

Finansdepartementet

SOU 2020:46 En gemensam angelägenhet (Fi2020/03418)

Jämlikhetskommissionens betänkande är omfattande och flera av förslagen som presenteras berör Pensionsmyndighetens ansvarsområden, men inga av dessa förslag är detaljerade eller skarpa regelförslag. Pensionsmyndighetens remissvar innehåller därför inga ställningstaganden eller konsekvensbeskrivningar utan vi väljer att kommentera på en övergripande nivå i de delar vi bedömer vi har särskilda kunskaper och erfarenheter och som vi bedömer relevanta att ha med i den fortsatta beredningen av betänkandet. För det fall förslagen återkommer i mer detaljerad form förbehåller vi oss rätten att då ge mer ingående synpunkter.

Kapitel 9 Arbetslivet

I avsnitt 9.6 skriver kommissionen om grupper som har svårt att kvalificera sig för arbetsbaserade trygghetsförsäkringar. Kommissionen nämner bland annat personer som kommer till Sverige i vuxen ålder och då inte hinner arbeta upp pensionsrättigheter som är tillräckliga för att säkerställa en pension på rimlig nivå. Vad som anses vara en rimlig nivå preciseras inte av kommissionen.

Pensionsmyndigheten anser att det i sammanhanget bör beaktas att personer bosatta i Sverige kan ha rätt till pension från andra länder där de tidigare har bott och/eller arbetat. Att ha kommit till Sverige sent i livet behöver inte nödvändigtvis innebära låg pension även om den svenska pensionen är låg. Vidare finns det grupper som kommer till Sverige i vuxen ålder och som har rätt till full garantipension, såsom flyktingar och personer som tidigare bott i annat land inom EU eller EES. För dem som inte får full garantipension finns ett äldreförsörjningsstöd.¹ Det finns även möjlighet att ansöka om bostadstillägg där nivån inte påverkas av bosättningsstid i Sverige.

Kapitel 10 Vuxenlivet

I avsnitt 10.9 skriver kommissionen om långsiktiga effekter på inkomstutveckling och pension i de fall kvinnor kompenserar ett större ansvar för familjen med deltidsarbete eller ett lägre betalt arbete närmare hemmet. Pensionsmyndigheten vill påpeka att effekten på pensionen av deltidsarbete under småbarnsåren beror på inkomstnivå, vilket tjänstepensionsavtal som individen omfattas av och hur många år som deltidsarbetet pågår. Tjänstepensionsavtalen för offentlig sektor ger insättning till tjänstepensionen vid obetald föräldradeltid och deltid fram till dess att barnet fyller åtta år.² För privat sektor betalas det dock inte in någon tjänstepension vid obetald

¹ Utöver medel för en skällig bostadskostnad garanterar äldreförsörjningsstödet en skällig levnadsnivå på maximalt 5 894 kronor per månad ensamstående och 4 802 kronor per månad sammanboende.

² Här avses AKAP-KL och KAP-KL samt PA16 avd.1.

www.pensionsmyndigheten.se

Pensionsmyndigheten	Telefon	E-post	Org.nr
Box 38190 100 64 Stockholm	0771-771 771	registrator@pensionsmyndigheten.se	202100-6255

föräldraledighet och deltidarbete med stöd av föräldraledighetslagen³. När det gäller den allmänna pensionen ges s.k. pensionsgrundande belopp för barnår under barnets första fyra år.⁴ Det pensionsgrundande beloppet betalas till föräldern med lägst inkomst och ger i princip full kompensation för inkomstbortfallet under dessa år.⁵

Kapitel 11 De äldre i arbetslivet

I avsnitt 11.2 skriver kommissionen att personer som uppnått normal pensionsålder kan se sig tvingade att arbeta vidare därför att den pension de skulle få ut inte räcker för att täcka vad de uppfattar som rimliga levnadsomkostnader. Kommissionen anger att problemet är vanligare bland kvinnor. Man hänvisar till en rapport från Pensionsmyndigheten om äldre med låga inkomster som publicerades 2018.⁶ Rapporten behandlar dock inte ämnet som kommissionen beskriver. Däremot finns uppgifter i SOU 2020:69 *Äldre har aldrig varit yngre – allt fler kan och vill arbeta längre* som stödjer kommissionens beskrivning.⁷ Pensionsmyndigheten vill i sammanhanget även nämna införandet av riktålder för pension. Med ökad livslängd behöver pensioneringen senareläggas för att upprätthålla pensionsnivåerna, vilket gäller för både kvinnor och män. Kvinnors pensioner är dock i genomsnitt lägre än mäns och förväntas vara det även för kommande generationers pensionärer. Behovet av att arbeta längre för att höja pensionen kan utifrån det perspektivet anses vara större för kvinnor.

