

Kvinnor och mäns pensioner

BOKANMÄLAN

Pensionssystemen görs om lite varstans i världen. Förmånsbestämda system finansierade som fördelningssystem, där årets avgiftsinbetalningar används till att betala de samtida pensionärernas pensioner, ersätts med avgiftsbestämda system. När befolkningen åldras är det svårt att klara pensionsutfästelserna när pensionsnivån är förmånsbestämd. Avgiftsbestämda pensionssystem däremot är finansiellt stabila eftersom det inte går att ta ut mer pengar än vad som har betalats in.

Pensionssystemen kan ha olika effekter på kvinnors och mäns situation. Kvinnor har i allmänhet ett annat arbetsmarknadsmönster än män. De arbetar mer deltid än män och gör oftare avbrott i sin förvärvsverksamhet i samband med småbarnsåren. De har lägre löner än män. De lever i genomsnitt längre än män och de blir änkor i större utsträckning än män blir änklingar. *The Gender Impact of Social Security Reform* av Estelle James, Alejandra Cox Edwards och Rebeca Wong beskriver olika pensionssystem utifrån ett kvinno-mansperspektiv. Boken beskriver hur olika sätt att utforma offentliga pensionssystem påverkar kvinnors och mäns incitament till arbete, ger olika stora pensioner till kvinnor och män och omfördelar inkomster mellan kvinnor och män. Är en viss konstruktion förmånligare för kvinnor och i så fall på vilket sätt? Författarna jämför pensionssystemen i Chile, Argentina och Mexico före och efter reformerna på 1980- och 1990-talen och studerar deras betydelse för kvinnor och män. De presenterar också resultat från studier som

har gjorts såväl av pensionssystemen i tidigare Öst- och Centraleuropa som i några OECD-länder, däribland Sverige.

Det finns en ansevärd litteratur om kvinnors pensionsförmåner, men fokus ligger så gott som uteslutande på pensionsförmånernas storlek. Få studier har ägnats åt att belysa skillnader mellan kvinnor och män när det gäller incitament, livstida pensionsförmåner och kompensationsgrad. Vilka som får nettoförmåner (livstida förmåner minus livstida avgifter eller skatter) och vilka som betalar för dessa har knappast heller studerats. En konstruktion som stimulerar kvinnor till att arbeta mer utanför hemmet ger dem högre pension. Även om kvinnor får lägre årliga belopp så kan de få högre livstida pension än män, eftersom de lever längre och inte sällan har en lägre formell pensionsålder än män. Nettoöverföringar från män till kvinnor kan förekomma samtidigt som kvinnor får en lägre årlig pension. Kvoten mellan livstida förmåner och livstida avgifter/skatter – ett mått på omfördelning – är då högre för kvinnor än för män. Dessa ytterligare aspekter har hitintills inte ägnats särskild uppmärksamhet vare sig i den vetenskapliga litteraturen eller i den allmänpolitiska debatten. Det är därför särskilt värdefullt att det nu finns en sådan utvidgad analys. Boken av James, Edwards och Wong är en omfattande och detaljerad analys av kvinnors och mäns situation under olika pensionssystem.

Författarna beskriver hur vissa regler antingen gynnar eller missgynnar kvinnor, medan andra kan gynna vissa kvinnor men missgynna andra. En garanterad minimipension är särskilt viktig för dem med låga inkomster, dvs ofta kvinnor. Men i låga inkomstlägen ger minimipensioner, i synnerhet sådana som är inkomst- eller behovsprövade, incitament till att minska sitt arbetsutbud, vilket i sig leder till låga inkomster som ger låga pensioner. Om pensions-

Estelle James, Alejandra Cox Edwards och Rebeca Wong:
The Gender Impact of Social Security Reform,
University of Chicago Press, 2008, 284 sidor, ISBN 978-0-226-39200-4.

förmånen baseras på de senaste årslönerna gynnar detta personer som har en snabb lönekarriär, vilka i regel är män. De får en högre pension i relation till vad de tjänat och betalat till systemet under sin livstid. Kvinnor lever i genomsnitt längre än män. Därför skulle en försäkringsmässigt bestämd pension vara lägre för kvinnor än för män, även om de betalat in ett lika stort belopp. I ett obligatoriskt offentligt system kan pensionen baseras på en för kvinnor och män gemensam förväntad återstående livslängd, vilket förväntas gynna kvinnor. Men hur länge man lever kan också bero av utbildning, yrke, livsstil m m. Höginkomsttagare och välutbildade har större sannolikhet att leva länge än fattiga och lågutbildade. Att basera pensionen på en gemensam livslängdstabell skulle således kunna missgynna kvinnor med låg socioekonomisk status på samma sätt som det missgynnar män.

