pensionsavgiften vid sjukfrånvaro

Kvinnor har betydligt högre sjukfrånvaro än män på grund av mer obetalt arbete och sämre arbetsvillkor. Pensionen för den som har sjukpenning bör, i likhet med sjukersättning, beräknas på den bakomliggande inkomsten. Det skulle gynna kvinnor.

Höj pensionsrätter vid studier

Kvinnor lägger mer tid på att utbilda sig och börjar därför tjäna in pension senare än män. Utbildning ger högre pension vid jämförelser inom könen, men kvinnor med hög utbildning har lägre pensionsbehållning än män som inte har hög utbildning. Pensionsrätter vid studier bör baseras på en andel av genomsnittsinkomsten istället för på bidragsdelen i studiemedlet som är mycket låg.

Premiepension

Gör efterlevandeskydd till ett förval som kan väljas bort

Kvinnor blir betydligt oftare änkor än män blir änklingar, vilket leder till ökad risk för ekonomisk utsatthet. Efterlevandeskyddet i premiepensionen bör i, i likhet med vissa tjänstepensionsavtal, vara ett förval som aktivt kan väljas bort istället för tvärtom för att öka incitamenten att välja detta.

Utred möjligheten att dela premiepensionen lika som förval

Idag finns möjlighet att föra över premiepensionen till make eller maka. Men detta måste aktivt väljas till en kostnad, vilket en mycket liten andel gör. En alternativ modell kan vara premiepensionen delas lika mellan makar som förval och att det ska vara möjligt att antingen välja bort det helt eller aktivt välja att ena parten för över all sin premiepension till den andre. Detta skulle eventuellt kunna vara kostnadsfritt. Detta bör utredas närmare.

Tjänstepension

Parterna ansvarar för tjänstepensionerna och beslutar självständigt över dess utformning. Nedan listas en rad möjliga förändringar i de kollektivavtalade tjänstepensionerna som skulle bidra till ökad jämställdhet.

Likvärdiga avsättningar över och under taket

Att lönedelar över taket ger en högre pensionsavsättning än lönedelar under taket bland de som har tjänstepension bidrar till att pensionsgapet beräknas vara fortsatt stort under lång tid framöver och att Sverige som enda land i OECD har högre kompensationsgrad för höginkomsttagare än andra. De svenska tjänstepensionerna skulle till exempel kunna efterlikna det norska systemet som fyller upp tjänstepensionen för lönedelar över tak till samma nivå som under taket, men inte ytterligare därutöver.

Inför inbetalning till tjänstepension för deltidsarbetande föräldrar i fler avtal

Idag finns risk att generösare regler i kommuner och regioner jämfört med det privata spär på den redan starka normen att det är kvinnor som ska gå ner i tid när barnen är små. Även avtal som omfattar många män bör införa full inbetalning till tjänstepension för föräldrar upp till barnets 8-årsdag.

Samma regler för efterlevandeskydd- i mans och kvinnodominerade avtal

Idag tecknas olika typer av efterlevandeskydd i tjänstepensionsavtal som omfattar många kvinnor automatiskt till priset av att tjänstepensionen sänks. I privata avtal, som omfattar många män, är situationen den motsatta, efterlevnadsskydd måste aktivt väljas mot en kostnad. Ur ett jämställdhetsperspektiv vore det förtjänstfullt med samma modell i alla avtal.

Full tjänstepension för ofrivilligt deltidarbete

Många, framför allt arbetarkvinnor, arbetar ofrivillig deltid. Deras möjligheter att påverka sin framtida pension är starkt begränsade. På samma sätt som föräldrar kompenseras för deltidarbete bör ofrivilligt deltidarbete kunna ge full avsättning till tjänstepensionen. En stor fördel med detta är att det skapar incitament för arbetsgivaren att erbjuda heltidstjänster. Idag kan den som är ofrivilligt deltidanställd anmäla intresse för fler timmar hos arbetsgivaren vilket bland annat innebär att denna kan begära företrädesrätt till utökad arbetstid enligt LAS när det finns behov av mer arbetskraft på arbetsplatsen. Anställda som anmält intresse för fler timmar skulle kunna ges högre pensionsavsättning. Om arbetstagaren tackar nej till ett rimligt erbjudande om fler timmar tas kompensationen bort.

Privat pension

Underlätta privat pensionssparande för låga- till medelhöga inkomster

Sverige är idag det enda landet i Norden som inte har något subventionerat pensionssparande. Det privata sparandet ska inte krävas för att upprätthålla en rimlig pension. Men det är ett viktigt sätt för den enskilda att kunna anpassa pensionen efter sina egna förväntningar. För höginkomsttagare finns redan goda möjligheter att spara långsiktigt i andra sparformer. Ett subventionerat sparande skulle rikta sig specifikt till låg- och medelinkomsttagare som är i särskilt stort behov av en sådan sparform.

