

Underlagsrapport 2024:5

ETT JÄMSTÄLLT PENSIONSSYSTEM

Jämställdhetsmyndigheten publicerar flera olika typer av rapporter. Underlagsrapporter från externa forskare eller aktörer som fungerar som ett kunskapsunderlag är en typ av rapport.

Jämställdhetsmyndigheten

Göteborg, april 2024

Underlagsrapport 2024:5

Dnr: ALLM 2022/169

Har du frågor om denna publikation, kontakta:

Peter Vikström, avdelningschef Analys och Uppföljning

Telefon 031-392 90 00

INNEHÅLL

Förord	4
Sammanfattning	5
1. Inledning	6
Ekonomisk jämställdhet genom hela livet	6
Flera förändringar har genomförts och andra har föreslagits	6
Metod och avgränsning.....	7
Disposition	7
2. Pensionsgapet	8
Inkomstskillnader bland äldre har varit oförändrade länge	8
Det svenska pensionssystemet består av tre delar	10
Pensionen påverkas av de samlade livsinkomsterna	11
Hur stort är pensionsgapet?	12
Den allmänna pensionen jämnar ut inkomstgapet	14
Tjänstepensionen förstärker skillnaderna	16
Män får större utbetalning från privat pension	18
Skatter påverkar pensionärernas ekonomi.....	19
3. Höjd pensionsålder.....	20
När går kvinnor och män i pension?	20
Medellivslängden ökar inte lika mycket för alla	23
Flera aspekter påverkar pensionsålder.....	24
Vilken påverkan har förändringarna gett?.....	26
Olika grupper påverkas olika av höjd pensionsålder	27
4. Höjt grundskydd och inkomstpensionstillägg	29
Höjd garantipension och bostadstillägg minskar pensionsgapet.....	29
Inkomstpensionstillägg tillfaller främst kvinnor.....	30
Pensionsgapet har minskat men inget helhetsgrepp om frågan.....	31
5. Åtgärder för jämställda pensioner.....	32
Handlingsplanen för jämställda pensioner pekar ut åtgärder.....	32
Nya analyser har genomförts.....	36
Effekterna av åtgärderna är osäkra.....	38
6. Ett jämställt pensionssystem?	40
Livsinkomstprincipen ställer krav på åtgärder inom andra områden	40
Flera möjliga åtgärder inom ramen för nuvarande pensionssystem.....	41
Grundläggande principer påverkar jämställdheten.....	42
English summary	43
Referenser	45

FÖRORD

Jämställdhetsmyndigheten har ett instruktionsstyrt uppdrag att varje år, med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen, redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer vidtagit. Den årliga rapporten har tagit namnet resultatrapporten. Denna rapport är en underlagsrapport till Jämställdhetsmyndighetens resultatrapport 2024. Underlagsrapporten analyserar senare års förändringar av pensions-systemet utifrån dess jämställdhetspolitiska effekter.

Göteborg, april 2024

*Peter Vikström,
Avdelningschef*

SAMMANFATTNING

Under senare år har flera förändringar genomförts i pensionssystemet. Grundskyddet har höjts, ett inkomstpensionstillägg har införts och pensionsåldrarna förändrats. Åtgärder för jämställda pensioner har också diskuterats och analyserats. Redan 2017 antog pensionsgruppen en handlingsplan för jämställda pensioner. Mot denna bakgrund har Jämställdhetsmyndigheten analyserat pensionssystemet ur ett jämställdhetsperspektiv.

Skillnader i disponibla inkomster mellan kvinnor och män är större bland äldre över 65 år jämfört med befolkningen som helhet och dessa skillnader har varit oförändrade under lång tid. Skillnaderna är störst i åldrarna strax över 65 år för att sedan minska. Det är kapitalinkomster, tjänstepension och allmän inkomstgrundad pension som bidrar mest till skillnaderna i inkomst mellan äldre kvinnor och män. Skatter, pensionssystemets grundskydd och änkepensionen bidrar till att minska skillnaden. Att gapet inte minskat över tid, när kvinnors arbetsmarknadsdeltagande ökat, beror på att tjänstepensioner, arbetsinkomster och kapitalinkomster ökat i betydelse för de totala inkomsterna för pensionärer. Dessa inkomster är särskilt ojämnt fördelade mellan kvinnor och män och ökar därmed inkomstgapet.

Pensionerna utgör en stor del av äldres inkomster. Kvinnors totala pension som andel av männens är 71 procent. Denna skillnad brukar benämnas pensionsgapet. Skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga pensioner är störst i Sverige av alla nordiska länder. Senare års förändringar i form av höjt grundskydd och inkomstpensionstillägget har bidragit till att minska pensionsgapet något eftersom kvinnor i högre utsträckning tar del av dessa inkomster.

Den grundläggande principen för pensionssystemet, livsinkomstprincipen, innebär att pensionens storlek styrs av den samlade livsinkomsten. Det faktum att kvinnor har lägre löner, arbetar mer deltid och lämnar arbetslivet tidigare än män innebär att kvinnors pensioner i genomsnitt blir lägre. Livsinkomstprincipen innebär att även om vi uppnådde ett jämställt arbetsliv idag så skulle det ta ytterligare 40–50 år innan nybeviljade pensioner blev jämställda. Eftersom kvinnor har lägre arbetsinkomster än män även bland de yngre på arbetsmarknaden kommer pensionsgapet att bestå över lång tid. Den långsiktiga lösningen för att sluta pensionsgapet och uppnå jämställda pensioner är att eliminera de strukturer som skapar ojämslaldhet i arbetslivet. Det innebär att det även krävs reformer utanför pensionssystemet, till exempel för att nå en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt jämställdhet inom arbetslivet. God hälsa och goda arbetsvillkor är viktiga förutsättningar för att kunna förlänga arbetslivet och dessa aspekter bör beaktas i fortsatta uppföljningar. Jämställdhetsmyndigheten menar dock att det behövs åtgärder och reformer även inom pensionssystemet för att bidra till ökad ekonomisk jämställdhet bland äldre kvinnor och män. Det finns åtgärder som skulle bidra till att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män inom ramen för dagens pensionssystem. Det finns dock också argument för en bredare översyn av pensionssystemet. Jämställdhetsmyndigheten menar att jämställdhet bör vara prioriterat i en sådan översyn.

Pensionsåldrarna har höjt i flera steg och det är inte möjligt att fullt ut följa upp de senaste förändringarna. Mycket tyder dock på att höjda åldersgränser kan påverka kvinnor och män på olika sätt och därmed få en påverkan på den ekonomiska jämställdheten. Åldersförändringarna i pensionssystemet måste fortsätta att följas upp med särskilt hänsyn till hur de påverkar jämställdheten mellan kvinnor och män.

1. INLEDNING

I denna rapport redovisar Jämställdhetsmyndigheten en analys av pensionssystemet från ett jämställdhetsperspektiv. Rapporten beskriver hur pensionsgapet mellan kvinnor och män ser ut och vilka faktorer som ligger bakom det. Vidare analyseras flera av de förändringar av pensionssystemet som genomförts under senare år, nämligen förändrade pensionsåldrar, inkomstpensionstillägget och höjt grundskydd. Rapporten innehåller också en sammanställning och analys av föreslagna åtgärder för att uppnå mer jämställda pensioner.

Ekonomisk jämställdhet genom hela livet

Rapporten tar utgångspunkt i det jämställdhetspolitiska delmålet om ekonomisk jämställdhet. Delmålet innebär att kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Målet har ett livscykelperspektiv som innebär att det avlönade arbetet ska ge ekonomisk trygghet och självständighet även under pensionsåren.¹ Pensionärer är en intressant grupp att undersöka ur ett jämställdhetsperspektiv eftersom deras pensionsinkomster speglar de ackumulerade skillnaderna mellan kvinnor och män som funnits under arbetslivet. Skillnader i disponibel inkomst mellan kvinnor och män är dessutom större bland äldre över 65 år jämfört med befolkningen som helhet.

Flera förändringar har genomförts och andra har föreslagits

Rapporten är en underlagsrapport till Jämställdhetsmyndighetens årliga resultatrapport. Resultatrapportens syfte är att, med utgångspunkt i de jämställdhetspolitiska målen, redovisa och analysera resultat av åtgärder som relevanta myndigheter och andra aktörer har vidtagit. Rapporten tar därför utgångspunkt i flera av de förändringar av pensionssystemet som har genomförts under senare år. Dessa är höjda pensionsåldrar, höjt grundskydd och införandet av inkomstpensionstillägget.

Flera åtgärder för jämställda pensioner har diskuterats och analyserats av olika aktörer under senare år. Bland annat är pensionsområdet ett av få områden inom jämställdhetspolitiken där det finns en handlingsplan. Vidare har Pensionsmyndigheten publicerat flera rapporter på området jämställda pensioner där olika typer av åtgärder analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Bland annat analyserar Pensionsmyndigheten flera av de förslag som nämns i handlingsplanen för jämställda pensioner. Nordiska ministerrådet har också tagit fram en rapport som jämför pensionssystemen i de nordiska länderna ur ett jämställdhetsperspektiv. En rad andra aktörer har också bidragit till debatten om åtgärder för jämställda pensioner. Den här rapporten redogör för flera av de åtgärder som föreslagits eller diskuterats för att på så vis bidra till den fortsatta policyutvecklingen på området.

¹ Skr 2016/17:10 2016

Metod och avgränsning

Rapporten bygger till stor del på sammanställningar av tidigare rapporter och analyser av jämställda pensioner och genomförda förändringar. Fokus i denna rapport kommer att vara på pensioner, men även andra inkomster som bidrar till inkomstgapet bland äldre berörs. Pensionssystemet kan diskuteras och analyseras utifrån en rad olika perspektiv. Fokus för rapporten är jämställdhet mellan kvinnor och män. Utöver det gör vi vissa analyser med ett intersektionellt perspektiv, bland annat kopplat till utrikes födda kvinnor och män. Fokus ligger på det allmänna pensionssystemet men även tjänstepensionerna berörs. Privat pensionssparande berörs endast övergripande. På senare år har det även gjorts förändringar inom andra system som påverkar pensionärens och äldre personers ekonomi, till exempel i skattesystemet och sjukersättningen. Dessa berör vi dock endast övergripande.

Disposition

I kapitel 2 *Pensionsgapet* beskriver vi pensionsgapet mellan kvinnor och män samt hur de olika delarna i pensionssystemet bidrar till detta. I kapitel 3 *Höjd pensionsålder* ligger fokus på de förändringar av pensionsrelaterade åldersgränser som genomförts under senare år och hur de påverkar kvinnor och män. I kapitel 4 *Höjt grundskydd och inkomstpensionstillägg* analyserar vi de jämställdhetspolitiska effekterna av senare års förändringar i grundskyddet samt inkomstpensionstillägget. I kapitel 5 *Åtgärder för jämställda pensioner* redovisar vi några förslag på åtgärder för mer jämställda pensioner som varit aktuella eller diskuterats under senare år. I det avslutande kapitel 6 *Ett jämställt pensionssystem?* diskuterar vi möjliga vägar framåt för mer jämställda pensioner.

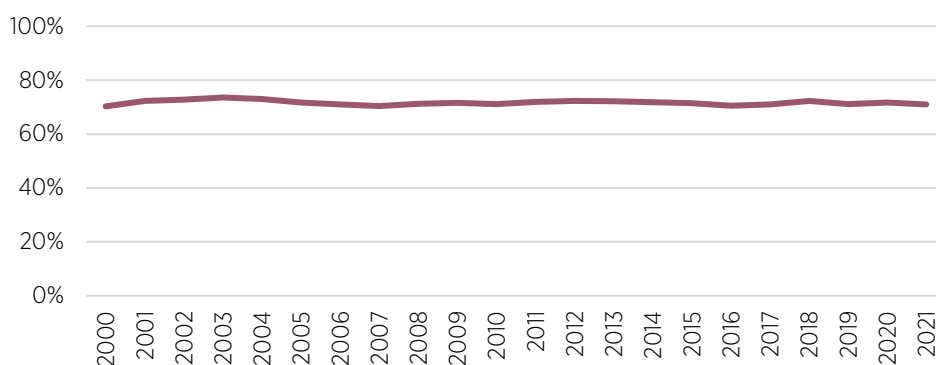
2. PENSIONSGAPET

Kvinnor över 65 år har generellt lägre pensioner och inkomster jämfört med män i samma ålder. Skillnaderna i inkomster mellan kvinnor och män är större i denna äldre åldersgrupp jämfört med kvinnor och män i yngre åldrar. Detta kapitel beskriver hur olika typer av inkomster, och olika delar av pensionssystemet bidrar till skillnaden.

Inkomstskillnader bland äldre har varit oförändrade länge

Skillnaden i disponibel inkomst mellan kvinnor och män som är 65 år och äldre var 28 procent 2022. Det är en större skillnad jämfört med yngre kvinnor och män. Gapet har varit oförändrat runt 30 procent över lång tid vilket figur 1 visar.

Figur 1. Kvinnors andel av mäns disponibla inkomst, 65 år och äldre. Andel i procent



Källa: SCB, inkomst och taxeringsregistret

Pensionärers inkomster består till stor del av pensioner, men även andra inkomstkällor spelar roll för den disponibla inkomsten. Pensionärers inkomster kommer från fler inkomstkällor än vad de gör för befolkningen i arbetsför ålder där den huvudsakliga inkomstkällan oftast är löneinkomst. Betydelsen av varje inkomstkälla varierar mellan könen.² Pensionen utgör den största delen av kvinnors och mäns inkomster efter 65 års ålder men den utgör en större del för kvinnor än för män. Kapitalinkomster och löneinkomster utgör i stället en större andel av de äldre männens inkomster. Det är kapitalinkomster, tjänstepension och allmän inkomstgrundad pension som bidrar mest till skillnader i inkomst mellan äldre kvinnor och män. Mest utjämnande är skatterna, men även grundskyddet och änkepensionen minskar skillnaden.³ Skillnaden i disponibel inkomst mellan kvinnor och män som tagit ut pension borde ha minskat över tid i och med att kvinnors arbetsutbud har ökat. Att så inte varit fallet beror på att tjänstepensioner, arbetsinkomster och kapitalinkomster ökat i betydelse för de totala inkomsterna för pensionärer.⁴ Dessa inkomster är särskilt ojämnt fördelade mellan kvinnor och män och ökar

² Sjögren Lindquist & Säve-Söderberg 2018

³ Regeringen 2022b

⁴ Pensionsmyndigheten 2022c

därmed inkomstgapet. Det relativt oförändrade inkomstgapet beror också på att skattesystemet är mindre omfördelande mellan kvinnor och män nu jämfört med när pensionsystemet infördes.⁵ I takt med att skillnaden i allmän inkomstgrundad pension har minskat, har garantipensionens, änkepensionens och skattesystemets omfördelande effekter minskat, vilket också har bidragit till att den totala skillnaden i inkomster mellan kvinnor och män som är pensionärer i princip är oförändrad.⁶ Detta illustreras i tabell 1 där en jämförelse görs mellan olika inkomsters bidrag till könsgapet 2013 respektive 2022. För båda åren ger de olika inkomsterna ett totalt inkomstgap på 28 procent mellan kvinnor och män. Skattesystemet respektive garantipensionen minskade till exempel gapet med 16 respektive 5 procent 2013 och med 13 respektive 2 procent 2022. Även om inkomsts skillnaden varit densamma under lång tid mätt i procent så har den ökat i kronor när inkomstnivån har blivit högre, vilket tabell 1 visar.

Tabell 1. Olika inkomstslag respektive skatters bidrag till inkomtskillnaden mellan kvinnor och män samt skillnaden i kronor per månad 2013 och 2022

	Bidrag till könsgapet i procent		Skillnad i kr	
	2013	2022	2013	2022
Total inkomtskillnad	28	28	-5290	-7750
Allmän inkomstgrundad pension	24	12	-4460	-3450
Garantipension	-5	-2	900	530
Änkepension	-5	-2	940	550
Bostadstillägg	-2	-1	390	390
Tjänstepension	14	13	-2710	-3640
Privat pension m.m.	2	1	-390	-400
Lön m.m.	7	6	-1240	-1600
Kapitalinkomster m.m.	9	14	-1670	-3870
Skatt	-16	-13	2950	3740

Källa: Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget, Prop. 2023/24:1, samt egna beräkningar

Gapet i inkomster är större bland yngre pensionärer jämfört med äldre. Detta trots att de äldsta kvinnliga pensionärerna har haft ett mycket lägre arbetskraftsdeltagande än yngre kvinnliga pensionärer. Även detta beror på att andra inkomster, framför allt tjänstepensionen, kommit att spela en större roll för pensionärernas inkomst.⁷

Utrikes födda pensionärer har i allmänhet lägre disponibla inkomster än inrikes födda pensionärer. Utrikes födda har också en högre risk för relativt låg ekonomisk standard. Av de utrikes födda pensionärerna är det 23 procent som har en relativt låg ekonomisk

⁵ Regeringskansliet 2016

⁶ Regeringen 2022b

⁷ Regeringskansliet 2016

standard 2020. Motsvarande andel bland inrikes födda pensionärer är 9 procent. I genomsnitt har utrikes födda kvinnor som är pensionärer en större risk för att leva i ekonomisk utsatthet än män födda i samma landområde.⁸

Det svenska pensionssystemet består av tre delar

Det svenska pensionssystemet består av det allmänna pensionssystemet, tjänstepension och eventuellt privat pensionssparande. Den allmänna pensionen administreras av Pensionsmyndigheten och består av inkomstpension, premiepension och tilläggspension, som är inkomstgrundade samt garantipension, för personer som saknar eller har låg inkomstgrundad pension. Sedan 2021 ingår även inkomstpensionstillägget för pensionärer som har arbetat länge men ändå har en relativt låg inkomstgrundad pension. I det allmänna pensionssystemet ingår också bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepension.