Vad som är nettoeffekten av olika pensionsutformningar är till syvende och sist en empirisk fråga. I boken skattas effekterna av de nyligen genomförda pensionsreformerna i Chile, Argentina och Mexico. Reformerna har inneburit att sambandet mellan avgifter och förmåner har stärkts betydligt som ett medel att säkra pensionssystemens långsiktiga stabilitet. Det traditionella offentliga systemet med förmånsbestämda pensioner organiserade som fördelningssystem har ersatts med ett "multipillar" system som består av en obligatorisk fonderad avgiftsbestämd pension med individuella konton och en offentlig skattefinansierad pension på grundskyddsnivå.

Pensionerna i de gamla systemen bestämdes av de senaste årslönerna och av antalet arbetsår. Den formella pensionsåldern var lägre för kvinnor än för män. Gifta kvinnor fick en skattefinansierad änkepension om mannen dog. I Chile och Argentina var de tvungna att ge upp sin egen pension för att få änkepension,

men i de nya systemen får hon behålla båda, vilket uppmuntrar till lönearbete. I de nya systemen betalar mannen för en gemensam annuitet ("joint annuities"), vilket är en betydelsefull nyordning. I de gamla systemen var förmånerna inte automatiskt justerade för inflationen, men detta är däremot vanligt i de nya systemen.

Eftersom inte något av systemen varit i bruk tillräckligt länge för att ha nått fullfunktionsstadiet, konstruerar James m fl representativa kvinnor och män utifrån tvärsnittsdata över löner och arbetsmarknadsbeteende i olika åldrar, utbildningsnivåer och familjestatus. De simulerar livslönerna för olika typfall och för olika nivåer på utbildningen. De utgår från tre typfall av kvinnor; genomsnittskvinnan, fullkarriärkvinnan (som harsamma arbetsmarknadsmönster som en heltidsarbetande man) och en kvinna med tio arbetsår (som förvärvsarbetar i totalt tio år tidigt i livet innan hon får barn). För varje typfall beräknas förmåner och avgifter, årlig pension, livstida pension, kompensationsgrad, förväntade livstida förmåner och avgifter/skatter samt kvoten mellan dessa. Det görs dels för det gamla, dels för det nya pensionsystemet. Motsvarande beräkningar görs för en typisk heltidsarbetande man på de olika utbildningsnivåerna och resultaten för de olika typfallen kvinnor jämförs med resultaten för heltidsarbetande män. Det är inte känt hur de gamla systemen skulle ha måst justeras för att klara pensionsutbetalningarna. För att undvika det problemet beräknar James m fl utfallet för kvinnor relativt utfallet för män. De offentliga pensionssystemens effekter på arbetsutbud och löner lämnas utanför analysen. Det är acceptabelt i synnerhet som dessa indirekta effekter är svåra att bestämma.

Som vi kan förvänta oss visar beräkningarna att kvinnors pensioner i de avgiftsbestämda systemen blir 30-40 pro-

cent lägre än mäns. Kvinnor har mindre av lönearbete och därför mindre av pensionsavgifter, men de har också en lägre pensionsålder. Om kvinnors normala pensionsålder i Chile och Argentina höjdes från 60 till 65 år så skulle deras pensioner öka med nästan 50 procent. Det visar James m fls analys. Emellertid minskar pensionsgapet, dels på grund av den offentliga minimipensionen som riktar sig till låginkomsttagare, dels på grund av gemensamma annuiteter som är en omfördelning inom familjen, från mannen till kvinnan. Annuiteten fortsätter att betalas ut helt eller delvis efter mannens död. Kvinnorna vann på reformen jämfört med männen trots att de gamla systemen innehöll flera regler som var fördelaktiga för just kvinnor – i t ex Argentina var kompensationen särskilt hög för dem som bara arbetat i tio år, det fanns en minimipension och pensionsåldern var låg. Kvoten mellan kvinnors och mäns livstida förmåner visar sig vara mycket högre i de nya systemen i alla tre länderna. Det beror till allra största delen på *joint annuities*. Avkastningen på det man har betalat till pensionssystemet visar sig också vara mycket högre för kvinnor än för män. Det innebär att inkomster omfördelas från män till kvinnor. Kvinnorna i den lägsta utbildningskategorin tjänar mest på den nya reformen på grund av den utjämnande effekten från grundskyddet.

De nya systemen innehåller incitament som uppmuntrar kvinnor att arbeta utanför hemmet. I synnerhet Mexicos specifika enhetliga förmån uppmuntrar till arbete i den formella sektorn. Det handlar här om en enhetlig förmån per arbetsdag snarare än per arbetare som ju är oberoende av hur mycket han eller hon har arbetat och är därför riktad till dem som har låga inkomster eftersom timlönerna är låga, inte på grund av lågt arbetsmarknadsdeltagande.

