

Socialdepartementet
103 33 Stockholm

JÄMSTÄLLDHETSMYNDIGHETENS REMISSVAR PÅ "HÖJDA ÅLDERSGRÄNSER I PENSIONSSYSTEMET OCH I ANDRA TRYGGHETSSYSTEM DS 2019:2"

Sammanfattning

Jämställdhetsmyndigheten delar i allt väsentligt promemorians förslag beträffande införandet av begreppet riktålder för pension och ändringar av åldersgränser som en konsekvens av denna nya riktålder men i frågan om höjda åldersgränser för pensionssystemets grundskydd anser vi att konsekvenserna av förslaget bör utredas ytterligare ur ett jämställdhetsperspektiv.

Jämställdhetsmyndigheten vill därutöver betona vikten av att det parallellt med de successiva höjningarna av åldersgränser också förs ett konsekvent och verkningsfullt arbete för att utifrån ett arbetsmiljöperspektiv möjliggöra ett hållbart och förlängt arbetsliv för samtliga grupper i samhället. En analys av jämställdhetseffekter för olika grupper på arbetsmarknaden bör följa genomförandet av promemorians förslag.

Synpunkter på promemorians förslag

Jämställdhetsmyndigheten delar i allt väsentligt promemorians bedömningar därav följande förslag. Vi ställer oss därför i huvudsak positiva till införandet av en riktålder för pension. Vi ser det också som en naturlig konsekvens att ett antal åldersgränser i pensionssystemet och i andra

trygghetssystem knyts till denna riktålder. Vi vill dock särskilt kommentera några av förslagen utifrån att de kan påverka kvinnor och män på olika sätt. I promemorian betonas i kapitlet om konsekvenser för jämställdhet att pensionssystemet i sig är könsneutralt utifrån regler och delningstal. Däremot kan konsekvenserna se olika ut för män respektive kvinnor samt att konsekvenserna, tex hur förslagen påverkar kvinnors respektive mäns arbetskraftsutbud, är osäkra. Ett jämställdhetsintegreringsperspektiv bör därför åtfölja genomförandet av förslagen, dvs hur påverkar dessa åtgärder, som syftar till att öka antalet arbetade år, kvinnor respektive män.

Flera remissvar till pensionsålderutredningens lyfte att en förutsättning för ett hållbart och förlängt arbetsliv för alla grupper i samhället är att också arbetsmiljöarbetet förbättras, såväl generellt som ur ett jämställdhetsperspektiv. Jämställdhetsmyndigheten ställer sig bakom dessa synpunkter.

Riktålder för pension

Att såväl kvinnor som män arbetar längre, dvs högre upp i åldrarna, än idag tycks inom ramen för dagens pensionssystem och den demografiska utvecklingen vara oundvikligt. Riktåldersbegreppets främsta syfte är att bidra till att förändra den i Sverige djupt rotade normen om en pensionsålder på 65 år. Jämställdhetsmyndigheten vill i detta sammanhang betona 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. Myndigheten bedömer att det från ett jämställdhetsperspektiv krävs ytterligare analys följda av åtgärder för att normen ska få avsedd effekt.

Exempelvis var ett av flera motiv med det reformerade pensionssystemet att det skulle innehålla (ekonomiska) incitament för individer att arbeta mer och längre. Det finns studier som visar att det tycks finnas en viss skevhet i hur dessa incitament verkar. De största effekterna i form av förlängt

arbetsliv finns hos de med hög utbildning och i kvalificerade yrken, och i högre grad bland män än bland kvinnor¹. Liknande resultat visar studier på effekterna av höjningen av LAS-åldern från 65 år till 67 år. Det är i högre grad anställda inom akademikeryrken och främst män som stannar kvar i sina arbeten efter 65 år². Förutom att effekten avseende att förlänga arbetslivet blir förhållandevis liten uppkommer också oönskade/ofördelaktiga fördelningseffekter i form av ökade klyftor vad gäller pensionsinkomster utifrån ett såväl socioekonomiskt som ett könsperspektiv.