Inkomst- och premiepensionen bygger på livsinkomstprincipen. De grundas på samtliga inkomster som beskattats under livet, vilket förutom till exempel arbetsinkomster även innefattar inkomster som sjuk- eller aktivitetsersättning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Personer födda 1953 eller tidigare kan också ha den inkomstgrundade tilläggspensionen. Den ersatte ATP och folkpension som fanns i det gamla pensionssystemet.

Grundskyddet består av garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd och efterlevandepension. Grundskyddsformånerna beräknas på olika sätt för gifta respektive ogifta. Garantipension ges till pensionärer som saknar eller har låg allmän inkomstgrundad pension. I dag får 46 procent av alla pensionärer garantipension.⁹ Skillnaden är dock stor mellan kvinnor och män då drygt 60 procent av alla kvinnor får garantipension jämfört med 23 procent av männen.¹⁰ Garantipensionen räknas av mot inkomstpensionen, vilket innebär att ju mer som tjänats in till pensionen, desto mindre garantipension betalas ut. Garantipensionen beräknas också på antal år personen bott i Sverige. Det krävs 40 bosättningsår för full garantipension. För personer som inte har bott i Sverige i minst 40 år innan pension reduceras garantipensionen proportionellt med andelen år som saknas.¹¹ Undantag har tidigare gjorts för de som fått uppehållstillstånd av asylskäl då de kunde få garantipension baserad på den tid som de varit bosatta i de länder som de flytt ifrån. Från och med 2023 har detta undantag tagits bort. Flyktingar med låga inkomster som går i pension från och med år 2023 kommer därför i större utsträckning än tidigare att hänvisas till äldreförsörjningsstödet.¹² Det går dock att tillgodoräkna sig bosättningsår i EU- och EES-länder samt Schweiz.

Bostadstillägg är ett skydd mot höga bostadskostnader för pensionärer med låga inkomster och låg förmögenhet. Bostadstillägget är behovsprövat och påverkas av civilstånd, boendekostnad och förmögenhet. Stödet riktas därmed mot ett mer begränsat antal

⁹ Pensionsmyndigheten 2022b Uppgifterna i denna rapport kommer främst från Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning om hushållens ekonomi från 2020

⁹ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

¹⁰ Egna beräkningar utifrån Pensionsmyndighetens statistik.

¹¹ Pensionsmyndigheten 2022b

¹² Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

pensionärer än garantipensionen. Äldreförsörjningsstödet är det yttersta grundskyddet inom pensionssystemet. Det ska garantera en skälig levnadsnivå för den som har låg eller ingen pension.¹³ Det gäller i första hand de som inte har varit bosatta i Sverige så lång tid att de har rätt till full garantipension.¹⁴ Drygt 24 000 pensionärer tog emot äldreförsörjningsstöd i december 2023, 56 procent av dem var kvinnor.¹⁵

I den allmänna pensionen finns också en efterlevandepension som är ett ekonomiskt stöd om en nära anhörig dör. Efterlevandepensionen består av barnpension, omställningspension och änkepension. Barnpension är en efterlevandepension som barn kan få om en eller båda föräldrarna avlidit. Barnpension betalas ut till minst 18 år. Omställningspension kan betalas ut till personer som inte fyllt 66 år vars make, maka eller registrerade partner dör.¹⁶ Omställningspensionen betalas ut under ett år men förlängs vid vårdnad av minderåriga barn. Änkepensionen är under utfasning sedan 1990 men den utgör fortfarande en betydande del av de äldsta kvinnornas inkomster.¹⁷

De flesta får också en tjänstepension från sin arbetsgivare. Tjänstepensionen bestäms i kollektivavtal och kan därför se olika ut beroende på anställning. De fyra stora tjänstepensionsavtalen gäller anställd inom kommun och region; anställd i staten; privatanställd tjänsteman eller privatanställd arbetare.¹⁸

Pensionen påverkas av de samlade livsinkomsterna

Det nuvarande pensionssystemet infördes 2002. Det förra pensionssystemet blev på grund av den ekonomiska och demografiska utvecklingen inte finansiellt hållbart. Reformeringen under 1990-talet fokuserade därför starkt på långsiktig finansiell hållbarhet. Men det gjordes också betydande principiella förändringar.¹⁹

En av de grundläggande principerna för pensionssystemet är livsinkomstprincipen. Den innebär att pensionens storlek styrs av alla arbetsrelaterade inkomster som människor har under livet - den samlade livsinkomsten. Pensionen blir på så vis en avspeglning av inkomsterna under arbetslivet – hög inkomst och långt arbetsliv ger högre pension, låg inkomst och kort arbetsliv ger lägre pension. Det gäller både det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionssystemet. Skillnaderna mellan kvinnors och mäns pensioner beror därför framför allt på skillnader under arbetslivet.²⁰ Några orsaker till att kvinnors intjänande till pensionen är lägre är att:

- Kvinnodominerade yrken har lägre löner
- Det finns en oförklarad löneskillnad på 4,5 procent
- Kvinnor arbetar i större utsträckning deltid (även ofrivillig)

¹³ Pensionsmyndigheten 2021a

¹⁴ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

¹⁵ Pensionsmyndigheten u.å.

¹⁶ Det gäller under vissa omständigheter även sammanboende.

¹⁷ Pensionsmyndigheten 2022c

¹⁸ Pensionsmyndigheten 2023g

¹⁹ Pensionsmyndigheten 2023a

²⁰ Sjögren Lindquist & Säve-Söderberg 2018

- Kvinnor har i genomsnitt ett tidigare utträde från arbetslivet
- Föräldraledighet (inkl. VAB) är ojämnt fördelad
- Kvinnor är i högre utsträckning sjukskrivna
- Det är vanligare att kvinnor helt står utanför arbetskraften
- Kvinnor studerar längre

Livsinkomstprincipen innebär att händelser och val tidigt i livet kan vara svåra att kompensera för senare. Till exempel påverkar deltidsarbete tidigare i arbetslivet pensionen i större utsträckning än vad deltidsarbete senare i arbetslivet gör. Pensionsmyndigheten har gjort beräkningar på att deltidsarbete på 50 procent mellan 30-39 år minskar pensionen med 13,6 procent. Om deltidsarbetet i stället sker mellan 55-64 år är minskningen 10,6 procent. Det beror på att avkastningen gör att tidigare inbetalningar till pensionen är mer värdefulla än senare.²¹

Att dessa aspekter bidrar till att kvinnors pensioner i genomsnitt blir lägre än mäns var både känt och diskuterat när pensionssystemet utformades på 1990-talet. Effekten accepterades utifrån argumentet att det inte är pensionssystemets uppgift att under pensionstiden kompensera för inkomstskillnader under arbetslivet. Det fanns också en övertygelse om att kvinnors ökade deltagande på arbetsmarknaden skulle leda till en utjämning av livsinkomsterna och därmed pensionerna. Den förändringen har dock visat sig gå långsamt och pensionsgapet minskar därför också långsamt.²² När pensionssystemet utformades fanns alltså förhoppningar om att skillnaderna skulle jämnas ut i snabbare takt än vad som faktiskt har kommit att bli fallet.²³

Pensionssystemet innehåller också tydliga avsteg från livsinkomstprincipen, bland annat i form av garantipensionen. Pensionsmyndigheten menar att förändringar under senare år har lett till att pensionerna inte längre har en lika tydlig koppling till livsinkomsten.²⁴ Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) har påpekat att pensionsutfallet påverkas av flera faktorer som individen inte själv kan påverka eller förutse bland annat hur medellivslängden, kapitalmarknaden och ekonomin i pensionssystemet utvecklas.²⁵

Hur stort är pensionsgapet?

Vi har tidigare konstaterat att skillnaden i disponibel inkomst mellan äldre kvinnor och män har varit oförändrad under lång tid. I detta avsnitt kommer vi fokusera på pensionsinkomsterna. År 2022 var de genomsnittliga totala pensionerna före skatt 18 200 kronor per månad för kvinnor och 25 500 kronor per månad för män. Kvinnors totala pension som andel av männens var alltså 71 procent.²⁶ Denna skillnad brukar benämnas som pensionsgapet. Pensionsgapet syftar i detta fall på skillnaden mellan kvinnor och män vad gäller genomsnittlig årlig/månatlig pension och inte på skillnaden mellan könen i totalt utbetald pension under hela pensionstiden. De olika delarna i pensionssystemet

²¹ Pensionsmyndigheten 2019b

²² Pensionsmyndigheten 2023e

²³ Regeringskansliet 2016

²⁴ Pensionsmyndigheten 2023a

²⁵ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

²⁶ Pensionsmyndigheten 2023h preliminära siffror

bidrar på olika sätt till det totala pensionsgapet. Bland äldre årskullar förklaras de genomsnittliga skillnaderna mellan kvinnor och män till störst del av könsskillnader i inkomst- och tilläggs pension. Bland yngre årskullar är det främst könsskillnader i tjänstepensionerna som bidrar till skillnaderna i total pension.²⁷

Sverige har Nordens mest ojämställda pensioner

Skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga pensioner är störst i Sverige av samtliga nordiska länder. 2021 hade också Sverige den högsta andelen äldre kvinnor i risk för fattigdom av de nordiska länderna.²⁸ Enligt en rapport från Nordiska ministerrådet är det arbetsmarknadsfaktorer som förklarar skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner i de nordiska länderna. De konstaterar dock att det är pensionssystemens olika konstruktion, och inte arbetsmarknadsfaktorer, som förklarar skillnader i pensionsgapet mellan länderna. Pensionsgapet är störst i Finland och Sverige som historiskt sett har högt arbetskraftsdeltagande bland kvinnor. Sverige har det lägsta lönegapet, men samtidigt det största pensionsgapet. Den största skillnaden i pensionssystemens konstruktion finns mellan pensionssystem som i större utsträckning är inkomstbaserade, som i Sverige, Norge och Finland, och pensionssystem där en högre andel består av en allmän ålderspension som är lika för alla, som i Danmark och på Island. I Danmark och på Island är också pensionsgapet betydligt lägre. Något som i sin tur skiljer Sverige från Finland och Norge är det relativt stora gapet vad gäller tjänstepensionen. Tjänstepensionens utformning skiljer sig i Sverige från de övriga nordiska länderna genom att ha en högre kompensationsgrad för höga inkomster.²⁹

Utrikes födda pensionärer har generellt lägre pension

Ett annat gap inom pensionssystemet, utöver det mellan kvinnor och män, är det mellan inrikes och utrikes födda pensionärer. Skillnaden i disponibel inkomst (exklusive kapitalinkomster och kapital skatter) mellan äldre inrikes- och utrikesfödda kvinnor är 8 procent och skillnaden mellan äldre inrikes- och utrikesfödda män är 19 procent.³⁰ Pensionsgapet mellan utrikes födda kvinnor och män är knappt 20 procent.³¹ Många utrikes födda som är pensionärer idag har kommit till Sverige mitt i livet och har därför inte tjänat in pension i Sverige under lika många år som inrikes födda. Andra bidragande orsaker till gapet är att utrikes födda generellt har lägre sysselsättningsgrad och lägre lön jämfört med inrikes födda.³² Utrikes födda täcks dessutom i lägre utsträckning än inrikes födda av kollektivavtalade tjänstepensioner vilket leder till lägre totala pensioner.³³ På grund av dessa skillnader tar en högre andel utrikes födda pensionärer del av grundskyddet jämfört med inrikes födda. Andelen varierar mellan födelseländer och mellan könen vilket tabell 2 visar.

²⁷ Inspektionen för socialförsäkringen 2017a

²⁸ Detta var dock innan den senaste höjningen av garantipensionen vilken kan ha minskat andelen.

²⁹ Nordiska ministerrådet 2023

³⁰ Pensionsmyndigheten 2022b

³¹ egna beräkningar utifrån Pensionsmyndigheten 2022b Bilaga 1

³² Pensionsmyndigheten 2022b

³³ Anders Kjellberg 2022

Tabell 2. Andel av pensionärer (66 år och äldre) med grundskydd efter födelseland, 2020. Andel i procent

	Kvinnor	Män
Sverige	49	13
Afrika och Asien	89	78
Norden och EU	55	24
Övriga	74	55

Källa: Pensionsmyndigheten 2022, Hur ser inkomsterna för utrikes födda pensionärer ut? Observera att grupperingarna skiljer sig åt i andra aspekter än födelseland. Till exempel har personer från Afrika och Asien i högre utsträckning kommit till Sverige av asylskäl. Personer som har invandrat från Norden och EU har främst gjort det av arbetsmarknadsskäl.

Bland utrikes födda pensionärer är det 11 procent som helt saknar inkomstgrundad pension och därför endast har inkomst från grundskyddet. Motsvarande andel bland inrikes födda pensionärer är någon procent. Vidare har många utrikes födda lägre garantipension som beror på kortare bosättningsstid än de 40 år som krävs för hel garantipension. De blir därmed i högre grad beroende av äldreförsörjningsstödet.³⁴

Den allmänna pensionen jämnar ut inkomstgapet

Inkomstgapet mellan kvinnor och män under arbetslivet ledet till ett pensionsgap i den allmänna pensionen. Pensionsgapet i den allmänna pensionen är dock inte lika stort som skillnaden i inkomst. Den allmänna pensionen jämnar med andra ord ut inkomstgapet mellan kvinnor och män när de blir pensionärer. Pensionsgapet i den allmänna pensionen har också minskat över tid och är idag 20 procent.

Att skillnaden i allmän pension är mindre än inkomstskillnaden beror på att skillnaden i pensionsrätt mellan könen är mindre än skillnaden i inkomst. Det finns en övre inkomstgräns för intjänandet i det allmänna pensionssystemet om 7,5 inkomstbasbelopp per år. Inkomster över den nivån genererar inte allmän pension. Gränsen bidrar till att minska skillnaderna i pensionsgrundande inkomst mellan könen. Detta eftersom det är fler män än kvinnor som har inkomster över den gränsen. Det finns även andra inslag i den allmänna pensionen som bidrar till att minska pensionsgapet. Dessa är könsneutralt utformade men på grund av könsmonster kommer de kvinnor till del i större utsträckning än män. Dessa är: grundskyddet, inkomstpensionstillägget, pensionsgrundande belopp, överföring av premiepensionsrätter, efterlevandeskydd i premiepensionen, könsneutrala delningstal samt änkepensionen.³⁵ Änkepensionen är under utfasning och kommer inte beröras vidare här. Inkomstpensionstillägget infördes 2021 och analyseras vidare i kapitel 4 Höjt grundskydd och inkomstpensionstillägg. Där analyseras även höjningar av grundskyddet som genomförts under senare år. En övergripande beskrivning av grundskyddets jämställdhetseffekter görs dock här.

