

Kvinnors pensioner

En ökad roll för avtalspensionerna skulle knappast gagna kvinnorna, skriver Ann-Charlotte Ståhlberg i denna artikel. Avtalspensionerna gynnar i regel höginkomstagare och män framför låginkomstagare och kvinnor. I artikeln diskuteras också varför intjänad pensionsrätt bör delas lika mellan makar.

En reformering av pensionssystemet synes oundviklig. Vare sig ATP görs om eller det statliga engagemanget begränsas till att enbart garantera ett minimiskydd kan vi vänta oss en fortsatt efterfrågan på kompletterande försäkringar, privata och avtalsreglerade. Konsekvenserna av detta är annorlunda för kvinnor än för män. Avtalspensionerna har en konstruktion som i flera avseenden är ofördelaktig för kvinnor. Detta döljs i dag mer eller mindre av den svårgenomträngliga snårskog av regler som är utmärkande för avtalsförsäkringarna.

Underskottsproblemen i pensionssystemet och dess snedvridningar av ekonomin har till stor del sin grund i det bristande sambandet mellan avgifter och förmåner (se t ex Kruse & Ståhlberg [1992]). Pensionen i ATP bestäms av de 15 bästa årsinkomsterna och det räcker med 30 års arbete för att få hel pension, medan avgifter betalas på alla inkomster i alla år. 15- och 30-årsregeln i ATP kom delvis till för att kompensera kvinnorna för deras hemmaår. Men regeln har också inneburit att inkomster omfördelats på ett icke systematiskt sätt och i genomsnitt tvärtemot vad traditionell fördelningspolitik vill

uppnå (se Ståhlberg [1990b]). Om ATP görs om till ett försäkringsmässigt system, så att var och en får betala sin egen pension, försvinner 15- och 30-årsregeln. Kvinnorna skulle kunna kompenseras på annat sätt. Hur det görs har olika konsekvenser för kvinnor och män.

I det följande utvecklar jag dessa tankegångar. Jag redogör för kvinnors och mäns olika villkor i ATP och avtalsförsäkringarna så som de är konstruerade i dag. Om vi ska kunna bedöma konsekvenserna av en förändring är kännedom om den ursprungliga situationen ett nödvändigt villkor. Jag tar upp några av de förändringar i det offentliga pensionssystemet som föreslagits i den allmänna debatten och av den parlamentariskt sammansatta arbetsgrupp som arbetar med dessa frågor. Till sist funderar jag kring på vad sätt dessa ändrade regler kan påverka kvinnors och mäns pensioner från ATP och avtalsförsäkringarna.

Pension från tre håll

De flesta av dem som pensioneras idag kan räkna med att få pension från tre olika håll, nämligen från folkpensionen, den allmänna tilläggs pensionen (ATP) och avtalsförsäkringen. Folkpension får alla som varit bosatta i Sverige under en längre tid, oberoende av om de tidigare har haft inkomster eller ej och beloppet är

Docent ANN-CHARLOTTE STÅHLBERG forskar kring pensionsfrågor vid Institutet för social forskning, Stockholms universitet.

* Finansiellt stöd har erhållits från Socialvetenskapliga forskningsrådet.

i princip samma för alla.¹ Utöver folkpension får de som har förvärvsarbetat ATP. Storleken på ATP beror på hur stora inkomster man tidigare har haft. ATP och folkpension är fastställda i lag och utgör det huvudsakliga pensionsskyddet för de allra flesta. Ovanpå folkpension och ATP har också de flesta löntagare en avtalsbestämd tilläggspension, dvs en pension som har bestämts i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Fyra avtalspensionssystem täcker tillsammans mer än 90 procent av den svenska arbetsmarknaden. Dessa är ITP för privatanställda tjänstemän, STP för privatanställda arbetare, statlig tjänstepension för statligt anställda och kommunal tjänstepension för anställda i kommun och landsting. Därutöver har kooperationen, bankanställda, försäkringsanställda, journalister och några grupper till snarlika pensionslösningar. Den som vill kan komplettera sitt pensionsskydd ytterligare med individuella pensionsförsäkringar i privata försäkringsbolag.

Avtalspensionerna är liksom ATP inkomstrelaterade. De kompletterar den allmänna pensionen från folkpension och ATP. Folkpension och ATP tillsammans är i normalfallet ungefär 65 procent av en persons tidigare inkomster upp till det sk ATP-taket (7,5 basbelopp eller 258 000 kr år 1993). Avtalspensionen ger i de flesta fall ytterligare omkring 10 procent av slutlönen. De flesta avtalsförsäkringar (undantaget är LO-kollektivets avtalspensioner) ger dessutom pension på inkomster som ligger över den nivå som är pensionsgrundande för ATP.