De teoretiska argumenten och resul-

taten från simuleringsmodellen visar att kritiska egenskaper i ett pensionssystem med avseende på genderaspekten är (1) att reglerna inte ska bestraffa kvinnors lönearbete, (2) att det finns ett starkt skyddsnät som fångar upp låginkomsttagare och därmed kvinnor och (3) att det finns gemensamma annuiteter (alternativt gemensamma livslängdstabeller), indexerade pensioner och pensioner i form av annuiteter, vilka är av särskild betydelse för kvinnor eftersom de förväntas leva längre än män.

Varför ska vi subventionera kvinnors pensioner? Varför ska vi ha en skattefinansierad änkepension? Efter den positiva analysen följer en normativ diskussion. Kvinnors hemarbete gör att männen kan höja sina löner. Författarna argumenterar för att detta kan vara ett skäl för att omfördela inkomster inom äktenskapet. *Joint annuities* eller att avgifterna delas jämnt av mellan makarna antingen löpande eller vid en skilsmässa kan tolkas som en förstärkning av det implicita kontrakt som upprättats mellan man och hustru. Den skattefinansierade änkepensionen däremot är en omfördelning till förmån för gifta par. Ensamstående kvinnor och män subventionerar gifta och tvåkarriärfamiljen subventionerar enkarriärfamiljen som får samma förmåner men bara har en betalande medlem.

Jämförelsen mellan det gamla förmånsbestämda fördelningssystemet och de nya ”multipillar” systemen ger underlag för beslut om reformer. Däremot har vare sig fonderade system eller fördelningssystem i sig någon gendereffekt på incitament och omfördelning, vilket kunde ha uttryckts klarare i boken. I annat fall kan läsaren lätt fås att tro att fonderade system är av avgörande betydelse för att kvinnor ska gynnas. Men gendereffekten beror på kopplingen mellan förmåner och avgifter, dvs om pensionen är avgiftsbestämd eller förmånsbestämd.

Både avgiftsbestämda och förmånsbestämda system kan antingen vara organiserade som fördelningssystem eller som fonderade system. Det vanliga är att avgiftsbestämda system är fonderade och att förmånsbestämda system är fördelningssystem. Men de nyligen genomförda pensionsreformerna i Polen, Lettland och Sverige har introducerat avgiftsbestämda fördelningssystem med fiktiva individuella konton. I dessa förekommer både fördelningssystem och fonderade system. Fördelningssystem kritiserar för att de gör det möjligt för politikerna att utlova förmåner som sannolikt inte kan komma att infrias. Kostnaderna blir nämligen påtagliga först efter en mycket lång tid. De som förespråkar fonderade system menar att med dessa är pensionerna garanterade. Men fortfarande är det så att finansiella och realekonomiska kriser sänker värdet på fonderna, varför risken finns att pensionerna blir mindre än vad de annars skulle ha varit. Den historiska erfarenheten och nuvarande börsras som en följd av den ekonomiska krisen visar att detta är en reell möjlighet.

I en välfärdsstat som bygger på att familjen sörjer för en stor del av tryggheten, ligger fokus på familjebaserade rättigheter. *Joint annuities*, som är en betydelsefull konstruktion i de nya pensionssystemen i Latinamerika, minskar skillnaderna i pension mellan kvinnor

och män. Förmånerna är dock bundna till gifta personer och ger inget skydd till det ökade antalet skilda och ensamstående. En annan invändning som boken inte tar upp är att familjebaserade rättigheter ger negativa incitament till förvärvsarbete genom att ekonomiskt uppmuntra till beroende av familjen.

Indexering före och efter pensioneringen är av väsentlig betydelse för både män och kvinnor. Det är särskilt viktigt för kvinnor eftersom de lever längre. Vid positiv tillväxt är det av särskild vikt för kvinnor att ha löneindexering. Men löneindexering är mycket kostsammare än prisindexering. James m fl föreslår en blandning av de två. Det är en god tanke att också den som gått i pension ska få njuta av en hög tillväxt. Motargumentet är att det är en mycket kostsam reform i en tid då befolkningen åldras i snabb takt.

Boken förser oss med värdefulla insikter i hur kvinnor och män påverkas av olika regelkonstruktioner. Att förstå olika sätt att konstruera systemen och vad som blir konsekvenserna är av stort intresse inte bara för beslutsfattare utan också för studerande i ekonomi, sociologi, socialt arbete och andra samhällsvetenskaper.

Ann-Charlotte Ståhlberg

Professor, Institutet för social forskning, Stockholms universitet