¹⁹ Pensionsmyndigheten 2022b Uppgifterna i denna rapport kommer främst från Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning om hushållens ekonomi från 2020

³⁵ Pensionsmyndigheten 2022c

Grundskyddet (garantipension och bostadstillägg)

Grundskyddet, i form av garantipension och bostadstillägg har stor betydelse för att minska skillnaden mellan kvinnors och mäns pensioner. Dessa ges till pensionärer med låga inkomstgrundade pensioner, där majoriteten idag är kvinnor. Drygt en miljon pensionärer får garantipension.³⁶ 76 procent av dem är kvinnor och de tar emot lika stor andel av det utbetalda beloppet. Garantipension minskar pensionsgapet i relativt stor utsträckning. Sett till utbetald pension i augusti 2022, när beloppet höjdes, minskade garantipensionen pensionsgapet i allmän pension med drygt 5 procentenheter, från knappt 23 procent till drygt 17 procent jämfört med om det inte skulle betalats ut.³⁷ Drygt 300 000 pensionärer har bostadstillägg.³⁸ 72 procent av dem är kvinnor och de tar emot ungefär lika stor andel av det utbetalda beloppet (71 procent).³⁹

Pensionsgrundande belopp (Barnår och studieår)

Staten betalar in pensionsrätter under studier (studieår) samt under de fyra första åren efter ett barns födelse till den förälder som har lägst inkomst (barnår). Båda dessa inslag gynnar främst kvinnor. Pensionsgrundande belopp utgjorde 6 procent av det totala tillgodoräknade pensionsunderlaget för kvinnor och cirka 2 procent för män under 2021. Barnår stod för 4 procent av det totala underlaget för kvinnor och 1 procent för män.⁴⁰ Av alla som får barnårerätter är 81 procent kvinnor. Det finns också pensionsgrundande belopp för plikttjänstgöring och sjuk- och aktivitetsersättning där plikttjänstgöring i högre utsträckning tillfaller män.⁴¹

Pensionsgrundande belopp för studier, plikttjänstgöring och sjuk- och aktivitetsersättning infördes i syfte att kompensera pensionsförlusten vid frånvaro från arbetsmarknaden. Syftet med dessa var alltså inte att jämna ut pensionsgapet mellan kvinnor och män.⁴² Pensionsgrundande belopp för barnår infördes för att kvinnor som grupp inte ”systematiskt [skulle] missgynnas av ett livsinkomstbaserat pensionssystem, till följd av det ansvar för omvårdnad om barnen som vanligen faller på dem”⁴³.

En annan möjlighet som diskuterades vid reformeringen av pensionssystemet var pensionsgrundande belopp för anhängvård. Studier har visat att kvinnors hälsa och ekonomi påverkas negativt av anhängvård och omsorgsarbete. Kvinnor gör också oftare förändringar i arbetslivet som att gå ner till deltidsarbete vilket leder till sämre inkomster och därmed påverkar pensionen.⁴⁴ Utredningen konstaterade dock att det faktum att pensionsutfallet kan påverkas negativt av anhängvård inte i första hand skulle ses som ett problem för pensionssystemet, utan att ”Det primära ansvaret för att äldre, sjuka och

³⁶ Pensionsmyndigheten 2023h

³⁷ Pensionsmyndigheten 2023e

³⁸ Pensionsmyndigheten 2023h

³⁹ Pensionsmyndigheten 2023e

⁴⁰ Pensionsmyndigheten 2023b

⁴¹ Pensionsmyndigheten 2023b

⁴² Pensionsmyndigheten 2022c

⁴³ SOU 1994:20 1994 s. 185

⁴⁴ Jämställdhetsmyndigheten 2023a

handikappade får en god service och vård får anses ligga på samhället. I den mån samhället engagerar anhöriga i vårdarbetet bör de anhöriga få en adekvat ersättning för sitt arbete. Vi [Pensionsarbetsgruppen] anser det vara angeläget att de anhöriga får en rimlig ekonomisk situation under vårdtiden och därmed ett bättre pensionsutfall.”⁴⁵

Överföring av pensionsrätter

Gifta och registrerade partners har möjlighet att, mot en avgift⁴⁶, föra över sina framtida premiepensionsrätter till sin partner. Idag är majoriteten av mottagarna kvinnor. Det är dock få som utnyttjar denna möjlighet. 2021 hade 16 200 personer fört över sin premiepensionsrätt till sin partner.⁴⁷ Ungefär 1 procent av alla män som är gifta med kvinnor för över sina premiepensionsrätter.⁴⁸ Den totala effekten på gapet mellan kvinnor och män som överföring av premiepensionsrätt ger är därför marginell. För den enskilda mottagaren kan det dock ha en större effekt. För varje år som premiepensionsrätten förs över ger det mottagaren mellan 50 och 110 kronor extra i månaden livet ut. Hur stort beloppet blir beror på givarens inkomst.⁴⁹

Efterlevandeskydd i premiepensionen

Det finns ett valbart efterlevandeskydd i premiepensionen som innebär att en efterlevande maka/sambo får sin avlidna partners premiepension utbetald under resten av livet. Premiepensionen blir lägre om man tecknar efterlevandeskydd. Fler kvinnor än män tar idag över premiepension från sin avlidna partner vilket innebär att det minskar pensionsgapet. Av dem som tog ut premiepension 2020 valde drygt 20 procent att teckna efterlevandeskydd, 14 procent av kvinnorna och 26 procent av männen.⁵⁰

Könsneutrala delningstal

När pensionen ska betalas ut bestäms pensionsbeloppet genom att dela den totala pensionsbehållningen med det antal år som den inkomstgrundade pensionen ska betalas ut, det så kallade delningstalet. Delningstalet anger i huvudsak hur många år en person i genomsnitt har kvar att leva när hen börjar sitt uttag av pension. Det faktum att delningstalet är könsneutralt gynnar kvinnors totala utbetalning av pension eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män.

Tjänstepensionen förstärker skillnaderna

Tjänstepensionerna får en allt större betydelse för den samlade pensionen och den bidrar till det samlade pensionsgapet.⁵¹ Enligt Pensionsmyndigheten kommer tjänste-

⁴⁵ SOU 1994:20 1994 s. 186

⁴⁶ Överföringen sker mot en avgift på 6 procent. Detta eftersom överföringen i allmänhet sker från män till kvinnor och kvinnor i genomsnitt lever längre än män vilket innebär en längre utbetalningstid som måste finansieras.

⁴⁷ Pensionsmyndigheten 2023h

⁴⁸ Pensionsmyndigheten 2023e

⁴⁹ Pensionsmyndigheten 2019b

⁵⁰ Pensionsmyndigheten 2022c

⁵¹ Pensionsmyndigheten, 2022:46

pensionernas betydelse som inkomstkälla för pensionärer troligen fortsätta att öka.⁵² Kvinnors inkomster från tjänstepensioner utgör runt 50 procent av männens och tjänstepensionen ökar inkomstgapet mellan kvinnor och män över 65 år med 14 procent.⁵³ Det är tjänstepensionens utformning som bidrar till att förstärka pensionsgapet. Detta eftersom det görs högre avsättningar till tjänstepensionen på inkomster som ligger över taket för intjänande till den allmänna pensionen. Avgiften till tjänstepensionen är oftast ca 4,5 procent under taket och 30 procent över taket. Det är en större andel män som har inkomster över gränsen vilket innebär att män tjänar mer på denna konstruktion.⁵⁴

I ett nordiskt perspektiv är den stora skillnaden mellan kvinnor och män inom tjänstepensionen utmärkande för Sverige. Skillnaden är betydligt större än i de andra nordiska länderna.⁵⁵ Sverige är det enda landet inom OECD där kompensationsgraden är större för högre inkomster än för lägre inkomster.⁵⁶ Att den sammanlagda avsättningen till pensioner under taket är lägre än över taket slår också särskilt mot deltidsarbete, vilket oftare är kvinnor. Den som har en inkomst över taket och går ner på deltid så att inkomsten hamnar under taket tappar procentuellt sett betydligt mer i pension än i lön.⁵⁷ Inom tjänstepensionen finns dock också regler som verkar utjämnande för kvinnors och mäns pensioner, till exempel full premieavsättning vid deltidsarbete under barnets första 7 år för anställda inom stat, region och kommun. Skillnader i tjänstepensionen beror i stor utsträckning på att avtalen ser olika ut inom olika sektorer och branscher. På en könsuppdelad arbetsmarknad där många kvinnodominerade yrken återfinns inom kommunal och regional sektor och där många mansdominerade yrken återfinns inom privat sektor påverkar tjänstepensionsavtalens utformning därför kvinnors och mäns pensioner. En annan viktig aspekt är också vilka som har tjänstepension. En tidigare studie från Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) visar att lågavlönade, utrikes födda, personer med svag förankring på arbetsmarknaden och anställda i småföretag i större utsträckning än andra saknar tjänstepension.⁵⁸

Regler om löneväxling kan öka inkomstskillnaderna

Löneväxling innebär att man avstår en del av lönen och pengarna används i stället för att förstärka pensionen via extra tjänstepension. Genom att avstå från en del av sin avtalade lön när de förvärvsarbetar får de som löneväxlar högre pensioner än de annars skulle ha fått. En sådan löneväxling kan därmed öka inkomstskillnaderna mellan olika grupper av pensionärer.⁵⁹ Systemet kan sägas gynna män på två sätt. Att löneväxla är endast fördelaktigt vid höga inkomster och i gruppen med höga inkomster finns fler män än kvinnor. Vid skilsmässa ingår inte heller det löneväxlade beloppet i en bodelning. Det kan leda

⁵² Pensionsmyndigheten (2023) Sveriges pensioner 2006-2021

⁵³ Pensionsmyndigheten 2021b

⁵⁴ Regeringskansliet 2016

⁵⁵ Nordiska ministerrådet 2023

⁵⁶ OECD 2021

⁵⁷ Regeringskansliet 2016

⁵⁸ Inspektionen för socialförsäkringen 2018

⁵⁹ Inspektionen för socialförsäkringen 2022

till att inkomster som annars skulle gått till privat sparande och skulle kunna ingått i giftorättsgodset vid skilsmässa i stället undanhålls delningen.⁶⁰ ISF bedömer att mellan 110 000 och 150 000 höginkomsttagare löneväxlar varje månad. Totalt sett löneväxlar fler män än kvinnor eftersom betydligt fler män än kvinnor har inkomster över taket. Bland anställda med en inkomst över taket finns ingen tydlig könsskillnad.⁶¹

Inslag av kapitalförvaltning skulle kunna påverka gapet

Både i den allmänna pensionen och tjänstepensionen finns inslag av kapitalförvaltning. Inom premiepensionen får pensionsspararna själva välja hur deras pensionskapital ska placeras. Det kan placeras antingen i fonder på premiepensionens fondtorg eller i en förvalsfond. Hur väl man lyckas med sina fondval påverkar den slutliga pensionen. Om kvinnor och män gör olika val skulle det kunna påverka pensionsgapet.

Studier av portföljvalen inom premiepensionen och tjänstepensionen visar att skillnaden mellan könen är liten. Andelen som har gjort aktiva val är relativt lika bland kvinnor och män. Män byter däremot fonder i större utsträckning än kvinnor.⁶² Avkastningen på kvinnors och mäns portföljval inom premiepensionen har utvecklats relativt likartat över tid. Ett undantag är de kvinnor och män som har de högsta premiepensionerna där det finns en betydande könsskillnad i kapitalavkastning, vilket tyder på att kvinnor och män väljer olika kapitalförvaltning.⁶³

Könsskillnaden i premiepensionen ökar dock också under tiden som pensionärer. Vid första tillfället premiepensionen ska tas ut måste individen välja om kapitalet ska fortsätta förvaltas i en fondförsäkring eller om kapitalet ska placeras i en traditionell försäkring. Den ökande könsskillnaden beror på att män som har valt fondförsäkring har valt högre risk än kvinnor och därmed fått högre avkastning.⁶⁴

ISF menar att kapitalmarknaden troligtvis kommer att få en större påverkan på pensionerna i framtiden. Dels kommer premiepensionen att få större betydelse för framtida pensionärer, som har tjänat in premiepension under hela arbetslivet. Dels går utvecklingen mot att tjänstepensionerna får större betydelse för pensionerna.⁶⁵

Män får större utbetalning från privat pension

Till och med 2015 fanns en skattesubvention för privat pensionssparande. Från och med 2016 är det inte längre möjligt att göra avdrag i deklarationen för privat pensionssparande. Efter borttagandet av det särskilda pensionssparandet saknas heltäckande statistik över hur det privata pensionssparandet ser ut i Sverige. Det finns dock statistik över hur de nuvarande utbetalningarna från det gamla systemet ser ut. I dag får en dryg fjärdedel av pensionärerna en del av sin pension från privat pensionssparande. Andelen är något högre för män än för kvinnor. Den genomsnittliga utbetalningen per månad år 2021 var

⁶⁰ Sveriges kvinnoorganisationer 2022

⁶¹ Inspektionen för socialförsäkringen 2022

⁶² Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

⁶³ Inspektionen för socialförsäkringen 2017b

⁶⁴ Sjögren Lindquist & Säve-Söderberg 2018

⁶⁵ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

drygt 3 000 kronor för kvinnor och drygt 4 000 kronor för män. Vilket innebär att kvinnors andel av mäns inkomst från privat pension var 75 procent.

Under åren 2000–2014 gjorde mellan 35 och 40 procent av de förvärvsarbetande i åldrarna 20–64 år skatteavdrag för avsättningar till privat pensionssparande. Höginkomsttagare och medelålders pensionssparade i större utsträckning än låginkomsttagare och yngre. Andelen kvinnor som pensionssparade var högre än andelen män.⁶⁶ Kvinnor sparade dock ett lägre belopp än män över åren. Det är också viktigt att poängtera att denna typ av sparande ger en begränsad bild av det privata pensionssparandet eftersom sparande också kan komma från andra källor såsom bostadsägande, kapitalförsäkringar, aktie- och fondinnehav eller annat kapitalinnehav som har avsatts för pension.⁶⁷

Skatter påverkar pensionärernas ekonomi

När pensionssystemet infördes var tanken att förvärvsarbetande och pensionärer skulle betala samma skatt vid samma inkomstnivå. Därefter har riksdagen beslutat om flera förändringar i skattesystemet som har påverkat beskattningen av pensionsinkomster och arbetsinkomster för äldre personer. Dessa ändringar har bland annat handlat om ändrade skattenivåer, skattereduktioner för arbetsinkomster (”jobbskatteavdrag”) och ett förhöjt grundavdrag för äldre.⁶⁸ Åsa Gunnarsson beskriver i en underlagsrapport till Jämställdhetsmyndigheten hur jobbskatteavdraget skapade en skattekil genom att skattesatsen blev högre för pensionärer än för en löntagare med samma inkomst. Det skapade ett växande politiskt tryck för att kompensera pensionärerna. Följden blev att ett förhöjt grundavdrag särskilt för pensionärer över 65 år inrättades, i kombination med ett förhöjt jobbskatteavdrag för personer över 65 år med förvärvsinkomster.⁶⁹ Pensionsmyndigheten konstaterar att ”beskattningen skiljer sig åt mellan arbetsinkomster och pension och för olika åldrar på ett sätt som gör effekterna svåra att beskriva och beräkna”⁷⁰.

⁶⁶ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

⁶⁷ Sjögren Lindquist & Säve-Söderberg 2018

⁶⁸ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

⁶⁹ Gunnarsson 2023

⁷⁰ Pensionsmyndigheten 2019a

3. HÖJD PENSIONSÅLDER

Medellivslängden ökar i befolkningen som helhet men den genomsnittliga pensionsåldern har inte ökat på motsvarande sätt. Det leder till att pensionärerna får pensionsutbetalningar under längre tid och att pensionsnivåerna på sikt riskerar att bli låga. 2017 beslutade riksdagen om ett antal åtgärder i syfte att förlänga tiden som personer förvärvsarbetar. I detta kapitel analyseras förändringarna och deras möjliga påverkan på kvinnors och mäns inkomster.

År 2020 höjdes den lägsta åldern för att ta ut allmän pension från 61 till 62 år och den högsta åldern då en person har rätt att ha kvar en anställning, den så kallade LAS-åldern, från 67 till 68 år. 2023 höjdes dessa åldrar med ytterligare ett år. Då höjdes också den lägsta åldern för rätt till garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd till 66 år. År 2026 kommer den lägsta åldern för att ta ut allmän pension att höjas till 64 år. Åldern för grundskyddet knyts då till den så kallade riktåldern som anpassas över tid i takt med att medellivslängden ökar.⁷¹ Utredningen som föregick förändringen konstaterade att kvinnor i större utsträckning än män kommer att påverkas ekonomiskt, antingen positivt eller negativt. Bland dem som inte alls berörs av höjd pensionsålder är andelen män högre. Förändringarna bedömdes inte bidra till att minska pensionsgapet.⁷²

Förändringarna har inte fått fullt genomslag och det är inte möjligt att göra en fullständig uppföljning ur ett jämställdhetsperspektiv. De höjda åldersgränserna påverkar dock de allra flesta kvinnor och män som lever i Sverige. Det är därför viktigt att tidigt följa hur förändringarna påverkar kvinnors och mäns inkomster.

När går kvinnor och män i pension?