Varför kvinnors pensioner är lägre än mäns

Det är ett välkänt faktum att kvinnor i genomsnitt har en lägre pension än vad män har. Skillnaden är större hos äldre generationer än hos senare födda generationer. Senare generationers kvinnor har ett helt annat förvärvsarbetsmönster än tidigare

generationers kvinnor och tjänar därför in pensionsrätt i mycket större utsträckning. Till exempel hade kvinnor som var födda 1935 i genomsnitt en medelpoäng i ATP när de var 30 år som var knappt 25 procent av männens medelpoäng i samma generation och ålder, medan kvinnor som var födda 15 år senare i genomsnitt hade en medelpoäng när de var 30 år, som var 66 procent av männens i samma kohort (se Ståhlberg [1990a]).

Kvinnors lägre pensioner beror för det första på att pensioner grundas på lönearbete. Hemarbete ger ingen pensionsrätt. Kvinnor delar sin tid mellan hemarbete och lönearbete i betydligt större utsträckning än vad män gör. Orsaken är förstås att de tar mer ansvar för hem och barn. Enligt SCBs undersökning av hushållens tidsanvändning (Levnadsförhållanden [1993]) så arbetar män och kvinnor ungefär lika mycket om man ser till både hemarbete och förvärvsarbete. Men arbetet fördelas helt olika på hemarbete och förvärvsarbete. Männens förvärvsarbete tar 41 timmar och hemarbetet 20 timmar i veckan. Kvinnorna ägnar 27 timmar i veckan åt förvärvsarbete och 33 timmar åt hemarbete.

För det andra beror kvinnors lägre pensioner på att deras inkomster av lönearbete i genomsnitt är lägre än mäns. Detta beror inte bara på att kvinnor deltidsarbetar och arbetar i färre år än män utan också på att deras timlöner i genomsnitt är lägre än mäns. Männerna har ofta karriäryrken som har en brant löneutvecklingsprofil, medan kvinnorna framför allt arbetar inom låglöneyrken som har en mindre brant löneutvecklingsprofil. Det finns en del som talar för att skillnaderna kan bli större i framtiden. Den solidariska lönepolitiken får allt mindre

¹ För att få full folkpension måste man ha bött i Sverige minst 40 år, räknat från 16 år, eller ha arbetat och fått ATP-poäng i minst 30 år. Dessa bestämmelser gäller från den 1 januari 1993.

betydelse och det kan innebära att skillnaderna mellan låglöneyrken och andra yrken kommer att öka. Det kan i sin tur leda till större löneskillnader mellan kvinnor och män. Kvinnors lägre löner kan också bero på att de diskrimineras vid lönesättning och anställning.

För det tredje kan kvinnors lägre pensioner bero på att vissa pensionsregler missgynnar ett arbetsmarknadsbeteende som är vanligare hos kvinnor än hos män.

Avtalspensionerna kan vara ofördelaktiga för kvinnor

I ATP har man till en del försökt ta hänsyn till hemarbetet. ATPs regler är nämligen något förmånligare för dem som arbetar deltid och inte heller arbetar i så många år, dvs oftast kvinnor. Det räcker med att ha en sammanlagd inkomst under året strax över ett basbelopp (34 400 kr 1993) för att få tillgodoräkna sig ett helt intjänandeår i ATP. Man kan således få ett helt intjänandeår oberoende av om man har arbetat heltid hela året eller bara några månader på deltid. För att få hel pension räcker det med 30 intjänandeår. Pensionsrätt i ATP kan tjänas in från 16 års ålder. Det ger en längre intjäningsperiod än i avtalspensionerna där regeln är att pension inte kan tjänas in före 28 års ålder. ATP beräknas på de 15 bästa inkomståren (i fasta priser). Det räcker således att ha arbetat heltid i 15 år för att få en ATP som grundas på heltidslönen. Dessa regler ger viss kompensation till dem som delar sin tid mellan hemarbete och förvärvsarbete (se Ståhlberg [1990a, 1990b]).