Övrigt

Ta bort eller reformera reglerna om löneväxling

Systemet för löneväxling är svårförutsägbart och gynnar tydligt män eftersom det bara är lönsamt för personer med inkomster över taket i den allmänna pensionen. Dessutom leder det till att framför allt inkomster från män som annars skulle kunna ingått i giftorättsgodset vid skilsmässa som privat sparande istället undanhålls delningen, vilket missgynnar den andra parten (oftast en kvinna) Systemet bör tas bort eller om möjligt reformeras till en mer överskådlig och rättvis modell.

Ta bort åldersgränsen i omställningspensionen

Det är rimligt att den som ska ställa om sin ekonomi efter att maka eller make gått bort ges möjlighet till en omställningsperiod. Idag finns en omställningspension för den som är under 66 år och som förlorar en maka eller make. Men för pensionärer däremot saknas ett sådant stöd när änkepensionen fasas ut. Åldersgränsen för omställningspensionen bör tas bort så att även pensionärer får del av stödet.

Litteraturförteckning

- Andersson, J. (2023) *Gender-equal pensions in the Nordics- What can the Nordic countries learn from each other in order to close the gender pension gap?* Utgiven av Nordiska ministerrådet i samarbete med Sveriges Kvinnoorganisationer
- Angelov, N. Johansson, P. Lindahl E. Lindström, E.A (2011) *Kvinnors och mäns sjukfrånvaro*. IFAU rapport 2011:2.
- Avdic, D. Johansson, P. (2013) *Könsskillnader i preferenser för sjukfrånvaro*. IFAU Rapport 2013:13.
- Barr, N. & Diamond, P. (2008) *Gender and Family*. In Barr, N. & Diamond, P. (ed.) *Reforming Pensions: Principles and Policy Choices* <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195311303.001.0001> DS 2016:19
- Forena (2019) *Pensionsreform 2024. Del 1: Det allmänna pensionssystemet Forenas pensionspolitiska program*.
- Forena (2020) *Modernisera garantipensionen för jämställdhetens skull*. <https://www.forena.se/om-Forena/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/2020/nytt-pensionsforslag---modernisera-garantipensionen-for-jamstalldhetens-skull/publicerad-2020-12-09>.
- Försäkringskassan (2013) *De jämställda föräldrarna. Vad ökar sannolikheten för ett jämställt föräldrapenninguttag?* Socialförsäkringsrapport 2013:8.
- ISF (2017) *Kvinnors och mäns pensioner – En analys av skillnader och spridning i pensionsinkomster i dag och i framtiden*. Rapport 2017:8
- Halvorsen, E. & West Pedersen, A. (2019) *Closing the gender gap in pensions: A microsimulation analysis of the Norwegian NDC pension system*. *Journal of European Social Policy*, 29 (1). <http://doi.org/10.1177/0958928717754296>
- Mercer CFA Institute (2022) *Mercer CFA Institute Global Pension Index 2022 Converting defined contribution benefits into better outcomes for retirees*.
- Nordling, B (2022) *Jämställda Skatter- Så påverkar skattesystemet kvinnors liv*. *Sveriges Kvinnoorganisationer*, December 2022.
- OECD (2011) *OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>
- OECD (2018), *OECD Pensions Outlook 2018, Chapter 7. Are survivor pensions still needed?* OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/pens_outlook-2018-en. Pensionsmyndigheten
- OECD (2021) *Pensions at a glance 2021*. OECD publishing, Paris.
- Pensionsmyndigheten (2022) *Alternativ för ett enklare grundskydd. Rapport nr 1 i vägvalsserie om pensionerna*.
- SEB (2021) *Välfärdsbarometern 2021. En rapport från SEB, maj 2021*
- TCO (2019) *Pensionspolitiskt program för TCO 2019*

Sveriges Kvinnoorganisationer har i samarbete med det danska fackförbundet 3F och den finska kvinnoorganisationen NYTKIS samt med finansiering av Nordiska ministerrådets samarbetsorgan Nordisk information om kön (NIKK) tagit fram en rapport om jämställda pensioner i Norden med namnet Gender-equal pensions in the Nordics- What can the Nordic countries learn from each other in order to close the gender pension gap? Denna kortrapport bygger på slutsatser från den rapporten.

Sveriges Kvinnoorganisationer är en partipolitiskt och religiöst obunden paraplyorganisation för den svenska kvinnorörelsen. Vi samlar 50 föreningar som tillsammans representerar över 130 000 kvinnor och flickor.