Livsinkomstprincipen innebär att det spelar stor roll för pensionen hur många år man arbetar. Att börja arbeta tidigt, gå i pension sent, och ha ett arbetsliv utan avbrott ger en högre pension. När man slutar arbeta har större betydelse, eftersom det också påverkar hur länge pensionen beräknas betalas ut (delningstalet). Ett års senare inträde på arbetsmarknaden minskar den månatliga pensionen med 1–3 procent medan arbete efter 65 års ålder ökar pensionsnivån med 6–11 procent för varje ytterligare år man arbetar. Utbytet av att senarelägga pensionen efter 65 års ålder är lägre för låginkomsttagare än höginkomsttagare eftersom garantipensionen trappas av mot inkomstpensionen. Pensionsutbetalningarna minskar med 5–6 procent för varje år före 65 som man går i pension. Precis som för senare utträde blir den negativa effekten mindre för personer med lägre pensioner eftersom de får ett tillskott av garantipension.⁷³

⁷¹ Inspektionen för socialförsäkringen 2023b

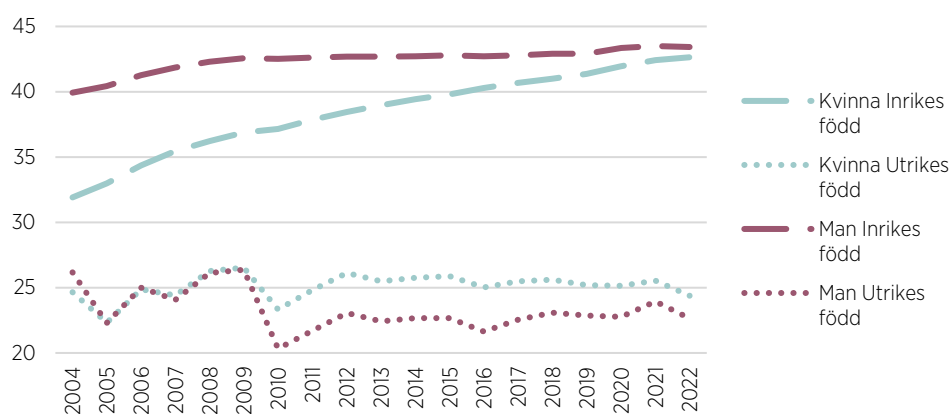
⁷² Regeringskansliet 2019

⁷³ Pensionsmyndigheten 2019b

Skillnaden mellan kvinnors och mäns intjänandeår har minskat

Under 2022 var den genomsnittliga intjänandetiden⁷⁴ till pensionen 43,0 år för inrikes födda och 23,5 år för utrikes födda. Utrikes födda har alltså väsentligt lägre genomsnittligt antal intjänandeår jämfört med inrikes födda. För inrikes födda har intjänandetiden ökat stadigt sedan 2004 och då särskilt hos kvinnor. Inrikes födda kvinnor har i genomsnitt fortfarande färre intjänandeår än inrikes födda män, men skillnaden har minskat över tid. Figur 2 visar utvecklingen av intjänandeår mellan 2004 och 2022. Skillnaden mellan könen har minskat från 8,0 år till 0,8 år mellan 2004 och 2022 för inrikes födda. Genomsnittet 2022 var 42,6 år för kvinnor och 43,4 år för män. För både kvinnor och män är fördelningen av antalet intjänandeår skev vilket innebär att medelvärdet inte är ett helt representativt mått. Medianvärdet, alltså det mittersta värdet, är 44 år för kvinnor och 45 år för män. För utrikes födda har utvecklingen sett annorlunda ut. För denna grupp har det genomsnittliga antalet intjänandeår inte ökat och skillnaden mellan könen har vuxit. Däremot är förhållandet mellan könen det omvända och utrikes födda kvinnor har något fler intjänandeår jämfört med män. Under 2022 hade kvinnor i genomsnitt 24,4 år, jämfört med 22,6 år för män^{75, 76}

Figur 2. Antal år med pensionsrätter efter födelseland och kön, 2004-2022



Källa: Pensionsmyndigheten, 2023, Pensionsålder och arbetslivets längd, bilaga

Antal år med intjänande av pensionsrätter påverkas både av när en person börjar tjäna in pensionsrätter (inträdesålder) och när denne slutar tjäna in pensionsrätter (utträdesålder). Det finns olika mått för både inträdesålder och utträdesålder beroende på vilket beteende i befolkningen man vill fånga. Tre olika mått är inträde och utträde ur arbetskraften, ur lönearbete och ur pensionsintjänande. Dessutom speglar måttet medelpensioneringsålder den genomsnittliga åldern då människor börjar ta ut allmän pension.⁷⁷

⁷⁴ Måttet redovisar det genomsnittliga antalet år med pensionsrätter för de individer som under 2022 påbörjade uttag av inkomstpension.

⁷⁵ Medianvärdet är 23 år för kvinnor och 22 år för män.

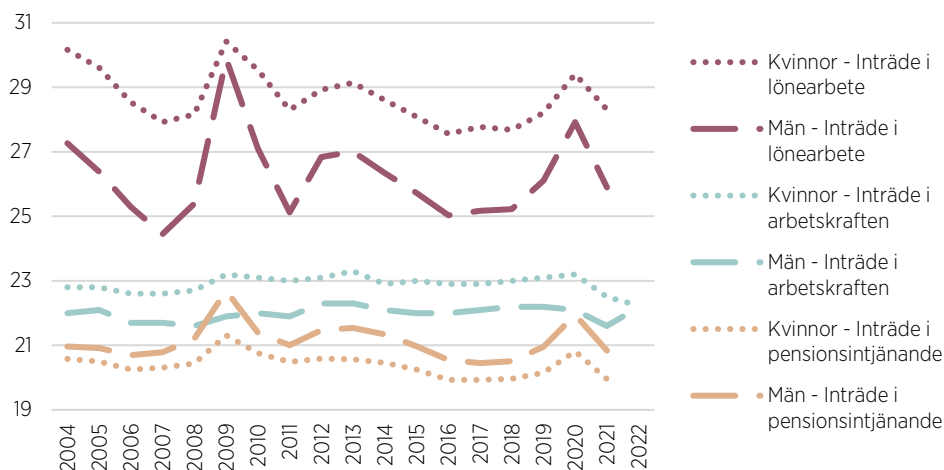
⁷⁶ Pensionsmyndigheten 2023d

⁷⁷ Pensionsmyndigheten 2023d

Kvinnor inträder senare i arbetskraft och lönearbete

Inträde i arbetskraften har legat relativt konstant mellan 22 och 23 år sedan slutet på 1990-talet. Kvinnor inträder senare än männen både i arbetskraften och i lönearbetet, men påbörjar intjänande av pensionsrätter tidigare. Detta eftersom kvinnor studerar i högre utsträckning än män vilket ger pensionsrätter, samtidigt som de alltså senare blir en del av arbetskraften eller lönearbetar.⁷⁸ Skillnaden mellan könen är som störst när det gäller inträde i lönearbete. Kvinnor inträder i lönearbete vid 28,3 års ålder och män vid 25,9 års ålder. För att inträda i lönearbete ska man tjäna mer än två inkomstbasbelopp⁷⁹ på ett år. Männens lägre inträdesålder i lönearbete innebär alltså att det är vanligare bland män än kvinnor att få en löneinkomst som är högre än två inkomstbasbelopp i yngre åldrar.⁸⁰ Förutom färre intjänandeår leder ett senare inträde till att kvinnor i större utsträckning går miste om den ränta på ränta-effekt som finns i premiepensionen och de premiebestämda tjänstepensionerna.⁸¹

Figur 3. Inträdesåldrar efter kön, 2004-2022



Källa: Pensionsmyndigheten 2023, Pensionsålder och arbetslivets längd, bilaga

Kvinnor tar ut pension vid samma ålder som män men lämnar arbetskraften tidigare

Under 2022 var den genomsnittliga åldern för att börja ta ut allmän pension 64,8 år medan utträdesåldern ur arbetskraften var 64,2 år. Över tid har utvecklingen av olika utträdesmått varit relativt lika för båda könen. Skillnaden i medelpensioneringsålder mellan kvinnor och män är liten, 64,8 år för kvinnor och 64,9 år för män under 2022. Däremot lämnar kvinnor arbetskraften tidigare än män. Det påverkar intjänandet till pensionen negativt. Kvinnors utträdesålder ur arbetskraften har närmast sig männens från 1980-talet fram till år 2000. Sedan dess har skillnaden legat stabilt på cirka ett år. För övriga utträdesmått är skillnaden mellan könen betydligt mindre.⁸²

⁷⁸ Pensionsmyndigheten 2023d

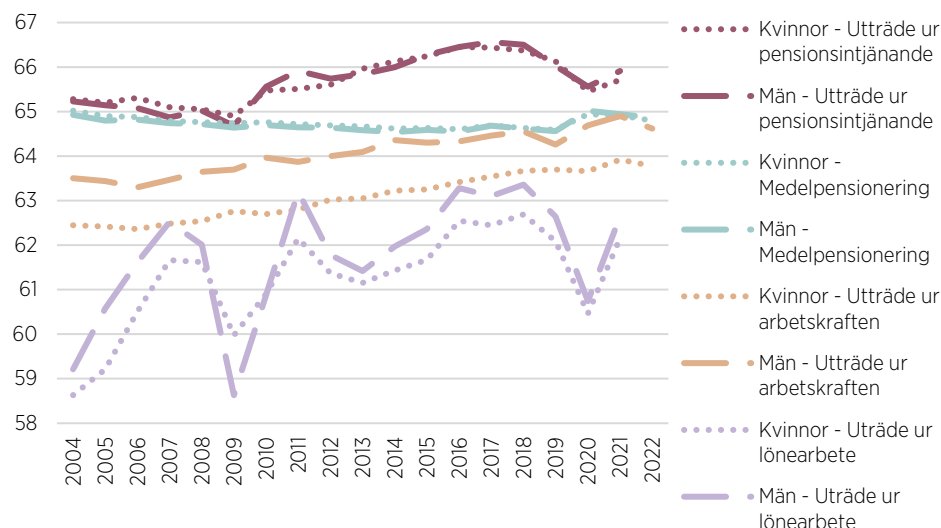
⁷⁹ För 2024 motsvarar två inkomstbasbelopp 152 400 kr.

⁸⁰ Pensionsmyndigheten 2023d

⁸¹ Sjögren Lindquist & Säve-Söderberg 2018

⁸² Pensionsmyndigheten 2023d

Figur 4. Utträdesåldrar efter kön, 2004-2022



Källa: Pensionsmyndigheten, 2023

Spridningen för när personer tar ut sin allmänna pension har ökat markant över tid. Andelen som tar ut sin pension vid 65 års ålder har minskat, från nästan 80 procent för årskullen född 1938 till knappt 40 procent för de som föddes 1957. Det är i stället en större andel av de nyblivna pensionärerna som väljer att gå både före och efter 65 års ålder jämfört med tidigare. Spridningen i pensionsålder är större bland män än bland kvinnor. En högre andel kvinnor (40 procent) går i pension vid just 65 års ålder jämfört med män (35 procent). Det beror främst på att kvinnor oftare har sjukersättning, som per automatik övergått i allmän pension när de fyllt 65 (numera 66 år), samt har ett lägre intjänande till pensionen och därmed i större utsträckning är berättigade till garantipension, som har beviljats tidigast från 65 års ålder.⁸³

Medellivslängden ökar inte lika mycket för alla

Det grundläggande argumentet för en höjd pensionsålder är att medellivslängden ökat över tid. Medellivslängden för kvinnor i Sverige är nästan 85 år och drygt 81 år för män.⁸⁴ Medellivslängden, och möjligheterna att fortsätta att arbeta högre upp i åldrarna, varierar dock mellan olika grupper. Sedan pensionssystemet infördes har könsskillnaderna i förväntad livslängd minskat, medan skillnaderna som är kopplade till utbildningsnivå har ökat.⁸⁵ Medelåldern för kvinnor med enbart förgymnasial utbildning har exempelvis ökat med bara 0,3 år mellan år 2000 och 2015. För kvinnor och män med eftergymnasial utbildning har ökningen varit större med 1,6 respektive 2,4 år. Kvinnor och män med gymnasieutbildning har en medellivslängd som är tre år längre än kvinnor och män med endast förgymnasial utbildning. För den som har eftergymnasial utbildning

⁸³ Pensionsmyndigheten 2023d

⁸⁴ SCB 2023

⁸⁵ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

är medellivslängden ytterligare två till tre år längre.⁸⁶ De grupper vars medellivslängd ökat relativt lite över tid är också de grupper som riskerar att få låga pensioner och som har sämre möjligheter att förlänga sitt arbetsliv.⁸⁷

Flera aspekter påverkar pensionsålder

Lagstadgade pensionsåldrar är en aspekt som påverkar när individer väljer att gå i pension. Att variationen i vilken ålder människor väljer att gå i pension har ökat tyder dock på att även andra aspekter spelar in. Det handlar bland annat om ekonomiska drivkrafter som pensionens nivå, inkomstnivå, förekomsten av förmögenhet eller andra inkomster. Det handlar också om hälsa, efterfrågan på arbetsmarknaden, arbetsmiljö och arbetsförhållanden, normer och familjeskäl, till exempel om eventuell partner gått i pension. Även utformningen av andra trygghetssystem spelar roll, till exempel reglerna för att beviljas sjukersättning.⁸⁸

År 2020 publicerade ISF en analys av pensionsålder, pensionsmotiv och förutsättningar för ett förlängt arbetsliv. De konstaterar att både tidig och sen pensionering för de flesta är frivilliga beslut och inte påtvingade eller beroende av yttre omständigheter. De flesta som har gått i pension motiverar det med att de hade många meningsfulla och intressanta saker att göra som pensionärer, och de flesta som har fortsatt arbeta motiverar det med att deras arbeten är stimulerande och berikande. Det finns dock också grupper där både pensionering och fortsatt förvärvsarbete framstår som mindre frivilliga beslut. Dålig hälsa, stress i arbetet och ekonomiska överväganden påverkar pensionsbeslutet för relativt många. Dessa motiv är vanligare hos mindre resursstarka grupper, till exempel de med kort utbildning, låga inkomster, svag förankring på arbetsmarknaden eller sämre hälsa. Även forskning pekar på att möjligheterna att själv bestämma när man går i pension ofta är sämre för personer som riskerar låga pensioner. Det hänger samman med skillnader i hälsa och arbetsförhållanden mellan olika grupper på arbetsmarknaden.⁸⁹

Betydelsen av ekonomiska drivkrafter är osäker

Regler och ersättningsnivåer i pensionssystemet formar tillsammans med det övriga skatte- och transfereringssystemet (exempelvis arbetslöshetsförsäkringen och sjukersättning) ekonomiska drivkrafter som rör pensionsbeslutet. Tidpunkten för när en person väljer att gå i pension har stor betydelse för storleken på den månatliga pensionen och därmed en stor betydelse för individens ekonomiska situation under den resterande livetiden. Pensionsmyndigheten menar att ekonomiska drivkrafter påverkar pensionsbeslutet för både kvinnor och män, men att dessa bara är en av många faktorer som påverkar. Den relativa betydelsen av ekonomiska incitament jämfört med andra faktorer är fortfarande osäker.⁹⁰

Det finns tecken på att en del av de personer som arbetar efter 65 gör det av ekonomiska skäl. I en enkät från ISF uppger mer än hälften av de som fortsatt att arbeta efter

⁸⁶ Maria Albin m.fl. 2017

⁸⁷ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

⁸⁸ Inspektionen för socialförsäkringen 2020; 2023a; Pensionsmyndigheten 2020

⁸⁹ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

⁹⁰ Pensionsmyndigheten 2020

65 år att deras beslut helt eller delvis avgjordes av ekonomiska överväganden. Bland de som fortsätter arbeta efter 65 år är det en högre andel kvinnor (60 procent) än män (54 procent) som uppger att de gör det av ekonomiska skäl.⁹¹ Det kan tyda på att fler kvinnor än män upplever att de skulle få en alltför låg inkomst vid pension.