Avtalspensionerna är många gånger mindre förmånliga för kvinnor än för män och i vissa fall har avtalen ändrats på senare år till ytterligare nackdel för kvinnorna. I det nya pensionsavtalet för statligt anställda som började gälla den 1 januari 1992 har tex den tidigare bruttosamordningen slopats. Bruttosamordningen innebar att avtalspensionens stor-

lek var samordnad med ATP och folkpension. Tillsammans skulle förmånerna från dessa tre utgöra 65 procent av (i princip) slutlönen. De som hade en förhållandevis hög slutlön, men dessförinnan haft låga inkomster bl a på grund av deltidsarbete, fick en låg ATP. Men den samlade pensionen från ATP och avtalspensionen blev ändå hög på grund av bruttosamordningen som garanterade dem 65 procent på slutlönen i pension. Det nu gällande avtalet för statsanställda liknar i det stora hela det som privata tjänstemän har. Avtalspensionen är en viss procent på slutlönen (10 procent på inkomster under ATP-taket, 65 procent på lönedelar mellan 7,5 och 20 basbelopp och 32,5 procent på lönedelar mellan 20 och 30 basbelopp). Det innebär att de som har relativt hög slutlön men låg ATP förlorar ordentligt på de nya reglerna. Dessa personer är i de flesta fall kvinnor.

Reglerna för hur ett intjänandeår beräknas i avtalssystemen är mindre generösa än i ATP. Kort deltid (mindre än 16 timmar per vecka) berättigar inte till pension från avtalsförsäkringarna (STP, industriarbetarnas avtalspension, har något annorlunda bestämmelser). Deltidsanställda måste arbeta minst 40 procent av en heltidstjänst för att få tillgodoräkna sig ett intjänandeår. Pensionsrätt kan intjänas först från 28 års ålder. Undantaget var länge det statliga pensionsavtalet där pension kunde tjänas in redan från 20 års ålder. Från och med 1992 gäller 28 år även här, en nyordning som försämrar pensionsvillkoren för en del kvinnor. Kvinnor arbetar i genomsnitt mer mellan 24 och 29 års ålder än i åldrarna 30–39 år, eftersom de normalt inte föder sitt första barn förrän vid omkring 27 års ålder. Sannolikheten att de inte får ihop de 30 år som behövs för full pension är större när åren före 28 års ålder inte får räknas. Övertidsersättning är inte pensionsgrundande vare sig i ITP (de privatanställda tjänstemännens avtalspension) eller i det statliga pensionssystemet. Deltidsanställning som

kompletteras med övertid upp till full tjänstgöring ger därför sämre pension än en heltidsanställning med lika stor årsinkomst.

Jämför vi en persons pensionsförmåner med de pensionsavgifter som betalats på dennes lön, betalar senare generationers kvinnor i genomsnitt mindre för sina ATP-pensioner än män. Med avtalspensioner är det många gånger tvärtom. Kvinnorna subventionerar männen (se Ståhlberg [1990a, 1990b, 1993]). De flesta avtalsförsäkringar möjliggör i ännu högre grad än ATP inkomstomfördelningar från låg- till höginkomsttagare. I avtalspensionen är det fördelaktigt att ha de högsta inkomsterna sent i livet eftersom pensionen bestäms av slutlönen eller de sista årens inkomster. En brant löneutvecklingsprofil ger en högre pension än en flack löneutvecklingsprofil vid lika stora livsinkomster (se Wadensjö [1990]).

Avtalspensionen med undantag av STP (industriarbetarnas avtalspension) har en mycket hög övre gräns för vad som skall räknas som pensionsgrundande inkomst. Det gör att den pensionsgrundande inkomstprofilen tillåts bli mycket brantare än i ATP, vilket främst kommer männen till del. Eftersom de i genomsnitt har en brantare löneutveckling än kvinnor och pensionsavgiften huvudsakligen är proportionell mot livslönen, kan män få betala mindre för varje krona de får från avtalspensionen än kvinnor.

Det omvända kan inträffa om kvinnorna går över från tidigare deltidstjänst till heltidstjänst åren före pensioneringen så att pensionen bestäms av heltidslönen. I ITP betalas visserligen försäkringsmässiga premier, men kostnaden kan slås ut på samtliga anställda inom ett företag. Det kan i vissa fall leda till att premierna för de högst avlönade subventioneras av övriga löntagare. De högst avlönade är i regel män.

Många deltid arbetande kvinnor i kommuner och landsting, som har kvar systemet med bruttosamordnade pensioner,

når inte upp till en avtalspension som är större än den allmänna pensionen från folkpension och ATP. De får då inget alls från den kommunala avtalspensionen trots att de varit med och finansierat systemet i alla år.