I samma avsnitt anger kommissionen även att medelpensioneringsåldern, definierad som medelåldern för uttag av ålderspension, stiger långsamt. Pensionsmyndigheten har ett återkommande regeringsuppdrag där vi redovisar medelpensioneringsåldern för ålderspension. Den genomsnittliga åldern för uttag av allmän pension har legat stabilt mellan 64,4 och 64,6 år sedan 2011.⁸ Däremot har den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden, så som Pensionsmyndigheten och även SCB mäter den, stigit de senaste drygt två decennierna. Stigningen är relativt kraftig.

Avsnittet behandlar även incitament för fortsatt arbete hos äldre och kommissionen redovisar i tabell 11.2 inkomster och skatt vid olika kombinationer av pension och arbete. Uppgifterna avser 2019. Pensionsmyndigheten har uppdaterat uppgifterna och kan sammanfattas i tabell 1 nedan.⁹ Jämfört med 2019 års skatteavdrag har det blivit mer fördelaktigt att fortsätta arbeta och ta ut pension vid 66 års ålder.

³ SFS 1995:584.

⁴ Se 60 kap. 36 § SFB.

⁵ För beräkningar se <https://www.pensionsmyndigheten.se/forsta-din-pension/vad-paverkar-din-pension/smabarnstiden-kan-paverka-din-pension>.

⁶ Dnr. PID164187.

⁷ Se tabell s.124.

⁸ *Pensionsåldrar och arbetslivets längd 2020*, Pensionsmyndigheten, dnr. VER 2020-2.

⁹ *Pension och skatt 2021, Skatteavdrag för pension och lön vid olika åldrar*, Pensionsmyndigheten, dnr. VER 2020-511.

Tabell 1: Typfall 2021¹⁰

Typfall	Ålder	Inkomst-brutto/år	Inkomst-brutto/månad	Skatte-avdrag/månad (avrundat)	Skatt i %
1. Ta ut pension och sluta arbeta	62 år	180 000	15 000	4 000	27 %
	66 år	180 000	15 000	2 600	17 %
2. Fortsätta arbeta och inte ta ut pension	62 år	180 000	15 000	2 600	18 %
	66 år	180 000	15 000	1 100	8 %
3. Fortsätta arbeta och ta ut pension	62 år	360 000*	30 000	7 500	25 %
	66 år	360 000*	30 000	4 800	16 %
4. Fortsätta arbeta och ta ut pension	62 år	480 000**	40 000	10 400	27 %
	66 år	480 000**	40 000	7 400	19 %

* 360 000 = 180 000 lön och 180 000 pension, arbetar ca 50 procent.

** 480 000 = 300 000 lön och 180 000 pension, arbetar ca 80 procent.

Överväganden och förslag

Kapitel 17–19, Utbildning och kultur, Arbetsliv, Mottagande och Integration

Kommissionen lämnar flera förslag och rekommendationer när det gäller utbildning, arbetsliv, mottagande och integration för att öka jämlikheten. Pensionsmyndigheten gör ingen bedömning av kommissionens förslag när det gäller möjliga effekter på sysselsättning och inkomster. Om antalet som tjänar in till pensionen och medelinkomsten påverkas kommer detta dock ge en påverkan på pensionssystemet. Om förslagen leder till att fler tjänar in till pensionen ger detta positiva effekter på pensionssystemets finansiella styrka. Resultatet blir då att såväl avgiftsnettot¹¹, buffertfonden¹² och balanstalet¹³ ökar. En förändrad medelinkomst ger i princip ingen effekt på avgiftsnettot. Däremot påverkas inkomstpensionens köpkraft i hög grad av förändringen av inkomstindex. En ökad medelinkomst ökar indexeringen av inkomstpensionen. Om fler börjar tjäna in till pension, men deras inkomster är under medelinkomsten, minskar dock indexeringen av inkomstpensionen. Effekterna på den inkomstgrundade pensionen påverkar även statens utgifter för grundskyddet för pensionärer. Ju högre inkomstgrundad pension desto lägre utgifter för grundskyddet, och omvänt, ju lägre inkomstgrundad pension desto högre utgifter för grundskyddet. Pensionssystemet är ett fristående system som finansieras med inbetalda avgifter, grundskyddet däremot finansieras inom statens budget. Kommissionen skriver i kapitel 18 att kvinnor i genomsnitt tar större ansvar för såväl barn som i ett senare skede sina

¹⁰ Observera att siffrorna i tabellen är avrundade och inte exakta värden. Beräkningen utgår från en genomsnittlig skatt på 32,28 och utan kyrkoskatt.