Andelen som anger ekonomiska skäl till pensionsbeslutet är dock generellt högre bland män. I det sammanhanget är det dock viktigt att också beakta att ekonomiska motiv kan ligga bakom både tidig och sen pensionering. Bland de som gått i pension före 65 års ålder är det främst de med ett privat pensionssparande och högre arbets- och kapitalinkomster som angett ekonomiska överväganden för pensionsbeslutet.⁹²

Hälsa och arbetsvillkor påverkar pensionsbeslutet

Ohälsa och stress i arbetet påverkar pensionsbeslutet för relativt många. Personer som har en hög arbetsbelastning av olika slag går ofta i pension tidigare än andra. Det gäller arbeten som är fysiskt eller psykiskt krävande, monotona eller där personerna arbetar under tidspress. Vissa yrkesgrupper med mycket sociala kontakter i sitt arbete uppger oftare att de gått i pension på grund av stress. Det gäller bland annat lärare inom förskola och grundskola, präster, psykologer och socialsekreterare. Kvinnor uppger i högre grad än män att de går i pension tidigt för att deras arbete var för stressigt.⁹³ Andra analyser har dock konstaterat att kvinnor lämnar arbetslivet tidigare än män inom i stort sett alla yrken och att vilka yrken kvinnor och män arbetar inom har minimal påverkan på skillnader i pensionsålder.⁹⁴ Denna analys tar dock inte hänsyn till att kvinnor och män tenderar att ha olika arbetsuppgifter och arbetsvillkor även inom samma yrke.⁹⁵

Det är vanligare att ange stressigt arbete som motiv bland de som gått i pension före 65 år, jämfört med de som gått i pension efter 65 år. Även hälsan har större betydelse för pensionärer före 65 år. Detta avspeglar att de som fortsätter arbeta efter 65 år har bättre hälsa. Personer med dålig hälsa går också oftare i pension vid 65 års ålder. Det beror delvis på att rätten till sjukersättning upphör och att långtidssjukskrivning kan omprövas vid 65 års ålder.⁹⁶

Familjeförhållanden spelar roll för kvinnor

ISF har konstaterat att könsskillnaderna i pensionsålder inte bara beror på att kvinnor och män skiljer sig åt i fråga om hälso- och arbetslivsfaktorer. En annan aspekt som påverkar är att kvinnor oftare går i pension på grund av att deras partner inte längre arbetar, vilket bidrar till tidigare pensionering bland kvinnor om deras partner är äldre. Det kan återspegla normer om arbetsdelningen mellan kvinnor och män samt könsskillnader i preferenser mellan arbete, fritid och andra aktiviteter.⁹⁷ Även ohälsa hos make eller annan närstående har inom forskningen visat sig begränsa möjligheterna att själv

⁹¹ Inspektionen för socialförsäkringen 2020

⁹² Inspektionen för socialförsäkringen 2020

⁹³ Inspektionen för socialförsäkringen 2020

⁹⁴ Regeringskansliet 2016

⁹⁵ Arbetsmiljöverket 2013; Statens beredning för medicinsk och social utvärdering 2014

⁹⁶ Inspektionen för socialförsäkringen 2020

⁹⁷ Inspektionen för socialförsäkringen 2020

välja när man vill gå i pension.⁹⁸ I ISF:s enkät är det dock en högre andel män som svarat att partnerns hälsotillstånd var ett motiv för att gå i pension.⁹⁹

Vilken påverkan har förändringarna gett?

De förändringar som genomförts under 2023 förväntas ge större effekter än de som genomfördes under 2020. Dessa är dock inte möjliga att fullt ut följa upp än. De uppföljningar som gjorts av den tidigare åldershöjningen kan dock ge en indikation på hur kvinnor och män påverkas. Den genomsnittliga pensionsåldern ökade med 0,4 år under 2020 till följd av åldershöjningen.¹⁰⁰ Det beror främst på att 61-åringar inte längre kunde ta ut pension. Även 67-åringar pensionerade sig i lägre utsträckning 2020 än tidigare år. Andra åldersgrupper tycks inte ha förändrat sitt pensionsbeteende i någon större utsträckning efter den första åldershöjningen. Däremot har personer som har en partner som är 61 år i viss mån förändrat sitt pensionsbeteende. Det gäller särskilt kvinnors pensionsval.¹⁰¹ I och med att det var vanligare bland män än kvinnor att ta ut pension vid 61 års ålder ökade medelpensioneringsåldern under 2020 mest bland män.¹⁰²

ISF har belyst effekterna av 2020 års höjning av LAS-åldern och lägsta pensionsåldern på personers försörjnings- och pensioneringsmönster. Resultaten visar att både 61-åringar och 67-åringar arbetade i något större utsträckning och mer sällan tog ut ålderspension till följd av åldershöjningarna. ISF skattar att den genomsnittliga förvärvsinkomsten kan ha ökat med ungefär 10 000 kronor om året för 61-åringar. Den totala inkomsten tycks dock ha minskat till följd av åldershöjningen eftersom det är vanligt att personer har förvärvsinkomster även efter det att de har börjat ta ut pension. Det ökade förvärvsarbetet har alltså inte fullt ut kompenserat för de minskade inkomsterna när möjligheten att ta ut allmän pension försvunnit för åldersgruppen. För 67-åringar förbättras i stället valmöjligheten att fortsätta arbeta utan att möjligheten att ta ut pension försämras och den totala inkomsten i åldersgruppen har ökat. Personer som valde att ta ut pension vid 61 år före åldershöjningen hade oftare en svagare ställning på arbetsmarknaden, lägre inkomster och lägre utbildning än andra. Personer som fortsatte att arbeta i 67-årsåldern var däremot oftare höginkomsttagare och oftare högutbildade. Det betyder att de höjda åldersgränserna har ökat valmöjligheterna för en ganska resursstark grupp och minskat valmöjligheterna för en resurssvagare grupp. ISF påpekar dock att förändringen bör öka inkomsterna sett över hela livet för båda grupperna eftersom ett senare uttag av pension leder till högre pension.¹⁰³

Eftersom män oftare tog ut pension vid 61 år före åldershöjningen var det fler män som påverkades av den första höjningen av den lägsta pensionsåldern. ISF konstaterar dock att man inte vet om de kvinnor och män som påverkades också fick sin livssituation påverkad i samma utsträckning. Män som tog ut pension vid 61 år fortsatte oftare att

⁹⁸ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

⁹⁹ Inspektionen för socialförsäkringen 2020

¹⁰⁰ Inspektionen för socialförsäkringen 2023b

¹⁰¹ Inspektionen för socialförsäkringen 2023b

¹⁰² Pensionsmyndigheten 2023d

¹⁰³ Inspektionen för socialförsäkringen 2023b

arbete jämfört med kvinnor.¹⁰⁴ Konsekvenserna av att inte kunna börja ta ut allmän pension kan därför skilja sig åt mellan könen. Männerna kan ha lättare att kompensera genom fortsatt förvärvsarbete. Detta indikerar också den skattade effekten av förändringen på andelen som lönearbetar vid 61 års ålder. Den är högre för män (5,3 procentenheter) än för kvinnor (3,8 procentenheter). Vilket innebär att ålderhöjningen bidragit till att öka mäns lönearbete vid 61 års ålder i större utsträckning än kvinnors. Det var också vanligare för män att förvärvsarbete vid 67 års ålder.¹⁰⁵ Därmed var det också fler män som fick större möjligheter till ett förlängt arbetsliv genom av höjningen av LAS-åldern.

Pensionsmyndigheten menar att både den förväntade och iakttagna effekten av de första regelförändringar på pensionsnivåernas utveckling är marginell. Höjningarna av 65 årsgränsen till 66 år som skede under 2023 förväntas ge större effekter på medelpensioneringsåldern och utträdesåldern ur pensionsintjänande. Redan under första kvartalet 2023 höjdes medelpensioneringsålder markant, både i förhållande till föregående år, och jämfört med höjningen 2020.¹⁰⁶ En del av effekten beror på att personer med sjukersättning kommer att ha sjukersättning ett år längre och att garantipension, inkomstpensionstillägg och bostadstillägg kommer att beviljas tidigast från 66 års ålder.¹⁰⁷ Detta kommer att påverka kvinnor i större utsträckning än män.

Även ISF bedömer att den andra och tredje höjningen av lägsta åldern, till 63 respektive 64 år, kan förväntas påverka större grupper än den första höjningen. Dessa grupper kan skilja sig på olika sätt från gruppen som påverkades av första höjningen. Däremot bedömer de att den höjning av LAS-åldern med ytterligare ett år, från 68 till 69 år, som genomfördes under 2023 bör få mindre effekter än tidigare höjningar. Detta eftersom andelen anställda, som påverkas av höjningen, minskar med åldern.¹⁰⁸ Denna förändring kommer att påverka män i större utsträckning än kvinnor eftersom fler män arbetar i högre åldrar.

Olika grupper påverkas olika av höjd pensionsålder

Motiven för val av pensionsålder skiljer sig åt mellan kvinnor och män. Kvinnor anger i högre grad än män att de går i pension tidigt på grund av att deras arbete var allt för stressigt. Det är också en högre andel kvinnor än män som uppger att de fortsatt arbeta efter 65 år av ekonomiska skäl. Detta indikerar att kvinnors pensionsbeslut i lägre grad verkar vara frivilliga eller positivt motiverade jämfört med män.¹⁰⁹ Kvinnor och män kan därmed påverkas olika av förändringar i lagstadgade pensionsåldrar. Vissa kvinnor kan också ha svårare att kompensera för förändringarna genom fortsatt lönearbete. Jämställdhetsmyndigheten menar att det är viktigt att vid kommande uppföljningar av höjda pensionsåldrar undersöka, inte bara hur många kvinnor och män som berörs av förändringarna, utan också hur dessa påverkas.

¹⁰⁴ Inspektionen för socialförsäkringen 2023b

¹⁰⁵ Inspektionen för socialförsäkringen 2023b

¹⁰⁶ Pensionsmyndigheten 2023d

¹⁰⁷ Pensionsmyndigheten 2023d

¹⁰⁸ Inspektionen för socialförsäkringen 2023b

¹⁰⁹ Inspektionen för socialförsäkringen 2020

Hur olika grupper påverkas av åldersförändringarna i pensionssystemet beror på sammansättningen av olika åldersgrupper och eventuella skillnader mellan de som går i pension och de som fortsätter förvärvsarbete. En slutsats som kan dras av ISF:s enkätundersökning är att ett förlängt arbetsliv på kort sikt kan leda till ökad ekonomisk ojämlikhet bland äldre. De som fortsätter arbeta efter 65 år är framför allt personer med lång utbildning och bra hälsa, de har goda arbetsförhållanden och stimulerande arbetsuppgifter. Män fortsätter att arbeta i större utsträckning än kvinnor. De har ofta haft höga inkomster och kan se fram emot relativt höga pensioner. Personer som har kort utbildning, dålig hälsa, påfrestande arbetsförhållanden eller är kvinnor går däremot ofta i pension tidigt. Detta är också grupper där många har lägre inkomster och därmed får lägre pensioner.¹¹⁰ Om mönstren för ett ytterligare förlängt arbetsliv följer detta mönster kommer det att leda till ökade inkomstskillnader mellan pensionärer i framtiden, även mellan kvinnor och män.

God hälsa och goda arbetsvillkor är viktiga förutsättningar för att kunna förlänga arbetslivet. Att förbättra arbetsmiljö och arbetsförhållanden inom kvinnodominerade kontaktyrken, till exempel inom välfärden, är en viktig förutsättning för att både kvinnor och män ska ha en faktisk möjlighet till förlängt arbetsliv i enlighet med de nya åldersgränserna. Vid förändrade åldersgränser i pensionssystemet är det därför särskilt viktigt att beakta personer med påfrestande arbetsmiljö och arbetsförhållanden som i många fall inte ens kunnat arbeta till 65 år. De kommer inte heller kunna arbeta till 66 års ålder med de nya pensionsgränserna, samtidigt som den tidiga pensioneringen påverkar deras ekonomiska situation livet ut. Jämställdhetsmyndigheten framförde redan i sitt remissvar till utredningen om höjda åldersgränser i pensionssystemet vikten av ett konsekvent och verkningfullt arbete för att utifrån ett arbetsmiljöperspektiv möjliggöra ett hållbart och förlängt arbetsliv för samtliga grupper i samhället. Jämställdhetsmyndigheten påpekade att olika grupper inom samhället har olika förutsättningar till ett förlängt arbetsliv och att det inte är givet att en förändrad norm slår igenom i form av ökat arbetskraftsutbud i alla dessa grupper.¹¹¹ I handlingsplanen för jämställda pensioner från 2017 fastställer också Pensionsgruppen att eftersom arbetsmiljö, ohälsa och vård av anhörig kan ha betydelse för utträdet ur arbetslivet, behöver utträdet ur arbetslivet fortsatt analyseras.¹¹²

¹¹⁰ Inspektionen för socialförsäkringen 2020

¹¹¹ Jämställdhetsmyndigheten 2019

¹¹² Regeringskansliet 2017

4. HÖJT GRUNDSKYDD OCH INKOMSTPENSIONSTILLÄGG

Under senare år har flera förändringar i pensionssystemet genomförts. 2020 och 2022 höjdes grundskyddet och 2021 infördes inkomstpensionstillägget. I detta kapitel analyseras dessa förändringar ur ett jämställdhetsperspektiv.

Höjd garantipension och bostadstillägg minskar pensionsgapet

Eftersom utjämningsen av inkomster mellan könen går mycket långsamt konstaterade Pensionsgruppen 2017 att grundskyddet kommer att ha en stor betydelse för pensionsgapet under lång tid. I handlingsplanen för jämställda pensioner fastställs därför att åtgärder, förr eller senare, behövde vidtas avseende grundskyddet. Garantipensionen är prisindexerad till skillnad från den inkomstgrundade pensionen som är inkomstindexerad. Över tid har lönetillväxten varit större än prisutvecklingen vilket inneburit att garantipensionen successivt halkat efter och tappat i betydelse som utjämnande faktor. Handlingsplanen konstaterar att åtgärder behövdes för att säkerställa att fullt grundskydd inte skulle ligga under nivån för låg ekonomisk standard. Man konstaterade att sådana åtgärder kan ske på olika sätt och att en bred analys av alternativ bör göras.¹¹³

Pensionsmyndigheten konstaterar att ett höjt grundskydd ger stor effekt på pensionsgapet och effekten kommer direkt vid regeländringen.¹¹⁴ De två höjningarna av garantipensionen som riksdagen beslutat om under senare år (2019 och 2021) har motiverats med ekonomiska förbättringar för de pensionärer som har den lägsta allmänna pensionen.¹¹⁵ Höjningarna av grundskyddet motiverades alltså inte främst av jämställdhet men bedömdes ändå bidra till ekonomisk jämställdhet eftersom kvinnor i större utsträckning tar del av grundskyddet.¹¹⁶

Andelen kvinnor och män som tar del av garantipensionen har successivt minskat sedan millennieskiftet. Till följd av senare års höjningar har dock andelen ökat betydligt. Enligt Pensionsmyndigheten resulterade höjningen av garantipensionen och bostadstillägget 2022 i att över en miljon pensionärer fick höjd pension. De flesta av dem var kvinnor. 75 procent av de som fick höjd eller ny garantipension och 72 procent av de som fick höjt bostadstillägg var kvinnor.¹¹⁷ Höjningarna av garantipensionen har bidragit till att minska pensionsgapet. Den höjning som trädde i kraft i augusti 2022 minskade pensionsgapet med 2,3 procentenheter jämfört med juli 2022.¹¹⁸

Andelen pensionärer med garantipension kommer även att öka under 2023 och 2024 på grund av prisindexeringen.¹¹⁹ Garantipensionen har räknats upp mer än

¹¹³ Pensionsgruppen 2017

¹¹⁴ Pensionsmyndigheten 2023e

¹¹⁵ Regeringen 2022a

¹¹⁶ Regeringen 2019

¹¹⁷ Pensionsmyndigheten 2022d

¹¹⁸ Pensionsmyndigheten 2023e

¹¹⁹ Pensionsmyndigheten 2022a

inkomstpensionen under 2023 till följd av den höga inflationen, vilket av allt att döma kommer leda till att pensionsgapet minskar. I tider av lägre inflation har dock garantipensionen generellt sett minskat i värde jämfört med löneutvecklingen. Inkomstindexering av garantipensionen, i stället för dagens prisindexering, har diskuterats.¹²⁰ Givet att inkomstutvecklingen på lång sikt är högre än prisutvecklingen i samhället skulle inkomstindexering leda till högre garantipension. I tider av hög inflation och låg reell tillväxt, såsom dagens situation, skulle inkomstindexering dock innebära att garantipensionärernas köpkraft minskar. I de nordiska länderna görs indexeringen på olika sätt. I Norge bygger indexeringen på ett genomsnitt av löner och priser och på Island görs den efter vad som är högst av löner och levnadskostnader.¹²¹

Inkomstpensionstillägg tillfaller främst kvinnor

I september 2021 infördes inkomstpensionstillägget. Tillägget betalas ut till personer som har fyllt 66 år och som får en inkomstgrundad ålderspension inom ett visst intervall. Syftet var att stärka pensionerna för dem som arbetat ett helt arbetsliv med låg lön. Höjningen av garantipensionen och taket i bostadstillägget som genomfördes 2020 minskade skillnaderna mellan dem som har varit yrkesverksamma ett helt liv och de som helt saknar arbetsinkomster. Därför menade regeringen att även den inkomstgrundade allmänna ålderspensionen behövde förstärkas. Även om syftet inte främst var att öka jämställdheten bedömdes förslaget bidra till ökad ekonomisk jämställdhet.¹²² Under 2022 var den totala utbetalningen av inkomstpensionstillägg nästan dubbelt så hög till kvinnor som till män. Dels var det fler kvinnor (776 000) än män (484 000) som fick en utbetalning av inkomstpensionstillägget, dels var snittet på utbetalningarna högre för kvinnor (430 kronor) än för män (360 kronor).¹²³ Enligt beräkningar i förslaget skulle inkomstpensionstillägget dock bidra till att minska inkomstgapet mellan kvinnor och män marginellt, från 28,1 till 27,7 procent. Jämställdhetsmyndighetens beräkningar indikerar att effekten hittills kan ha varit än mindre.¹²⁴

Hur har förändringarna påverkar genomsnittspensionärerna?