I dag betyder avtalspensionerna rätt lite för många kvinnor som har gått i pension. Avtalsförsäkringarnas roll ökar emellertid när allt fler kvinnor krediterar sig för full pension och allt fler personer får inkomster över 7,5 basbelopp som anger taket för pension från ATP.

Alla jämförelser mellan länder visar att offentlig, avtalsreglerad och privat försäkringsverksamhet är ömsesidigt relaterade till varandra. Länder med helt olika kombinationer av offentlig, avtalsreglerade och privata försäkringar har trots detta totala försäkringsutbetalningar på en ungefär lika stor andel av BNP (se Tamburi & Mouton [1986]). Om staten ombesörjer huvuddelen av det försäkringsskydd som efterfrågas är intresset svårt för kompletteringar i avtal mellan arbetsmarknadens parter och individuella lönekontrakt, och vice versa. Det betyder att sådant som man vill undvika genom att lagstifta om försäkringsskyddet, kan dyka upp i avtalssystemen och individuella avtal.

Förändringar på gång

Den offentliga Pensionsutredningen [SOU 1990:76] som lämnade sitt betänkande våren 1990 efter 6 års utredande hade bara kunnat enas om en sak. Det var änkepensionens avskaffande. I slutet av år 1991 tillsatte därför regeringen en arbetsgrupp med representanter från samtliga riksdagspartier, vars uppgift var att utarbeta ett gemensamt förslag till ett reformerat pensionssystem. I augusti 1992 kom deras första promemoria i form av en skiss till ett nytt pensionssystem [Ds 1992:89]. Pensionsarbetsgruppen föreslår där bl a att ATP behålls som en obligatorisk inkomstrelaterad pension ovanpå

grundpensionen. ATP görs om till ett försäkringsmässigt system där var och en får betala sin egen pension. Det innebär att 15- och 30-årsregeln slopas och att pensionen i stället baseras på inkomsten under alla år. Pensionen föreslås bli avgiftsbestämd i stället för förmånsbestämd. I så fall kommer pensionsstorleken att avgöras av hur mycket som betalats i avgifter på personens lön. Eftersom nuvarande 15- och 30-årsregler ger viss kompensation för hemarbete skulle en sådan ändring slå hårt mot dem som avstår från lönearbete för att ta hand om nästa generations pensionsfinansiärer. Det faktiska pensionsutfallet blir en direkt spegelbild av hur män och kvinnor har det på arbetsmarknaden.

En viss uppfattning om följderna av en sådan ändring kan man få av följande exempel från Pensionsberedningens betänkande [SOU 1990:76]. Där visas hur en förändring av nuvarande regler till 20- och 40-årsregler (pensionen bestäms av de 20 bästa årsinkomsterna och 40 år i ATP krävs för oavkortad pension) och reallöneindexerat ATP-tak skulle kunna ändra pensionen för kvinnor och män. Beräkningarna förutsätter en årlig tillväxt på 2 procent. Analysen är helt statisk. Den tar inte hänsyn till eventuella effekter på incitamenten och arbetsutbudet. Med nuvarande regler skulle år 2035 kvinnor ha en medelpension från ATP som är 95 procent av männens medelpension. Genomförs regeländringarna skulle kvinnornas ATP i genomsnitt bara bli 73 procent av männens ATP. Skillnaden är hela 22 procentenheter.

För att mildra effekterna av en ändring i ATP som går ut på att åstadkomma "raka rör" mellan förmåner och avgifter, finns förslag från Pensionsarbetsgruppen om att ge skattefinansierad pensionspoäng för vård av små barn. Den som ägnar sig åt oavlönat hemarbete för att ta hand om barnen när de är små påförs en fiktiv pensionsgrundande inkomst på ett visst belopp. Dess bidrag till pensionen

skattefinansieras. Delad pensionspoäng i ATP, mellan makar som har barn tillsammans, nämns också i arbetsgruppens PM.

