

Avdelningen för arbetsgivarpolitik
Ossian Wennström

Socialdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Remissyttrande angående Jämställda pensioner, Ds 2016:19

Sammanfattning

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) har beretts möjlighet att lämna synpunkter på Socialdepartementets promemoria Jämställda pensioner, Ds 2016:19. Promemorian består av nio fristående rapporter som tillsammans utgör en viktig kunskapsbas i jämställdhetsrelaterade pensionsfrågor. I flera av rapporterna diskuteras möjliga reformer syftande till ökad jämställdhet. Men även om rapporterna bara undantagsvis innehåller skarpa förslag signalerar flera av dem om behov av förändringar i viktiga delar av pensionssystemet. Inte minst mot bakgrund av detta har SKL funnit det angeläget att inkomma med synpunkter.

- Rapportens uppfattning att tjänstepensionerna förstärker de könsmissiga inkomstskillnaderna bygger på missuppfattningar om vad tjänstepension är och är till för. Tjänstepensionerna är en del av lönebildningen mellan parterna på arbetsmarknaden. De könsmissiga skillnaderna beror i grunden på skillnader i livsinkomst.
- SKL vill understryka att statlig inblandning i frågan om utformningen av arbetsgivarnas tjänstepensionsplaner i praktiken skulle innebära statlig inblandning i svensk lönebildning vilket är i högsta grad olämpligt.
- Rapporten pekar på att kvinnors överrepresentation inom deltidsarbete är en viktig orsak till kvinnors lägre pensioner. SKL och dess medlemmar arbetar aktivt för att heltid ska bli norm för de anställda i kommuner och landsting.
- SKL anser i likhet med rapporten att delad pensionsrätt inte är förenligt med den livsinkomstprincip som är grundläggande inom nuvarande pensionssystem.
- SKL delar ~~samtidigt~~ rapportens uppfattning att nuvarande och begränsade möjlighet att frivilligt överföra framtida premiepensionsrätter inte bör utvidgas till att även gälla inkomstpensionen.
- SKL delar rapportens uppfattning om behovet av bättre information om möjligheterna att frivilligt överföra premiepensionsrätt.
- SKL beklagar ~~dock~~ att rapporten inte övervägt möjligheterna att vidga kretsen för dem som kan göra en överföring. Enligt nuvarande regelverk är överföring enbart möjligt för gifta samt personer med registrerat partnerskap, SKL ser att behovet av överföringar kan gälla fler.

- SKL vill peka på betydande jämställdhetsbrister i nuvarande regelverk för barnårsrätter som, ifall rapportens förslag genomförs utan att reglerna för barnårsrätter samtidigt ändras, skulle riskera att förstärkas.
- SKL anser att reglerna om extra pensionsrätter för barnår därför grundligt bör ses över.

I det följande SKL:s synpunkter kapitel för kapitel:

Förbundets ställningstaganden avseende Kapitel 4 – Tjänstepensionernas bidrag till pensionsgapet

Rapporten menar att tjänstepensionens nuvarande utformning förstärker livsinkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Rapporten pekar på att detta hänger samman med att män generellt sett har högre löneinkomster, vilket leder till att männen får högre tjänstepensionsavsättningar. Rapporten menar också att tjänstepensionernas utformning förstärker effekten av detta, det vill säga att inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män ökar när även tjänstepensionerna tas i beaktande. Rapporten skjuter in sig på det faktum att tjänstepensionsavsättningarna proportionellt sett är mer omfattande i högre inkomstlägen än lägre (under brytpunkten 7,5 inkomstbasbelopp är avsättningen till tjänstepension i regel 4,5 procent och för inkomstdelar över denna nivå motsvarar avsättningen normalt 30 procent). Rapporten anser att denna skillnad leder till en omfördelning av livsinkomst från kvinnor till män, eftersom män i genomsnitt har högre lön än kvinnor.