Pensionsmyndigheten redovisar varje år utvecklingen i disponibel inkomst för olika typfall. Samtliga typfall är ensamstående och 74 år. Två av typfallen är den genomsnittliga kvinnliga pensionären och den genomsnittliga manliga pensionären. Dessa används här för att illustrera effekterna av den höjda garantipensionen, bostadstillägget och inkomstpensionstillägget.

Den genomsnittliga kvinnliga pensionären har en disponibel inkomst på ca 18 700 kr i månaden 2023 medan den genomsnittliga manliga pensionären har en disponibel inkomst på ca 19 300 kr. För den genomsnittliga kvinnliga pensionären har den disponibla inkomsten ökat med ca 1 300 kr mellan 2019 och 2023. Höjningen av garantipensionen

¹²⁰ Ståhlberg 2022

¹²¹ Nordiska ministerrådet 2023

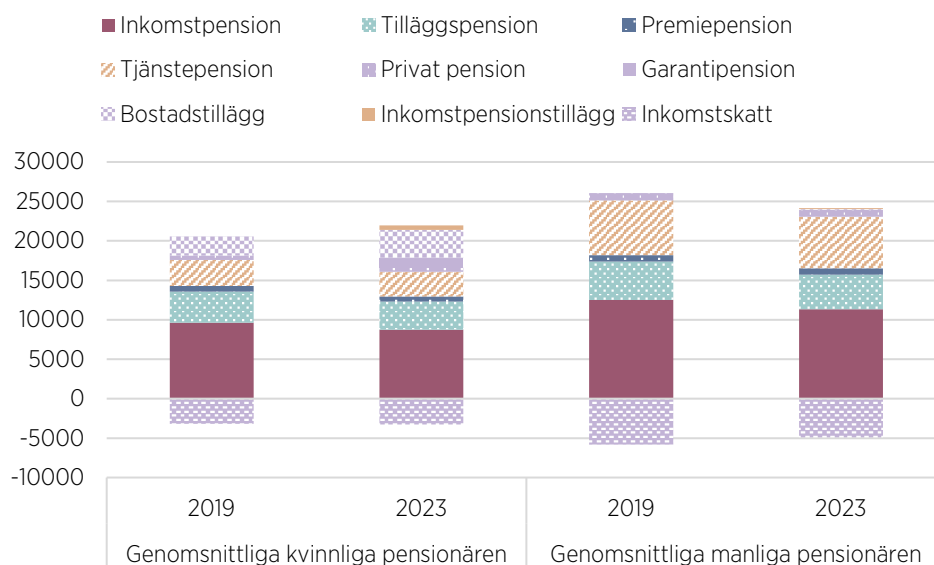
¹²² Regeringen 2021

¹²³ Pensionsmyndigheten 2023f

¹²⁴ Egna beräkningar av inkomstpensionstilläggets påverkan på skillnaden i disponibel inkomst mellan kvinnor och män 2021 utifrån statistik från Pensionsmyndigheten och SCB.

och bostadstillägget spelar en stor roll och inkomstpensionstillägget en viss roll. För den genomsnittliga manliga pensionären har den disponibla inkomsten minskat under samma period. Det beror främst på att inkomstpensionen, tilläggs pensionen, premiepensionen och tjänstepensionen minskat i fasta priser. Även skatterna och de kontinuerligt förhöjda grundavdragen för äldre har en effekt på typfallens inkomster. Mellan 2019 och 2023 har skatten minskat för den genomsnittliga mannen.¹²⁵

Figur 5. Inkomst för två typfall 2019 och 2023



Källa: Pensionsmyndigheten, 2023, Pensionsutvecklingen för fyra typfall, 2014–2023

Pensionsmyndigheten har visat att höjningen av garantipensionen och bostadstillägget samt införandet av inkomstpensionstillägget har minskat livsinkomstprincipen i pensionssystemet. Innan förändringarna (2020) var det 67 procent av pensionärerna som enbart hade inkomstgrundad pension. 2023 har denna andel minskat till 30 procent när andelen som får del av garantipensionen samt inkomstpensionstillägget i stället har ökat.¹²⁶

Pensionsgapet har minskat men inget helhetsgrepp om frågan

Förändringarna av grundskyddet respektive införandet av inkomstpensionstillägget har inte motiverats av jämställdhetspolitiska ambitioner. Trots det har de bidragit till att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män. Detta eftersom kvinnor i större utsträckning har lägre pensioner vilket ger rätt till de olika förmånerna. Det har dock inte tagits något helhetsgrepp kring frågan om jämställda pensioner. Frågan om indexering av garantipensionen har inte fått någon långsiktig lösning och på sikt riskerar den att tappa i värde, även om dagens situation innebär det omvända. Inkomstpensionstillägget har också kritiserats för att vara en tillfällig lösning som innebär ett avsteg från livsinkomstprincipen.

¹²⁵ Pensionsmyndigheten 2023c

¹²⁶ Pensionsmyndigheten 2023c

5. ÅTGÄRDER FÖR JÄMSTÄLLDA PENSIONER

Flera åtgärder för jämställda pensioner har diskuterats och analyserats av olika aktörer under senare år. Bland annat finns sedan 2017 en handlingsplan för jämställda pensioner. Vidare har Pensionsmyndigheten publicerat flera rapporter på området jämställda pensioner där olika typer av åtgärder analyseras utifrån ett jämställdhetsperspektiv. I detta kapitel redogörs för flera åtgärder som skulle kunna bidra till mer jämställda pensioner.

Handlingsplanen för jämställda pensioner pekar ut åtgärder

Mot bakgrund av de skillnader som finns mellan kvinnors och mäns pensioner beslutade Pensionsgruppen 2017 om en Handlingsplan för jämställda pensioner. Handlingsplanen innehåller framför allt delar som ska utredas eller analyseras, som:

- översyn av grundskyddet,
- utredning av möjlighet för sambor att föra över premiepensionsrätt,
- fortsatt analys av utträdet ur arbetslivet,
- fortsatt analys av förslag om att de medel som används för pensionsrätt för studieår förs över till pensionsrätt för barnår,
- överväganden om möjligheten att dela pensionsrätt,
- en årlig redovisning av jämställda pensioner samt
- att följa utvecklingen av faktorer utanför det allmänna pensionssystemet som påverkar jämställda pensioner.

Handlingsplanen innehåller också ett mer konkret förslag om förenklat ansökningsförfarande för överföring av premiepensionsrätt vilket också har genomförts.¹²⁷ Detta är en av få förändringar inom pensionssystemet under senare år där jämställdhet varit ett uttalat syfte. Antalet som för över premiepensionsrätter har ökat efter förändringen, om än från låga nivåer, från 10 991 personer 2017 till 16 179 personer 2021.¹²⁸ Sedan handlingsplanen antogs har grundskyddet höjts i flera omgångar, vilket analyseras i föregående kapitel. Det är dock fortfarande inte möjligt för sambor att föra över premiepensionsrätten, förslaget om att förändra studieår/barnår har inte genomförts och det är inte möjligt att dela inkomstpensionsrätter.

Fortsatt analys av förslaget om pensionsrätt för studier och barnår

Pensionsmyndigheten föreslog 2016 att pensionsgrundande belopp för studier avskaffas och att dessa medel i stället används för att utöka pensionsgrundande belopp för barnår. Pensionsgruppen fastställer i handlingsplanen att något ställningstagande för förslaget

¹²⁷ Pensionsmyndigheten 2023e

¹²⁸ Statistik Pensionsmyndigheten.

inte har gjorts utan att ytterligare analys av förslaget, och då särskilt dess effekter för jämställdheten, bör göras.¹²⁹ Detta är en av åtgärderna som analyseras av Pensionsmyndigheten i ”Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner”. Pensionsgrundande belopp för studier infördes i syfte att kompensera pensionsförlusten vid frånvaro från arbetsmarknaden. Syftet var alltså inte att jämna ut pensionsgapet mellan kvinnor och män.¹³⁰ Det är något fler kvinnor än män som drar nytta av pensionsrätt för studier, eftersom fler kvinnor studerar. Pensionsmyndigheten konstaterar dock att detta fördelningsinslag framför allt går till personer med lite högre framtida inkomst, på grund av högre utbildningsnivå.¹³¹ Pensionsmyndigheten menar att pensionsrätt för barnår är mer träffsäkert vad gäller jämställdhet och föreslår att de medel som avsätts för studier i stället används till pensionsrätt för barnår. Enligt Pensionsmyndigheten är åtgärden i princip kostnadsneutral, innebär en förenkling av pensionssystemet, samt har en viss, om än liten, effekt på pensionsgapet. Grovt uppskattat bedömer Pensionsmyndigheten att förändringen skulle minska pensionsgapet mellan kvinnors och mäns intjänande till pensionen med cirka 0,8 procentenheter.¹³²

Andra alternativa förändringar av pensionsgrundande belopp har också diskuterats. Sveriges kvinnoorganisationer förslår att pensionsrätter vid studier höjs och att barnåren reformeras. De menar att pensionsrätter vid studier bör baseras på en andel av genomsnittsinkomsten i stället för, som idag, på bidragsdelen i studiemedlet. Vidare menar de att barnåren bör reformeras så att de ersätter alla föräldrar som reducerar sin arbetstid oavsett vem som tjänar mest. Idag kompenseras den förälder som har den lägsta inkomsten. Även om båda föräldrarna delar på ansvaret för barnen och reducerar sin arbetstid i samma utsträckning blir bara en förälder kompenserad genom pensionsgrundande belopp för barnår, vilket minskar incitamenten för att dela lika på omsorgsansvaret.¹³³ De menar också att Sverige, likt Norge, bör ge rätt till pensionsupptjäning för annat omsorgsarbete, exempelvis omsorg om äldre.¹³⁴

Pensionsmyndigheten har tagit upp möjligheten att införa nya pensionsgrundande belopp, till exempel för sjukpenning och tillfällig föräldrapenning för vård av sjukt barn (VAB). Pensionsmyndigheten gör en grov beräkning att pensionsgrundande belopp för sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning ger viss effekt på intjänandegapet mellan kvinnor och män, knappt 0,3 procentenheter. Effekten av pensionsgrundande belopp för VAB är i det närmaste försumbar, endast 0,05 procentenheter. För enskilda individer med hög frånvaro från arbetet på grund av VAB och sjukpenning skulle dock pensionsgrundande belopp ge en väsentligt positiv påverkan på pensionen.¹³⁵

¹²⁹ Regeringskansliet 2017

¹³⁰ Pensionsmyndigheten 2022c

¹³¹ Regeringskansliet 2016

¹³² Pensionsmyndigheten 2023e

¹³³ Nordiska ministerrådet 2023; Sveriges kvinnoorganisationer 2022

¹³⁴ Sveriges kvinnoorganisationer 2022

¹³⁵ Pensionsmyndigheten 2023e

Överväganden om möjligheten att dela pensionsrätt

Inom premiepensionen är det möjligt att föra över premiepensionsrätter till make/maka samt möjlighet att välja efterlevandeskydd vid uttag av premiepensionen. Dessa möjligheter finns inte för inkomstpensionen.¹³⁶ I den ursprungliga pensionsöverenskommelsen fanns ambitionen att pensionsrätt skulle delas mellan makar. Bland annat skulle det vara möjligt för makar att löpande dela sin pensionsrätt under intjänandetiden. Möjligheten att dela tjänstepensioner och privata pensioner vid bodelning förhandlades även vid sidan av pensionsöverenskommelsen. Under arbetet med pensionsreformen utreddes hur delning av allmän pension respektive tjänstepension skulle kunna ske. Ett förslag om att dela hela den allmänna pensionen, det vill säga både inkomst- och premiepensionen, togs fram och remitterades. Förslaget kritiserades dock under remissbehandlingen och drogs sedan tillbaka. Det främsta skälet till det var att förslaget inte samspelade med reglerna för garantipension. Delningen skulle i vissa situationer innebära att ett gift par totalt sett gjorde en ekonomisk förlust och flera remissinstanser menade att det skulle bli svårt för makarna att överblicka vad en delning skulle innebära för deras framtida pensioner. I de fall mottagaren hade rätt till garantipension skulle delning innebära att pensionen minskar för givaren samtidigt som mottagaren inte får högre pension, utan endast att fördelningen mellan garantipension och inkomstpension ändras.¹³⁷ I stället infördes möjligheten att föra över premiepensionsrätt. Förutsättningarna har inte förändrats sedan regeringen drog tillbaka förslaget. Samtidigt konstaterar utredningen *Jämställda pensioner?* (Ds 2016:19) att huruvida den avvägningen är rimlig idag är en fråga om värderingar.¹³⁸ Pensionsgruppen skriver i handlingsplanen för jämställda pensioner att det finns skäl att ytterligare överväga möjligheter för delad pensionsrätt samt och om de tidigare argumenten mot en delning kan och bör omprövas.¹³⁹

I *Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner* analyserar Pensionsmyndigheten frivillig löpande delning av inkomstpensionsrätt mellan gifta och registrerade partners samt sambor med gemensamma barn. Effekten av delning av inkomstpensionsrätter beror på hur många som skulle välja att göra detta. Om samma andel som idag delar premiepensionsrätter skulle dela inkomstpensionsrätter skulle intjänandegapet minska med endast 0,1 procentenheter. Om däremot alla gifta som tjänade in till inkomstpension skulle dela pensionsrätter skulle intjänandegapet minska med 5,1 procentenheter.¹⁴⁰

Möjlighet för sambor att föra över premiepensionsrätt

I dagsläget är det bara gifta och registrerade partners som har rätt att föra över premiepensionsrätter. Pensionsmyndigheten har föreslagit att även sambor ska kunna göra det. Pensionsgruppen bedömer i handlingsplanen för jämställda pensioner att detta principiellt vore önskvärt men att ytterligare utredning behövs.¹⁴¹

¹³⁶ Regeringskansliet 2016

¹³⁷ Regeringskansliet 2016

¹³⁸ Regeringskansliet 2016

¹³⁹ Regeringskansliet 2017

¹⁴⁰ Pensionsmyndigheten 2023e

¹⁴¹ Regeringskansliet 2017

Pensionsmyndigheten analyserar åtgärden i *Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner*. De gör bedömningen att det finns ”goda skäl för att införa detta”. Det gäller särskilt för sambor med gemensamma barn eftersom den administrativa bördan då bedöms vara mindre.¹⁴² Möjligheten att överföra premiepensionsrätt för sambor förväntas minska pensionsgapet, men sannolikt blir effekten, enligt Pensionsmyndigheten, bara marginell med tanke på hur få gifta par som utnyttjar möjligheten idag. Överföring av premiepensionsrätt ger dock betydande effekt på pensionerna för enskilda par med större inkomstskillnader som gör överföring under en längre tidsperiod.¹⁴³

Åtgärder utanför pensionssystemet

Jämställda pensioner (Ds 2016:19) visade att det finns flera delar utanför Pensionsgruppens ansvarsområde som påtagligt påverkar storleken på pensionsgapet. Det handlade om deltidens utveckling för kvinnor och män, jämställdheten i föräldraförsäkringen, jämställdheten på arbetsmarknaden, och tjänstepensionernas utformning och utveckling. Pensionsgruppen skrev därför i handlingsplanen för jämställda pensioner att det är angeläget för Pensionsgruppen att följa utvecklingen och uppmärksamma berörda i samhället på förhållandena.

Handlingsplan för jämställda livsinkomster

Eftersom pensionerna i stor utsträckning bygger på livsinkomster spelar också regeringens handlingsplan för jämställda livsinkomster från 2017 en viktig roll i arbetet med jämställda pensioner. Handlingsplanen beskriver nuläge och problem inom nio olika politiska områden som påverkar livsinkomsterna. Det handlar bland annat om den könssegregerade arbetsmarknaden, löneskillnader, skillnader i frånvaro från arbetsmarknaden och arbetade timmar, arbetsmiljö och sjukfrånvaro, vård av barn samt pensioner. Anmärkningsvärt är dock att handlingsplanen främst presenterar åtgärder som regeringen redan hade genomfört eller initierat 2017. Regeringen skriver också att ”handlingsplanen kan både ses som stöd för fortsatt arbete med dessa frågor samt som informationsmaterial.”¹⁴⁴ Därmed kan dokumentets funktion som handlingsplan ifrågasättas. Det är också oklart vad handlingsplanens status är efter regeringsskifte. I handlingsplanen presenteras dock två nya åtgärder som regeringen avsåg att genomföra och som sedan har genomförts. Det gäller dels ett uppdrag till Medlingsinstitutet att redovisa vilka relativlöneförändringar som har skett för olika yrken på den svenska arbetsmarknaden mellan 2014 och 2017, dels en utredning för att analysera och se över behovet av effektivare sanktionsmöjligheter kopplat till efterlevnaden av bestämmelserna om aktiva åtgärder, inklusive lönekartläggningar.