Skattefinansierade pensionspoäng kan ha andra effekter på hushållens beteende än delad pensionsrätt. Båda förslagen ger kvinnan incitament att dra sig tillbaka från eller minska sitt engagemang på arbetsmarknaden. Pensionspoäng till den som är hemma med barnen ger inte heller mannen incitament att uppmuntra kvinnan till förvärvsarbete, tvärtom. Dels får männen gratis service hemma, dels betalas deras fruars pensionsavgifter till stor del av dem som dubbelarbetar. Det kan tolkas som en bestraffning av dubbelarbetande kvinnor. Delad pensionspoäng däremot kan kanske ge männen incitament att uppmuntra kvinnan till att lönearbeta och att släppa fram mer jämlika löner.² Lågt förvärvsarbete hos kvinnor och låga kvinnolöner slår tillbaka på männen vid en delning genom att deras egna pensioner blir lägre. Men delade pensionspoäng i ATP ger också, och kanske hellre, männen incitament till att vilja låta avtalspensioner och individuella löneavtal ta över en allt större del av det samlade försäkringsskyddet och att minska den lagfästa försäkringens betydelse. Delad ATP-poäng och låst ATP-tak ger inte mycket i ATP-pensioner om några år. Då står kvinnorna där, visserligen med delade ATP-poäng, men med fortsatt låga pensioner, medan männen försäkrat sig om motsatsen i kollektivavtal och individuella avtal.

Om pensionsrätten delas måste delningen gälla all pensionsrätt, inte bara ATP. I annat fall är det för kvinnornas del bättre att höja ATP-taket och därigenom slå undan intresset för kompletteringar i

² Rent tekniskt/administrativt är delad pensionsrätt ett enkelt förfarande när det inte längre finns någon 15- och 30-årsregel. I ett avgiftsbestämt system har varje person ett konto som återger de avsättningar (verkliga eller fiktiva) som gjorts för honom eller henne.

avtal och privata försäkringsarrangemang.

Enligt äktenskapsbalkens regler om gif-torätt har mannen och kvinnan samma rätt till de inkomster som de förvärfvar inom äktenskapet. Pensionspoäng är bara uppskjuten lön. Rent logiskt skulle därför mannen och kvinnan dela på pensionspoängen precis som på allt annat. Om vi ändrar lagen så att all pensionsrätt (lagfäst, avtalsreglerad, privat) som förvärfvats inom äktenskapet ska delas mellan makarna (före 1 januari 1988 ingick åtminstone vissa privata pensionsförsäkringar i bodelningen) slår vi undan möjligheterna att kringgå bestämmelserna om delad pensionsrätt. (Äktenskapsförord kan ske i vanlig ordning om makarna kommer överens om att de vill ha det annorlunda.) Det går då inte längre att kringgå delad pensionsrätt genom att utöka avtalsskyddet på ATPs bekostnad.

Om det statliga engagemanget skulle begränsas till att enbart garantera ett visst minsta skydd kommer efterfrågan på försäkringsskydd att flyttas över till avtalsförsäkringar och/eller privata försäkringar. Eftersom avtalsförsäkringarna i flera avseenden kan vara ofördelaktiga för kvinnor är ett utökat skydd från avtalsförsäkringarna i sin nuvarande form knappast något som kan vara till fördel för kvinnorna.

Referenser

- Ds 1992:89, *Ett reformerat pensionssystem – Bakgrund, principer och skiss*. En promemoria av Pensionsarbetsgruppen. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Kruse, A & Ståhlberg, A-C, [1992], "Pensionerna i framtiden". *Ekonomisk Debatt*, årg 20, nr 4, s 269–278.
- Levnadsförhållanden, [1993]. Rapport nr 79. *I tid och otid*. SCB forlag, Örebro.
- SOU 1990:76, *Allmän pension*. Huvudbetänkande av Pensionsberedningen. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Ståhlberg, A-C, [1990a], "Skillnader i försäkringsformåner eller icke-kontanta löneskillnader mellan kvinnor och män". I Jonung, C & Persson, I (red) *Kvinnors roll i ekonomin*. Bilaga 23 till Långtidsutredningen 1990. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Ståhlberg, A-C, [1990b], "ATP-systemet från fördelningspolitisk synpunkt". I SOU 1990:78, *Allmän pension. Expertrapporter*. Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Ståhlberg, A-C, [1993], "Jämställdheten i ATP och avtalspensionerna". Kommer i en bok som ges ut av ESO.
- Tamburi, G & Mouton, P, [1986], "The Uncertain Frontier between Private and Public Pension Schemes". *International Labour Review*, Vol 125, s 127–140.
- Wadensjö, E, [1990], "Ekonomiska aspekter på avtalspensionerna". I SOU 1990:78, *Allmän pension. Expertrapporter*. Allmänna Förlaget, Stockholm.