Med utgångspunkt i uppfattningen att tjänstepensionen förstärker livsinkomstskillnaderna mellan kvinnor och män redovisar rapporten analyser av hur de könsmissiga löneskillnaderna skulle påverkas av tänkta förändringar av det allmänna pensionsystemet respektive tjänstepensionen. Bland annat diskuteras effekterna av att:

1. sänka tjänstepensionsavsättningarna över brytpunkten 7,5 inkomstbasbelopp, från 30 till 23 procent, samt att
2. höja dagens intjänandetak på 8,07 inkomstbasbelopp i det allmänna pensionsystemet till 10,07 inkomstbasbelopp samtidigt med en motsvarande anpassning uppåt av tjänstepensionssystemens nuvarande brytpunkt från 7,5 till 9,5 inkomstbasbelopp.

SKL anser sammanfattningsvis att de stora inkomstskillnader som konstateras mellan kvinnor och män är ett betydande samhällsproblem. Problemen hänger samman med att kvinnor och män exempelvis i olika utsträckning arbetar deltid, är sjukfrånvarande, tar ansvar för hem och familj, lämnar arbetslivet i olika ålder samt gör olika yrkesval.

I den mån utformningen av tjänstepensionernas nivåer och brytpunkter har en roll i detta menar SKL att den främst är indirekt. Att som rapporten nära nog ge tjänstepensionerna skuld för problemen är fel och bygger på rena missuppfattningar av vad tjänstepension är och är till för. Tjänstepensionernas nivåer och brytpunkter orsakar

inte en omfördelning av inkomster från kvinnor till män. Könrelaterade inkomstskillnader tar sig uttryck i såväl lön som pension.

En viktig idémässig skillnad mellan arbetsmarknadens tjänstepensioner och det allmänna pensionssystemet är att det senare är ett enhetligt system där potten pengar, nästan som en skatt, fördelas både för det allmännas bästa och så rättvist som möjligt. Tjänstepensionen är inget system där en given påse pengar ska fördelas. Tjänstepensionen är heller inte utformad för att utjämna inkomstskillnader. Tjänstepension är uppskjuten lön och utformningen är en integrerad del av den svenska lönebildningen. Tjänstepensionernas utformning är ett resultat av kollektivavtalsförhandlingar där en lång rad olika intressen har vägts samman, ofta förenat med att arbetstagar sidan gjort löneavståenden. När arbetsgivare utformar löneerbjudanden för en viss individ tas naturligtvis hänsyn till tjänstepensionskostnaderna för samma individ. Både lön och tjänstepension utgör viktiga och sammanhörande delar av erbjudandet. Alla arbetsgivare erbjuder inte heller tjänstepension. Arbetsgivarna inom SKL ser dock att tjänstepensionen är viktig för att vår sektor konkurrenskraftigt ska kunna attrahera och uppmuntra utveckling av medarbetare och i förlängningen klara våra verksamhetsmål. I vår sektor är tjänstepensionen, lika mycket som lön och alla andra anställningsförmåner, delar av de värden som sammantaget utgör arbetstagarens anställningsvillkor. I den stund tjänstepensionen eller någon annan av de ingående delarna förändras så innebär det värdeförskjutningar som i regel tas om hand vid förhandlingsbordet. I praktiken är det alltså inte så enkelt att omfördela värden som man kan få intryck av när man läser rapporten. Det är exempelvis rimligt att anta att sänkta tjänstepensionsavsättningar över taket 7,5 inkomstbasbelopp skulle leda till fackliga krav på exempelvis löneökningar motsvarande värdet av sänkningen.

SKL vill understryka att statlig inblandning i frågan om utformningen av arbetsgivarnas tjänstepensionsplaner i praktiken skulle innebära statlig inblandning i svensk lönebildning vilket är i högsta grad olämpligt.

Förbundets ställningstaganden avseende Kapitel 6 – Deltidens betydelse

Föga förvånande konstaterar rapporten att den enskilt största riskfaktorn för att arbeta deltid är att vara kvinna och dessutom vara kommunalt anställd. Samtidigt konstaterar rapporten ett tydligt samband mellan deltid och lägre pensionsutfall. Kvinnors överrepresentation i deltidsarbete är sammantaget en viktig delorsak till kvinnors generellt sett lägre pensioner.