¹⁴² Eftersom uppgifter om gemensamma barn finns tillgängliga i register, vilket uppgifter om sambor förhållanden inte gör

¹⁴³ Pensionsmyndigheten 2023e

¹⁴⁴ Regeringen 2017a s. 6

Nya analyser har genomförts

Pensionsmyndigheten¹⁴⁵ och andra aktörer¹⁴⁶ har analyserat och debatterat andra föreslagna åtgärder för att uppnå jämställda pensioner. Pensionsmyndigheten har analyserat dessa åtgärder utifrån dess effekter på jämställdhet, jämlikhet, påverkan på livsinkomstprincipen och drivkrafter till arbete, effekter på arbetsutbud, på statens budget och påverkan på ålderspensionssystemet. Fokus här ligger på deras jämställdhetseffekter.

Sänkt förskottsränta

Förskottsräntan i pensionssystemet är en bidragande orsak till pensionsgapet. Förskottsräntan innebär att startpensionen betalas ut med ett förskott på den framtida förväntade värdeutvecklingen till priset av en lägre årlig pensionsuppräknings. Utan förskottsräntan skulle pensionsutbetalningarna öka över tid och bli som högst sent i livet. Förskottsräntan missgynnar de som lever länge, och kvinnor lever i genomsnitt längre än män. Tidigare analyser har visat att gapet i allmän inkomstgrundad pension skulle minska med 2 procentenheter vid en sänkning av förskottsräntan.¹⁴⁷ Pensionsmyndigheten konstaterar att finns det skäl för lagstiftaren att se över nivån på förskottsräntan.¹⁴⁸ Förskottsräntan kan sänkas i olika utsträckning, eller till och med slopas helt. En sänkt förskottsränta skulle dock sänka nivån på den initiala pensionen.

Slopad avgift vid överföring av premiepensionsrätt

Idag finns en avgift för överföring av premiepensionen på 6 procent. Detta eftersom överföringen i allmänhet sker från män till kvinnor och kvinnor i genomsnitt lever längre än män vilket innebär en längre utbetalningstid som måste finansieras. Pensionsmyndigheten menar att en slopad avgift är möjlig utan större konsekvenser. Att låta hela premiepensionskollektivet stå för överföringskostnaderna skulle minska premiepensionerna med knappt 1 krona per sparare och år. Det är osäkert huruvida avgiften påverkar viljan att föra över premiepensionsrätter. En slopad avgift skulle, givet att antalet överföringar är desamma, minska intjänandegapet med 0,004 procentenheter.¹⁴⁹ Om alla gifta män skulle föra över sin premiepensionsrätt skulle dock det totala pensionsgapet minska kraftigt.¹⁵⁰

Efterlevandeskydd för inkomstpensionen

Idag finns inget efterlevandeskydd för inkomstpensionen. Pensionsmyndigheten menar att ett efterlevandeskydd för inkomstpension skulle kunna utformas på liknande sätt som premiepensionens efterlevandeskydd. Det är denna åtgärd som Pensionsmyndigheten i sin analys av åtgärder anser är mest lämplig att utreda vidare om lagstiftaren vill agera för att få mer jämställda pensioner. Om de som har valt efterlevandeskydd för

¹⁴⁵ Pensionsmyndigheten 2022c; 2023e

¹⁴⁶ Nordiska ministerrådet 2023; Sveriges kvinnoorganisationer 2022

¹⁴⁷ Pensionsmyndigheten 2022c

¹⁴⁸ Pensionsmyndigheten 2023e

¹⁴⁹ Pensionsmyndigheten 2023e

¹⁵⁰ Regeringskansliet 2016

premiepension även skulle välja efterlevandeskydd för inkomstpensionen skulle pensionsgapet för nyblivna pensionärer minska med 4 procentenheter.¹⁵¹

Omställningspension för äldre

Omställningspension ges endast till efterlevande yngre än 65 år. En omställningspension även för efterlevande som är 65 år och äldre skulle framför allt gynna kvinnors ekonomi eftersom de i genomsnitt har en längre livslängd än män.¹⁵² Pensionsmyndigheten analyserade frågan 2018. Myndigheten drog då slutsatsen att åldersgränsen på 65 år antingen bör avskaffas, eller så bör omställningspension endast ges till efterlevande med barn under 18 år.¹⁵³

Höjd avgift i det allmänna pensionssystemet.

En åtgärd som diskuterats är höjd avgift, eller ökade avsättningar, i det allmänna pensionssystemet. Det har argumenterats för att ökade avsättningar kommer kvinnor till del i större utsträckning.¹⁵⁴ Pensionsmyndigheten har dock analyserat en sådan reform och menar att om avgiftshöjningen kommer pensionärerna till del genom höjning av inkomstindex skulle både kvinnors och mäns inkomst- och tilläggspensioner öka. Effekten på hela pensionen skulle däremot bli mindre för kvinnor på grund av avräkningen som görs för garantipension och bostadstillägget. Bland samtliga personer 65 år och äldre ökar den disponibla inkomsten med i genomsnitt 2,2 procent (390 kronor per månad) för kvinnor och 2,4 procent (600 kronor per månad) för män.¹⁵⁵

Pensionsavsättningar

Som tidigare konstaterats tjänar man in till inkomstpensionen även vid inkomster från sjuk- eller aktivitetsersättning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning. Eftersom dessa inte är konstruerade för att kompensera för arbetsinkomster fullt ut blir dock avsättningar till pension lägre för de som har varit sjukskrivna eller föräldralediga jämfört med om de skulle ha arbetat. Sveriges kvinnoorganisationer förslår att pensionsavgiften vid sjukpenning höjs genom att, i likhet med sjukersättning, beräknas på den bakomliggande inkomsten.¹⁵⁶

Tjänstepensionsavtalen

Tjänstepensionerna bidrar till att öka pensionsgapet mellan kvinnor och män på grund av högre avsättningar på inkomster som ligger över taket för intjänande till den allmänna pensionen. Likvärdiga avsättningar över och under taket har utretts¹⁵⁷ och föreslagits¹⁵⁸

¹⁵¹ Pensionsmyndigheten 2023:23

¹⁵² Pensionsmyndigheten 2023e

¹⁵³ Pensionsmyndigheten 2018

¹⁵⁴ Sjögren Lindquist & Säve-Söderberg 2018

¹⁵⁵ Pensionsmyndigheten 2022c

¹⁵⁶ Sveriges kvinnoorganisationer 2022

¹⁵⁷ Regeringskansliet 2016

¹⁵⁸ Sveriges kvinnoorganisationer 2022

av olika aktörer. Andra aspekter av tjänstepensionsavtalen som bidrar till olika villkor för kvinnor och män är det faktum att avtalen skiljer sig åt mellan kvinnodominerade respektive mansdominerade branscher och sektorer. Den fulla inbetalningen till tjänstepensionen vid deltidsarbete under barnets första sju år som finns för anställda inom de kvinnodominerade sektorerna stat, region och kommun finns till exempel inte inom många mansdominerade avtal.¹⁵⁹ Det bidrar till att förstärka normen om kvinnors deltidsarbete under småbarnsåren.

Vidare finns skillnader vad gäller efterlevandeskydd i mans- och kvinnodominerade avtal. Efterlevandeskyddet kommer till en kostnad av sänkt tjänstepension. Efterlevandeskydd är förval i tjänstepensionsavtal inom kommuner och regioner vilka framför allt omfattar kvinnor, men inte i privat sektor där många män arbetar. Det betyder att vissa kvinnodominerade avtal uppmuntrar till att göra ett val som sänker den egna pensionen till förmån för ett ekonomiskt skydd för efterlevande. Detta trots att mäns efterlevande (ofta kvinnor) är i större behov av ett sådant skydd på grund av lägre pensioner och längre medellivslängd.¹⁶⁰

Nordiska ministerrådet lyfter frågan om full avsättning till tjänstepension för ofrivilligt deltidsarbetande. Det skulle kunna utformas så att den som är ofrivilligt deltidsanställd och har anmält intresse för fler timmar hos arbetsgivaren får full pensionsavsättning. Detta skulle kunna öka incitamenten för arbetsgivare att erbjuda heltidstjänster.¹⁶¹ Dessa förändringar som skulle kunna bidra till mer jämställda tjänstepensioner men berör de kollektivavtalade tjänstepensionerna och är därmed ett ansvar för parterna.

Effekterna av åtgärderna är osäkra

Effekter av åtgärder med syftet att skapa mer jämställda pensioner är svåra att skatta. Framför allt eftersom det är osäkert i vilken utsträckning pensionen påverkar arbetsutbudet i befolkningen. Det är dessutom svårt att uppskatta hur många som skulle nyttja frivilligt åtgärder med syftet att utjämna skillnaden mellan kvinnor och mäns pensioner. Åtgärder som höjer grundskyddet och sänker förskottsrentan är åtgärder där den fulla effekten på pensionsgapet sker direkt vid en regeländring, medan effekterna av övriga åtgärder kommer successivt. Effekten av ett efterlevandeskydd för inkomstpensionen i syfte att minska pensionsgapet skulle dock sannolikt fasas in snabbare än övriga åtgärder som berör intjänandet (pensionsgrundande belopp, delning av inkomstpensionsrätt och överföring av premiepensionsrätt).¹⁶²

De analyserade åtgärder för jämställda pensioner som Pensionsmyndigheten lyfter fram som mest lämpliga att utreda vidare är efterlevandeskydd för inkomstpension och möjlighet att dela pensionsrätter för inkomstpensionen. Dessa bedöms ge en relativt snabb effekt på kvinnors pensioner utan att belasta statens budget och utan att göra avsteg från livsinkomstprincipen. Andra åtgärder som myndigheten bedömer kan vara motiverade är slopad eller sänkt avgift för överföring av premiepensionsrätt, möjlighet för sammanboende med gemensamma barn att föra över premiepensionsrätt, översyn av

¹⁵⁹ Sveriges kvinnoorganisationer 2022

¹⁶⁰ Sveriges kvinnoorganisationer 2022

¹⁶¹ Nordiska ministerrådet 2023

¹⁶² Pensionsmyndigheten 2023e

förskottsräntan samt att avskaffa pensionsgrundande belopp för studier och använda dessa medel till att utöka pensionsgrundande belopp för barnår.¹⁶³

Pensionsmyndigheten gör bedömningen att frivillig delning och överföring av pensionsrätter samt val av efterlevandeskydd inte utgör avsteg från livsinkomstprincipen eftersom dessa ses som en frivillig gåva inom hushållet.¹⁶⁴ Olika sätt att dela pensionerna mellan makar används i flera europeiska länder men är mindre vanligt i de nordiska länderna.¹⁶⁵ Risken med denna typ av åtgärder är att de reproducerar traditionella könsroller där kvinnor är beroende av sina makar. De har bland annat kritiserats för att de kan leda till att kvinnor inte kan lämna sin man för att inte få en för låg pension. Samtidigt berör dessa åtgärder bara gifta och sambor med barn. De är därmed ett begränsat verktyg för att skapa mer jämställda pensioner för alla kvinnor och män.

De olika åtgärderna som Pensionsmyndigheten analyserat ger olika effekt på pensionsgapet mellan kvinnor och män. Höjt grundskydd, sänkt eller slopad förskottsränta samt efterlevnadsskyddet i inkomstpensionen har störst potential att minska pensionsgapet. De förändringar av pensionsgrundande belopp som Pensionsmyndigheten analyserat (ersätta studieår med barnår, pensionsgrundande belopp för VAB och sjukpenning) minskar intjänandegapet med mellan 0,05–0,8 procentenheter. Effekterna av slopad avgift för överföring av premiepension, att möjliggöra överföring av premiepension för sambor samt möjlighet att dela pensionsrätter för inkomstpensionen beror på hur många som väljer att använda möjligheterna. Idag är det få par som använder dessa möjligheter och skulle den andelen inte öka så blir effekterna på pensionsgapet marginella. Däremot har de stor effekt på berörda par/individer. Skulle fler utnyttja dessa möjligheter skulle de dock ha relativt stor effekt på gapet. Förändringar som innebär att till exempel delning av pensionsrätter eller efterlevandeskydd införs som ett förval som kan väljas bort därför föreslagits av andra.¹⁶⁶ Om till exempel alla gifta skulle föra över pensionsrätter för inkomstpensionen skulle det minska intjänandegapet med 5,1 procentenheter. Även effekten av efterlevandepension i inkomstpensionen beror på hur många som skulle teckna denna. Om en lika stor andel som väljer efterlevandeskydd i premiepensionen väljer det för inkomstpensionen skulle effekten på pensionsgapet vara 4 procentenheter.

Dessa slutsatser pekar dels på vikten av att informera om och marknadsföra de möjligheter som finns och att arbeta med nudging¹⁶⁷ för att få fler att utnyttja dem. Dels pekar de också, enligt Jämställdhetsmyndigheten, på behov av att ta ett större helhetsgrepp kring frågan om jämställda pensioner på grund av de relativt små effekter som vissa föreslagna förändringar har på pensionsgapet. Jämställdhetsmyndigheten konstaterar dock att det finns möjligheter att minska pensionsgapet mellan kvinnor och män inom ramen för dagens pensionssystem.

¹⁶³ Pensionsmyndigheten 2023e

¹⁶⁴ Pensionsmyndigheten 2023e

¹⁶⁵ Nordiska ministerrådet 2023

¹⁶⁶ Sveriges kvinnoorganisationer 2022

¹⁶⁷ Nudging handlar om att på olika sätt påverka människor att göra ett visst val framför ett annat. Det kan handla om information eller förändringar i beslutsmiljön, utan att ändra vilka alternativ som finns eller rätten att välja.

6. ETT JÄMSTÄLLT PENSIONSSYSTEM?

Under hösten 2023 beslutade regeringen att pensionsgruppen utvidgas så att riksdagens samtliga partier nu ingår. Jämställdhetsmyndigheten ser det som angeläget att arbetet med att förverkliga de jämställdhetspolitiska ambitionerna säkerställs i Pensionsgruppens fortsatta arbete. I detta avslutande kapitel förs ett resonemang om olika möjligheter att uppnå mer jämställda pensioner.

Såväl ISF som Pensionsmyndigheten har analyserat förändringar i pensionssystemet under senare år, bland annat höjningar av grundskyddet, inkomstpensionstillägget och höjda åldersgränser i pensionssystemet. ISF pekar på att genomförda förändringar i flera fall står i motsättning till grundtanken i pensionssystemet om människors eget ansvar för sina pensioner¹⁶⁸ och Pensionsmyndigheten att de innebär avsteg från livsinkomstprincipen¹⁶⁹. Pensionsmyndigheten konstaterar att det ”finns starka skäl för lagstiftaren att initiera en översyn av hur pensionssystemet fungerar, vilka principer som bör vara vägledande, och utifrån det överväga om pensionssystemet bör förändras och i så fall hur.”¹⁷⁰ Båda myndigheterna pekar på att det handlar om politiska avvägningar om vilken väg man ska ta och vilka principer som ska vara vägledande för pensionssystemet. Jämställdhetsmyndigheten instämmer i detta. En översyn bör, enligt Jämställdhetsmyndigheten, ta stor hänsyn till jämställdheten mellan kvinnor och män och det faktum att utvecklingen mot jämställda pensioner gått betydligt långsammare än vad man trodde när pensionssystemet infördes.

Livsinkomstprincipen ställer krav på åtgärder inom andra områden

Regeringen skriver i budgetpropositionen för 2023 att kopplingen mellan arbete och pension, det vill säga livsinkomstprincipen, ska stärkas.¹⁷¹ Livsinkomstprincipen innebär att även om vi uppnådde ett jämställt arbetsliv idag så skulle det ta ytterligare 40–50 år innan nybeviljade pensioner blev jämställda. Eftersom kvinnor har lägre arbetsinkomster än män även för de årskullar som kliver in på arbetsmarknaden idag kommer pensionsgapet att bestå över lång tid. Den långsiktiga lösningen för att sluta pensionsgapet och uppnå jämställda pensioner är att eliminera de strukturer som skapar ojämställdhet i arbetslivet. Detta sker dock inte av sig självt. Det krävs reformer utanför pensionssystemet för att nå en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet samt jämställdhet inom arbetslivet. Jämställdhetsmyndigheten menar dock att det behövs åtgärder och reformer även inom pensionssystemet.