¹¹ Avgiftsnettot är skillnaden mellan systemets avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar.

¹² Buffertfonden hanterar periodiska skillnader mellan pensionsavgifter och pensionsutgifter i ett fördelningssystem. En buffertfonds främsta syfte är att stabilisera pensionsutbetalningarna och/eller pensionsavgiften i förhållande till ekonomiska och demografiska variationer. Buffertfonden i den allmänna pensionen består av fem olika fonder: Första–Fjärde och Sjätte AP-fonderna.

¹³ Balanstalet uttrycker förhållandet mellan tillgångar och pensionsskuld i systemet för inkomstpension och tilläggs pension, se 58 kap. 14 § SFB.

föräldrar och att detta påverkar såväl livsinkomster som den intjänade pensionen. Se kommentarer ovan för kapitel 9 och 10.

Kapitel 20 Bostäder och grannskap

I avsnitt 20.3.2 rekommenderar kommissionen en översyn av skattereglerna kring uthyrning av del av boende, samt en utredning för att fastställa trösklar för denna typ av uthyrning. Pensionsmyndigheten vill här nämna att bostadstillägget¹⁴ för pensionärer påverkas vid uthyrning av del av bostad. Bostadskostnaden minskas då med den hyra som tas ut alternativt fördelas bostadskostnaden jämnt mellan de som bor i bostaden, beroende på förhållandena i det enskilda fallet.¹⁵

Kapitel 21 Regionala frågor

I avsnitt 21.3 anger kommissionen sin bedömning om statlig närvaro. Ambitionen att stärka den lokala statliga närvaron bedöms som god, och att göra detta genom ett ökat antal servicekontor framstår som motiverat enligt kommissionen. Expertmyndigheter bör lokaliseras efter andra principer än regionala hänsyn, såsom möjlighet till kompetensförsörjning och kunskapsutbyte.

Frågan om statlig närvaro i hela landet har behandlats i tidigare utredningar. Som Pensionsmyndigheten skrev i sitt remissvar¹⁶ till kommunutredningen (SOU 2020:8) kan det uppstå effektförluster vid utlokalisering av hela myndigheter. I frågan om etablering av fler servicekontor är Pensionsmyndigheten positiv. Det är av stor vikt att alla pensions sparare och pensionärer får den hjälp de behöver med sina pensionsärenden.

Kapitel 24 Transfereringar barn och familj

I avsnitt 24.3.2 föreslår kommissionen en utredning som ser över inkomstskyddet för gravida. Pensionsmyndigheten bedömer att en sådan utredning är motiverad. Inkomstskyddet under graviditet påverkar den pensionsgrundande inkomsten och i slutändan pensionen.

I avsnitt 24.3.3 som behandlar föräldraförsäkringen rekommenderar kommissionen att förslag från utredningen för en modern föräldraförsäkring (SOU 2017:101) genomförs. Det gäller bland annat förslag om att fler föräldrapenningdagar avsätts för varje förälder. Pensionsmyndigheten skrev i remissvaret¹⁷ till utredningen att myndigheten inte hade något att invända mot förslagen. Pensionsmyndigheten angav även att man delade utredningens uppfattning om vikten att göra konsekvensanalys och uppföljning av förslagen för att säkerställa att de leder till önskat resultat.

I avsnitt 24.3.3 anger kommissionen att kvinnor som tar en stor del av föräldraledigheten därmed också ofta blir frånvarande från arbetslivet, helt eller delvis, under långa perioder. Detta bidrar till sämre löneutveckling, lägre livsinkomst och pension. Pensionsmyndigheten har räknat på effekterna på pensionen av föräldraledighet. Liksom för deltidsarbete under småbarnsåren beror effekten på inkomst och vilket tjänstepensionsavtal som den försäkrade omfattas av samt hur lång

¹⁴ Här avses även äldreförsörjningsstödet.

¹⁵ Se 21 § PFS 2010:6 aktuell lydelse PFS 2019:1.

¹⁶ Dnr. VER 2020-137.

¹⁷ Dnr. VER 2018-24.

tid föräldraledigheten pågår. Minst effekt på pensionen får föräldralediga med låg inkomst som är anställda inom offentlig sektor. När det gäller den allmänna pensionen kompenserar pensionsgrundande belopp för barnår. Se kommentar ovan för kapitel 10 när det gäller kompensation vid föräldraledighet för tjänstepension och allmän pension.