Rapportens sektorsövergripande jämförelser stärker sammantaget uppfattningen om deltidens negativa konsekvenser för pensionen. Den som arbetar deltid har ofta lägre löneinkomster och gör i mindre utsträckning än andra karriär. Detta påverkar naturligtvis intjänandet till pension. Rapporten är intressant, men tolkningen av de sektorsvisa jämförelserna försvåras av att det finns villkorsmässiga sektorsskillnader som rapporten delvis förefaller ha missat. Rapporten verkar för det första ha förbisett att

arbetstagare på kommunal sektor till skillnad från exempelvis privat sektor har tjänstepensionsintjänande efter fyllda 65 år. I avtalet AKAP-KL, som gäller arbetstagare födda 1986 och senare, tjänar arbetstagaren in tjänstepension oavsett ålder. För det andra att kommunala arbetstagares tjänstepensionsavsättningar skyddas fullt ut i samband med all ledighet enligt föräldraledighetslagen (betald likväl som obetald). För det tredje att den kommunala sektorns, jämförelsevis generösa, löneutfyllnader i samband med föräldraledighet också är pensionsgrundande för allmän pension, vilket inte gäller i sektorer där arbetsgivaren valt att lägga liknande förmåner i försäkringar.

Förutom att kommunal sektor således har gjort stora ansträngningar, för att både minska den barnrelaterade deltidens negativa konsekvenser och göra det mer attraktivt för äldre att fortsätta arbeta, ser vi från SKL att vi som arbetsgivare, för att klara välfärdens framtida rekryteringsutmaningar, måste arbeta aktivt med heltidsfrågan. Att heltid blir norm i välfärden är en framtidsfråga. Skolan, vården och omsorgen behöver rekrytera hundratusentals nya medarbetare de närmaste åren, när dagens medarbetare går i pension, samtidigt som befolkningen blir äldre och behovet av vård och omsorg ökar. Om fler medarbetare i välfärden skulle arbeta heltid, skulle rekryteringsbehoven kunna minska och leda till attraktivare jobb och ökad jämställdhet och naturligtvis bättre pensioner. SKL har för detta formulerat en målsättning om 25 000 fler heltidsarbetande medarbetare fram till årsskiftet 2016/2017.

Förbundets ställningstaganden avseende Kapitel 8 – Delad pensionsrätt

SKL anser, i likhet med rapporten, att den allmänna pensionen i huvudsak bör baseras på den så kallade livsinkomstprincipen. Delad pensionsrätt mellan makar innebär ett avsteg från denna princip och skulle betyda minskade arbetsincitament för den make som har lägst förvärvsinkomst (vanligen kvinnan). Delad pensionsrätt skulle försvåra arbetet för att komma till rätta med problemet att kvinnor och män i olika utsträckning tar ansvar för barn och hem. I och med att delad pensionsrätt mellan makar enbart skulle gälla gifta och personer med registrerat partnerskap skulle åtgärden för många vårdnadshavare dessutom bli betydelselös.

SKL bejakar dagens möjlighet att på frivillig basis besluta om att överföra ännu inte intjänade premiepensionsrätter mellan makar. Men med hänvisning till uppfattningen att pensionen i huvudsak bör baseras på individens livsinkomst anser SKL att nuvarande frivilliga överföringsrätt inte bör utvidgas till att även gälla den allmänna inkomstpensionen. SKL avvisar även tanken på en rätt att frivilligt kunna överföra redan intjänade pensionsrätter momentant, eftersom en sådan rätt kraftigt skulle öppna för skatte- och pensionsplanering. SKL ställer sig också avvisande till att förändra nuvarande regler för hur pension hanteras vid bodelning. SKL anser nuvarande regler välavvägda. Av nedan följer att SKL däremot anser att det vore intressant att överväga huruvida kretsen, alltså vem som har rätt att göra en överföring, skulle kunna utökas. Det är förövrigt en möjlighet som rapporten inte tycks ha övervägt.

Förbundets ställningstaganden avseende Kapitel 9 – Överföring av premiepensionsrätt mellan makar

I likhet med rapporten konstaterar SKL att relativt sett få utnyttjar möjligheten att överföra premiepensionsrätter till en annan person. SKL delar uppfattningen att detta kan hänga samman med att få känner till möjligheten. SKL instämmer därför i att det antagligen finns ett behov av bättre pensionsinformation om möjligheten till överföring av pensionsrätt.