Det förekommer ibland kritik mot åtgärder som höjer kvinnors pensioner då dessa skulle kunna bidra till att befästa traditionella könsroller och minska kvinnors arbetsutbud. Vissa åtgärder för jämställda pensioner skulle kunna påverka ekonomiska

¹⁶⁸ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

¹⁶⁹ Pensionsmyndigheten 2023a

¹⁷⁰ Pensionsmyndigheten 2023a Sammanfattning s. ii

¹⁷¹ Regeringen 2022b

drivkrafter till arbete negativt, särskilt för personer med låga inkomster eller för individen i ett par med lägst inkomst. Detta innebär att det framför allt är för kvinnor som drivkrafter till arbete skulle kunna påverkas negativt och då skulle också deras intjänande till pensionen minska och därmed skulle den önskade jämställdhetseffekten av åtgärden reduceras. Pensionsmyndigheten har analyserat olika åtgärders effekter på arbetsutbudet men konstaterar att för de allra flesta som arbetar ligger pensionen långt fram i tiden och pensionens storlek är inte avgörande för beslut om arbetsutbud. Istället är det främst den inkomst som individen har under arbetslivet som påverkar hens arbetsutbud. Olika åtgärders effekter på kvinnors och mäns arbetsutbud är väldigt osäkra eftersom det saknas studier över effekter av liknande reformer.¹⁷² Vi kan konstatera att Nordiska ministerrådets jämförelse av pensionssystem i de nordiska länderna inte visade på några tydliga mönster vad gäller sysselsättning eller deltidsarbete bland kvinnor mellan länderna beroende på pensionssystemet.¹⁷³ Det behövs fler analyser av hur pensionssystemet påverkar incitament att arbeta. Samtidigt är det också viktigt att påpeka att utformningen av andra delar av socialförsäkringssystemet, där de ekonomiska effekterna ligger närmare i tid, som föräldraförsäkringen, troligtvis har större påverkan på kvinnors sysselsättning än vad pensionssystemets utformning har.

Flera möjliga åtgärder inom ramen för nuvarande pensionssystem

Flera åtgärder har genomförts under senare år som har bidragit till ett något minskat pensionsgap. Dessa har dock inte främst motiverats med jämställdhet. En av få åtgärder som har motiverats ur ett jämställdhetsperspektiv är att förenkla möjligheten att överföra premiepensionsrätter, vilket har haft en marginell effekt.¹⁷⁴ Jämställdhetsmyndigheten menar att det krävs ett större helhetsgrepp kring jämställda pensioner.

Det finns redan idag fördelningspolitiska inslag i pensionssystemet som innebär avsteg från livsinkomstprincipen. Det finns också möjligheter att inom pensionssystemet kompensera för skillnader på arbetsmarknaden i större utsträckning än idag. Pensionsmyndigheten klargör i en rapport att ”Om lagstiftaren vill ha och är villig att ta konsekvenserna av jämnare allmänna pensioner mellan män och kvinnor i närtid behöver således åtgärder vidtas som i praktiken innebär ökade avsteg från livsinkomstprincipen”.¹⁷⁵ Idag kompenserar pensionssystemet delvis för deltidsarbete under barnets första år genom pensionsrätter för barnår men det finns ingen kompensation för ofrivillig deltid eller vid anhörigomsorg, vilket skulle kunna vara en möjlighet. Flera åtgärder och strategier som skulle reducera pensionsgapet har debatterats länge och utretts av olika aktörer, till exempel Pensionsmyndigheten, andra är delar av pensionssystemet i våra nordiska grannländer. Jämställdhetsmyndigheten menar att flera av de åtgärder som diskuterats och analyserats under en lång tid behöver införas.

¹⁷² Pensionsmyndigheten 2023e

¹⁷³ Nordiska ministerrådet 2023

¹⁷⁴ Regeringen 2017b

¹⁷⁵ Pensionsmyndigheten 2022c s. 24

Grundläggande principer påverkar jämställdheten

Pensionssystemet är i sig könsneutralt (samma inkomst ger samma pension) och detta framförs ibland som argument för att pensionerna är jämställda. Kvinnors och mäns olika yrkesval och ansvarsfördelning mellan betalt och obetalt arbete leder dock till olika pensioner. Pensionssystemet grundas på principen om att människor ska ta ett eget ansvar för sina pensioner. De förväntas göra medvetna val under tiden de tjänar in sin pension och i samband med att de går i pension. De viktigaste valen är de livsval som påverkar hur mycket pension människor tjänar in – hur mycket och hur länge man arbetar, samt i vilket yrke. Att kvinnor har lägre pensioner än män på grund av att de arbetar mer deltid, är föräldralediga i större utsträckning och arbetar inom yrken med lägre lön skulle kunna ses som att de gör ekonomisk ofördelaktiga val. Dessa val görs dock på en arbetsmarknad som inte är jämställd och påverkas av social bakgrund, kön, familjesituation, hälsa, obetalt hem- och omsorgsarbete, födelseland, bostadsort och bostadssituation.¹⁷⁶ Utbildnings- och yrkesval påverkas till exempel av traditionella könsroller.¹⁷⁷

ISF har i en rapport undersökt förutsättningarna för människor att göra medvetna pensionsval. Rapporten visar att det finns brister i dessa förutsättningar. Bristerna beror delvis på hur pensionssystemet är utformat och hur det har förändrats sedan det infördes. Det finns brister i människors kunskap och förmåga samt i människors möjligheter att förutse konsekvenserna av sina val. Dessutom är människors valmöjligheter begränsade och påverkas av livssituation och sociala sammanhang. Grupper som riskerar att få låga pensioner har också sämre förutsättningar än andra att göra medvetna val för att påverka sina pensioner. ISF konstaterar därför att ett pensionssystem där egna kunskaper och egna val har stor betydelse för pensionsutfallet kan öka den ekonomiska ojämlikheten.¹⁷⁸ Pensionsmyndigheten har konstaterat att ett komplext pensionssystem med olika och motstridande principer gör det svårt att förstå och därmed är det närmast ogörligt att informera om hur olika livsval påverkar det sammantagna pensionsutfallet.¹⁷⁹

Ett jämställt pensionssystem bör, enligt Jämställdhetsmyndigheten, ta hänsyn till de olika förutsättningar som kvinnor och män har, hur deras livsval påverkas av bland annat kön och normer samt de strukturer som faktiskt råder på arbetsmarknaden.

¹⁷⁶ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

¹⁷⁷ Jämställdhetsmyndigheten 2022; 2023b

¹⁷⁸ Inspektionen för socialförsäkringen 2023a

¹⁷⁹ Pensionsmyndigheten 2023a

ENGLISH SUMMARY

In recent years, significant changes have been implemented within the Swedish pension system in terms of augmented basic protection, the introduction of an income pension supplement, and adjustments to retirement ages. Measures for gender equal pensions have also been discussed and analysed. In 2017, the pension group adopted an action plan designed to promote gender equality in pensions. Considering these developments, the Swedish Gender Equality Agency has conducted an examination of the pension system through a gender equality lens.

The disparity in disposable income between elderly women and men, particularly those aged over 65, persists and has remained largely unchanged for an extended period. Capital income, occupational pension, and general income-based pension schemes are primary contributors to this discrepancy, while factors such as taxation, the pension system's basic protection, and the widow's pension serve to mitigate it. Despite advancements in women's labour force participation, the enduring significance of occupational pensions, earned income, and capital gains in shaping pensioner income exacerbates the gap, as these sources are distributed unevenly between genders. Pensions constitute a substantial portion of the income for elderly individuals, with women's total pension typically amounting to 71 percent of men's, a phenomenon commonly referred to as the pension gap. Sweden exhibits the widest disparity in average pensions between genders among all Nordic countries. Recent enhancements to basic protection and the income pension supplement have marginally narrowed this gap, as women increasingly benefit from these provisions.

Underpinning the pension system is the lifetime income principle, whereby pension size is a result of total lifetime earnings. Given persistent wage disparities, part-time employment prevalence, and earlier exits from the workforce among women, their average pensions remain lower. Even under optimal conditions of gender parity in the labour market today, achieving gender equal pensions would take approximately 40-50 years. Since women have lower earnings than men, even among the youngest in the labour market, the pension gap will persist for a long time.

To address this imbalance structural inequities within the labour market must be eliminated. This requires reforms extending beyond the pension system, including the redistribution of unpaid domestic and care work and the promotion of gender equality in the labour market. Nonetheless, the Swedish Gender Equality Agency believes that measures and reforms are also needed within the pension system to contribute to increased economic gender equality among elderly women and men. There are measures that would contribute to reducing the pension gap between women and men within the framework of the current pension system. However, there are also strong arguments for a broader review of the pension system. The Swedish Gender Equality Agency strongly recommends that gender equality is prioritized in such a review.

Retirement ages have been raised in several stages and it is not possible to fully follow up on the latest changes. However, there are indications that the effect of these changes may vary across gender lines and, thus, impact economic gender equality. Future assessments should consider the differential effects on women and men. Good health and

good working conditions are important prerequisites for being able to extend working life, and these aspects should be considered in further evaluations.

In summary, while recent pension reforms have contributed to narrowing the gender pension gap to some extent, sustained efforts, encompassing both systemic reforms and broader societal changes, are imperative to achieve enduring parity in pension distributions between genders.

REFERENSER

- Anders Kjellberg. (2022). *Den svenska modellen i en föränderlig värld*. Arena Idé.
- Arbetsmiljöverket. (2013). *Belastning, genus och hälsa i arbetslivet – Kunskapssammansättning* (Rapport 2013:09).
- Gunnarsson, Å. (2023). *Kunskapsunderlag om frågor som rör skatter och jämställdhet*. Umeå Universitet.
- Inspektionen för socialförsäkringen. (2017a). *Kvinnors och mäns pensioner* (Rapport 2017:8).
- Inspektionen för socialförsäkringen. (2017b). *Premiepensionen: Skillnader i utfall mellan kvinnor och män - En analys av skillnader och spridning i premiepensionen i dag och i framtiden* (Rapport 2017:14).
- Inspektionen för socialförsäkringen. (2018). *Vem får avsättningar till tjänstepension?* (Rapport 2018:15).
- Inspektionen för socialförsäkringen. (2020). *Tidig och sen pensionering - En analys av pensionsålder, pensionsmotiv och förutsättningar för ett förlängt arbetsliv* (2020:7).
- Inspektionen för socialförsäkringen. (2022). *Löneväxling till tjänstepension - En redovisning av löneväxlingens omfattning och fördelning* (Rapport 2022:3).
- Inspektionen för socialförsäkringen. (2023a). *Att ta ansvar för sin pension - Om kunskap, förutsägbarhet och valmöjligheter i det svenska pensionssystemet* (Rapport 2023:12).
- Inspektionen för socialförsäkringen. (2023b). *Höjda åldersgränser i pensionssystemet - En analys av hur 2020 års höjning av LAS-åldern och lägsta pensionsåldern påverkade försörjning och pensionering* (2023:6).
- Jämställdhetsmyndigheten. (2019). *Jämställdhetsmyndighetens remissvar på "Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem" Ds 2019:2*.
- Jämställdhetsmyndigheten. (2022). *Val efter eget kön*.
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023a). *Livspusslet som inte går ihop - En uppföljning av det jämställdhetspolitiska delmålet om en jämn fördelning av det obetalda hem- och omsorgsarbetet*.
- Jämställdhetsmyndigheten. (2023b). *Så ska fler välja jobb i välfärden – förslag för att motverka könsbundna studie- och yrkesval*.
- Maria Albin, Eskil Wadensjö, Emilia Liljefrost, & Marianne Parmasund. (2017). *Äldre i arbetslivet - en omvärldsanalys* (Rapportnummer 2017/00501-1).
- Nordiska ministerrådet. (2023). *Gender-equal pensions in the Nordics: What can the Nordic countries learn from each other in order to close the gender pension gap?*
- OECD. (2021). *Pensions at a glance 2021*.
- Pensionsgruppen. (2017). *Pensionsgruppens pensionsöverenskommelse den 14 december 2017*.
- Pensionsmyndigheten. (u.å.). *Äldreförsörjningsstöd - månadsutbetalningar - Pensionsstatistik*. Hämtad 25 januari 2024, från <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/pensionsstatistik/?domain=tab-2&report=report-2-3&columns=AfsTot&rows=Femarsklass&sex=SMK&metrics=sumMeanLength&time=2023-12-01&complete-input=false&childrows-store=>
- Pensionsmyndigheten. (2018). *Analys av efterlevandeskyddet, Svar på regeringsuppdrag*.

- Pensionsmyndigheten. (2019a). *Finns det en pensionsärsskatt? Effekter av den olikaformiga inkomstbeskattningen.*
- Pensionsmyndigheten. (2019b). *Tumregler för pensionen – För dig som sparar till eller planerar att ta ut pension* (Nr 2019–288).
- Pensionsmyndigheten. (2020). *Hur påverkar ekonomiska drivkrafter pensionsbeslutet? En litteraturöversikt* (VER 2020-441).
- Pensionsmyndigheten. (2021a). *Hur står det till med pensionerna? Portalrapport till faktserie om pensionerna.*
- Pensionsmyndigheten. (2022a). *Alternativ för ett enklare grundskydd Rapport nr 1 i vägvalsserie om pensionerna.*
- Pensionsmyndigheten. (2022b). *Hur ser inkomsterna ut för utrikes födda pensionärer? Rapport nr 5: En jämförelse mellan ut- och inrikes födda pensionärers inkomster.*
- Pensionsmyndigheten. (2022c). *Kan pensionerna bli mer jämställda? Faktaserie om pensionerna, rapport 4.*
- Pensionsmyndigheten. (2023a). *Ett nytt pensionssystem? Rapport nr 4 i vägvalsserie om pensionerna* (VER 2023-140).
- Pensionsmyndigheten. (2023b). *Pensionssystemet i bilder och siffror 2022.*
- Pensionsmyndigheten. (2023c). *Pensionsutvecklingen för fyra typfall, 2014–2023 - Regleringsbrevsuppdrag 2023.*
- Pensionsmyndigheten. (2023d). *Pensionsåldrar och arbetslivets längd - svar på regleringsbrevsuppdrag 2023.*
- Pensionsmyndigheten. (2023e). *Åtgärder för mer jämställda och jämlika pensioner - Rapport nr 2 i vägvalsserie om pensionerna.*
- Pensionsmyndigheten. (2021b, mars 8). *Kvinnors pension lägre än männens, nu och i framtiden.* <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/kvinnors-pension-lagre-an-mannens-nu-och-i-framtiden>
- Pensionsmyndigheten. (2022d). *Effekter av lagändringen för garantipension och bostadstillägg, augusti 2022.* <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/lagandring-augusti-2022>
- Pensionsmyndigheten. (2023f). *Pensionssystemet i bilder och siffror 2022.* <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/Pensionssystemet-i-bilder-och-siffror-2022>
- Pensionsmyndigheten. (2023g, januari 5). *Utbetalning av tjänstepension.* <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/tjanstepension/utbetalning-av-tjanstepension>
- Pensionsmyndigheten. (2023h, september 26). *Korta fakta om pension.* <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/statistik/kortapensionsfakta>
- Regeringen. (2017a). *Handlingsplan för jämställda livsinkomster A2017/02477/ARM.*
- Regeringen. (2017b). *Vissa socialförsäkringsfrågor* (Prop. 2017/18:10).
- Regeringen. (2019). *Förbättrat grundskydd för pensionärer* (prop. 2018/19:134).
- Regeringen. (2021). *Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 11 Bilaga 1.*
- Regeringen. (2022a). *Extra ändringsbudget för 2022 – Vårändringsbudget för 2022 och stöd till Ukraina.*
- Regeringen. (2022b). *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget* (2022/23:1).
- Regeringskansliet. (2016). *Jämställda pensioner?* (Ds 2016:19).

- Regeringskansliet. (2017). *Handlingsplan för jämställda pensioner*.
- Regeringskansliet. (2019). *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghets-system* (DS 2019:2).
- SCB. (2023). *Medellivslängden i Sverige*. Statistiska Centralbyrån.
<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/medellivslangd-i-sverige/>
- Sjögren Lindquist, G., & Säve-Söderberg, J. (2018). Kvinnors och mäns livsval relaterade till ojämlikhet i pensioner – problembild och lösningar. *Ekonomisk debatt, nr 4 2018 årgång 46*.
- Skr 2016/17:10. (2016). *Makt, mål och myndighet - feministisk politik för en jämställd framtid*.
- SOU 1994:20. (1994). *Reformerat pensionssystem Betänkande av pensionsarbetsgruppen*.
- Statens beredning för medicinsk och social utvärdering. (2014). *Arbetsmiljöns betydelse för symtom på depression och utmattningssyndrom - En systematisk litteraturöversikt*.
- Ståhlberg, A.-C. (2022). *Kan pensionssystemet minska pensionsgapet mellan kvinnor och män?* Fores.
- Sveriges kvinnoorganisationer. (2022). *Jämställda pensioner 20 förslag som minskar pensionsgapet mellan kvinnor och män*.



Jämställdhetsmyndigheten | Box 73, 42422 Angered | Besöksadress: Angereds torg 9
031-3929000 | info@jamstalldhetsmyndigheten.se | www.jamstalldhetsmyndigheten.se