Kapitel 25 Arbetsrelaterade trygghetssystem

I avsnitt 25.3.1 och 25.3.2 lämnar kommissionen förslag och rekommendationer som påverkar både rätten till arbetslöshets- och sjukförsäkringen samt ersättningsnivåerna. Budgeteffekterna anges i kapitel 29 som osäkra och svårbedömda och beror på konstruktionen av eventuella nya regelverk. Pensionsmyndigheten uppfattar dock syftet med kommissionens förslag till att nämnda socialförsäkringssystem ska bli mer inkluderande och gynna svaga grupper. I den mån förslagen och rekommendationerna ökar de pensionsgrundande inkomsterna för ekonomiskt svaga grupper innebär det ökad inkomstgrundad pension för dessa och mindre kostnader för grundskyddet i pensionssystemet. Se även kommentar ovan för kapitel 17–19 när det gäller effekten på inkomstpensionssystemet.

Kapitel 28 Skatter

I avsnitt 28 föreslår kommissionen ett antal skatteförändringar där vissa kan få påverkan på bostadstillägget¹⁸ för pensionärer, se synpunkter nedan. Pensionsmyndigheten vill här nämna att det vid skattereformer kan uppstå behov av en översyn av reglerna för bostadstillägget.

I avsnitt 28.3.1 rekommenderar kommissionen en enhetlig skattesats för alla kapitalinkomster. Skattesatsen måste vara så hög att intäkterna från kapitalbeskattningen ökar relativt intäkterna från beskattningen av arbetsinkomster. Pensionsmyndigheten vill här uppmärksamma att en högre skatt på pensionssparande skulle öka incitamenten till andra sparformer där kapitalet inte är låst. Vidare skulle pensionskapitalet, både för privatpension och tjänstepension, bli lägre på grund av lägre avkastning.

I avsnitt 28.3.2 föreslås, med hänvisning till kapitel 20, flera förändringar som påverkar boendekostnader, såsom avskaffandet av taket på fastighetsavgiften, eventuellt införande av fribelopp, harmonisering av skattesats för bostadsrätter och småhus, en successiv nedtrappning av ränteavdraget och att fastighetsavgiften på hyresfastigheter avskaffas. Pensionsmyndigheten vill här framföra att fastighetsavgift och räntor för bostadslån ingår i bostadskostnaden vid beräkningen av bostadstillägget¹⁹ för pensionärer. Förslagen påverkar därmed storleken på bostadstillägget. Förslag som leder till höjda bostadskostnader skulle kunna föra med sig behov av en ny översyn av både taket för bostadskostnaden och de olika ersättningsgraderna av bostadskostnaden. Många pensionärer med bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd saknar marginaler i sin ekonomi. Höjda bostadskostnader som inte kan ersättas genom bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd skulle då kunna få stora konsekvenser för den enskilda pensionären. Ungefär 11 procent av pensionärer med bostadstillägg bor i egen fastighet.

¹⁸ Här avses även äldreförsörjningsstödet.

¹⁹ Här avses även äldreförsörjningsstödet.

I avsnitt 28.3.3 föreslår kommissionen en utredning av återställande av mervärdeskatten på livsmedel till normalskattesatsen samt höjda nivåer i vissa transfereringar för att kompensera barnfamiljer och ekonomiskt svaga hushåll. Kommissionen nämner här inte garantipensionen eller äldreförsörjningsstödet specifikt. Förändringar av momsen påverkar dock indirekt förmånerna genom förändringar i prisbasbeloppet. Pensionsmyndigheten vill nämna att en höjning av dessa förmåner påverkar det s.k. respektavståndet i pensionssystemet, det vill säga skillnaden i pension mellan de som har arbetat och de som inte har gjort det.

Utöver dessa synpunkter har Pensionsmyndigheten inte några synpunkter på kommissionens förslag.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Daniel Barr efter föredragning av analytikern Kristin Kirs. I beredningen av ärendet har även verksamhetsutvecklaren Atosa Anvarizadeh, juristen Joakim Ekestubbe och hållbarhetssamordnaren Maria Wadsborn deltagit. I den slutliga handläggningen har avdelningscheferna Lena Aronsson, Bengt Blomberg, Erik Fransson, Carl-Magnus Lofström, Kajsa Möller, Ole Settergren och Magnus Rodin deltagit.

Daniel Barr

Kristin Kirs