Därutöver bedömer SKL att det nuvarande regelverkets komplexitet och brist på förutsägbarhet, inte minst vad gäller rätten till extra pensionsrätter i samband med barnår, innebär att personer som känner till möjligheten att överföra pensionsrätter ändå kan ha svårt att bedöma överföringsbehovet. De extra pensionsrätterna för barnår avgörs nämligen enligt komplicerade beräkningsregler och i efterhand. Eftersom beslut om överföring av pensionsrätter ska fattas i förväg, samt att viktiga parametrar i beräkningen vid beslutstillfället är okända, är det lätt att inse att det för par som överväger en överföring kan vara svårt att avgöra vem som faktiskt kommer få de extra pensionsrätterna för barnår och hur stor utfyllnaden kommer att bli. SKL anser, vilket nedan framgår av det avsnitt som behandlar förslagen i Kapitel 10 – Pensionsrätt för studier och barnår och hur de bidrar till jämställda pensioner, att reglerna om extra pensionsrätter för barnår grundlig bör ses över, bl.a. med målsättningen att se på möjliga regelförenklningar i syfte att göra systemet mer begripligt och förutsägbart.

SKL bedömer vidare att det faktum att möjligheten att överföra pensionsrätter i nuvarande regelverk enbart gäller gifta samt personer med registrerat partnerskap innebär att många arbetstagare som eventuellt hade velat göra en överföring helt enkelt inte får det. SKL anser att regelförändringar i syfte att möjliggöra detta bör övervägas. SKL beklagar att rapporten inte har övervägt möjligheten att vidga kretsen.

SKL delar rapportens uppfattning att det inte är motiverat att slopa den avgift som, vid överföring av pensionsrätt, tas ut för att kompensera den förlust av arvsvinster som överföringen innebär för hela kollektivet pensionssparare. Ett slopande skulle innebära ett avsteg från pensionssystemets bärande livsinkomstprincip och därutöver få andra oönskade rättviseffekter. SKL anser att det exempelvis vore helt orimligt att ensamstående föräldrar och föräldrar som inte är gifta eller har ett registrerat partnerskap skulle vara med och subventionera giftas (med fleras) möjlighet till avgiftsfri överföring. SKL bedömer i likhet med rapporten att ett slopande av avgiften i praktiken heller inte skulle få någon avgörande betydelse för utnyttjandet av rätten att överföra premiepensionsrätter.

SKL delar rapportens uppfattning att överföring som förval (överföring som default) är svårt och sammantaget riskerar skapa mer problem än det löser. SKL anser att möjligheten till överföring fortsatt ska vara frivillig.

Avslutningsvis tillstyrker SKL rapportens förslag till författningsändringar som innebär:

- a. att det ska räcka med att anmälan om överföring görs av den make som överföringen ska ske från istället för som idag att båda makarna måste underteckna och
- b. att tidpunkten för när en begäran om överföring för ett visst år förskjuts från sista januari till sista april.

Det senare löser visserligen inte ovan nämnda problem att arbetstagare kan ha otillräcklig information för att kunna fatta ett underbyggt beslut, men det ger i vart fall lite mer betänketid.

Förbundets ställningstaganden avseende Kapitel 10 – Pensionsrätt för studier och barnår och hur de bidrar till jämförda pensioner

Rapporten konstaterar att ett slopande av en framtida rätt till studierätter skulle kunna möjliggöra finansieringen av en förstärkning av rätten till pensionsrätter för barnår. Rapporten menar att detta skulle stärka kvinnors framtida pensioner, eftersom i synnerhet barnårsrätterna har en betydande omfördelningseffekt mellan kvinnors och mäns pensioner. Kvinnor får idag ca 80 procent av barnårsrätterna respektive 60 procent av studierätterna.

SKL anser att rapportens ansats att värdera nyttan av det allmänna pensionssystemets extra pensionsrätter för barn- respektive studieår är intressant eftersom det är viktigt att de eventuella avsteg som görs från livsinkomstprincipen också är välmotiverade.

SKL konstaterar dock samtidigt att rapporten bara verkar ha tagit ställning till den övergripande frågan huruvida förstärkta barnårsrätter kombinerat med slopade studierätter är mer optimalt än nuvarande mix av barnårs- och studierätter. Rapporten tycks däremot inte alls ha tagit ställning till huruvida barnårsrätterna som sådana är optimalt utformade, vilket är synd eftersom barnårsrätternas utformning paradoxalt nog har betydande jämförhetsbrister som skulle riskera att förstärkas ifall rapportens förslag genomförs utan att reglerna för barnårsrätterna samtidigt ändras.

Bakgrunden till att förstärkta barnårsrätter, givet dagens regelverk, kan få negativa jämförhetseffekter är i huvudsak två.

För det första innebär reglerna att barnårsrätterna alltid bara går till den ena av två vårdnadshavare. Detta innebär att två personer som exempelvis väljer att dela på föräldraledigheten, dels kompenseras olika och dels, vilket också är allvarigast ur ett jämförhetsperspektiv, faktiskt kan missgynnas ekonomiskt jämfört med om den ena vårdnadshavaren hade stått för hela föräldraledigheten. Det senare hänger samman med att nivån på barnårsrätterna bland annat beror på hur stor inkomstminskning en person gör i samband med barnår. I den situation då vårdnadshavarna delar på barnårsrätterna är det troligt den vårdnadshavare som får rätt till barnårsrätterna inte minskat sin inkomst lika mycket som om denne hade tagit hela ledigheten, därmed följer att barnårsrätterna kan bli lägre.

För det andra går barnårsrätterna alltid till den av vårdnadshavarna som tjänande minst oavsett om det var den personen som i praktiken tog det största ansvaret för barnen. Även om det naturligtvis ändå oftast är den förälder som har varit föräldraledig mest som får de extra pensionsrätterna så grumlans poängen när regelverket inte tydligt belönar ansvarstagande för barnen utan ensidigt fokuserar på inkomstutjämning.

Reglerna i det allmänna pensionssystemet gör det visserligen möjligt att överföra pensionsrätter för barnår men är konstruerade så att den som eventuellt skulle vilja fatta beslut om en överföring vid beslutstillfället saknar viktig information. Vid beslutstidpunkten har arbetstagaren varken information om vem av de oftast två vårdnadshavarna som kommer att få de eventuella barnårsrätterna och de eventuella barnårsrätternas värde. Detta hänger samman med att ansökan om en överföring ska göras före det år som överföringen avser (senast i april enligt rapportens förslag) samtidigt som de eventuella barnårsrätterna, enligt mycket komplicerade regler, räknas ut först året efter.

Att nuvarande system i praktiken inte fått så stor negativ effekt på föräldraledighetsuttaget torde bland annat bero på att arbetstagare idag helt enkelt har svårt att genomskåda hur barnårsrätterna kommer att påverka dem. Men givet att föreslagna förstärkning av barnårsrätterna skulle genomföras är det rimligt att förvänta sig att barnårsrätternas konstruktion får ökad uppmärksamhet. Om detta dessutom kombineras med en informationssatsning riskerar vi påverka på exempelvis kvinnors och mäns beslut om föräldraledighet och deltidsarbete. Risken är att vi motverkar fortsatt förändring av de viktiga grundorsakerna till kvinnors och mäns olika pension, nämligen att kvinnor och män tar olika ansvar för hem och familj och i olika utsträckning deltidsarbetar.

SKL anser att reglerna om extra pensionsrätter för barnår grundlig bör ses över innan en förändring med den inriktning som rapporten föreslår kan genomföras. Några utgångspunkter i en sådan översyn kan vara att se på möjligheterna att koppla barnårsrätterna till ledighet enligt föräldraledighetslagen samt möjliga regelförenklingar i syfte att göra systemet mer begripligt och förutsägbart. I väntan på detta ser SKL behov av bättre pensionsinformation från i första hand Pensionsmyndighetens sida. Både som myndighetsföreträdare och arbetsgivarorganisation i en kvinnodominerad sektor ser vi det som viktigt att arbetstagare enkelt kan överblicka de ekonomiska konsekvenserna av barnrelaterad ledighet.

Sveriges Kommuner och Landsting

Lena Micko
Ordförande