Det finns (därför) också mycket som talar för att det inte räcker att vi inför vidare incitament för att arbeta längre. Dels är effekterna förhållandevis små och dels tycks de också förstärka ojämställdheter mellan män och kvinnor. Jämställdhetsmyndigheten vill därför tydligt betona vikten av att ett arbete förs för att skapa en hållbar arbetsmiljö inom arbetsmarknadens alla delar. Hur kan vi minska ohälsan och skapa ett hållbart arbetsliv där såväl kvinnor som män har förutsättningar till ett långt arbetsliv. Förutsättningarna ser idag olika ut där kvinnor, ofta lågutbildade, ofta inom vård- och omsorgssektorn, ofta deltidsarbetande har en högre ohälsa och därigenom lämnar arbetslivet tidigare och med lägre framtida pensionsinkomster. I promemorian konstateras att "För att bibehålla nuvarande personaltäthet inom välfärdssektorn behövs 200 000 fler anställda 2026 jämfört med 2016...". Det är i hög grad kvinnor som arbetar inom den avsedda välfärdssektorn. Kvinnor med en jämförelsevis hög nivå av arbetsrelaterad ohälsa och tidigt utträde från arbetsmarknaden. Att förena detta stora framtida arbetskraftsbehov med en arbetsmarknad som också tycks generera ohälsa är en utmaning som inte självklart löses enbart genom minskade möjligheter att ta ut ålderspension.

¹ Qi, H, Helgertz, J & Bengtsson, T. (2016), 'Do notional defined contribution schemes prolong working life? Evidence from the 1994 Swedish pension reform', *Journal of the Economics of Ageing*.

² Kadefors R, Thorin A & Öhman A (2014). Vad händer i offentlig sektor när LAS-gränsen höjdes: hur många och vilka fortsatte att jobba till 67? *Arbetsmarknad & Arbetsliv* 20(1):25–38

Ett av de viktigaste argumenten till förslagets utformning och innebörd är att vi i Sverige idag lever allt längre, något som gäller för såväl kvinnor som män. Ökningen i livslängd är dock inte homogen för alla grupper av kvinnor och män. Såväl folkhälsan generellt som ökningen av medellivslängd har en stark social gradient samt uppvisar stora skillnader mellan kvinnor och män.

En studie visar t ex att för kvinnor med enbart förgymnasial utbildning har medelåldern ökat med bara 0,3 år mellan år 2000 och 2015. För kvinnor med eftergymnasial utbildning är ökningen 1,6 år och för män med eftergymnasial utbildning 2,4 år under samma period. Män och kvinnor med gymnasieutbildning har en medellivslängd som är tre år längre än motsvarande med endast förgymnasial utbildning. För den som har eftergymnasial utbildning är den ytterligare två till tre år längre. De hälsomässiga förutsättningarna för att arbeta upp till t ex 67 eller 69 års ålder varierar alltså starkt med såväl kön som utbildningsnivå³ samtidigt som incitamenten till normförändring för en högre pensionsålder troligen inte verkar på samma sätt för alla grupper.

Höjda åldersgränser för pensionssystemets grundskydd

Åldersgränserna för garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd höjs och knyts till riktåldern

Jämställdhetsmyndigheten konstaterar att effekten av höjda åldersgränser för pensionssystemets grundskydd inte utreds tillräckligt i promemorian. I promemorian konstateras att de som idag berörs av pensionssystemets grundskydd, dvs garantipension och/eller bostadstillägg/äldreförsörjningsstöd, ”i hög grad” är kvinnor och att ”nästan 2/3 av de med garantipension i åldrarna 65-69 år är kvinnor och i högre åldrar är andelen mer än 80 %.” Trots att dessa konstateranden görs under rubriken ”Konsekvenser för jämställdhet” görs inte någon direkt analys av

³ Albin et al (2017), Äldre i arbetslivet - en omvärldsanalys, Svenska ESF-rådet

vilka konsekvenser denna förändring av grundskyddet får för denna redan ekonomiskt utsatta grupp.

Förslagets effekter för kvinnor med låg livsinkomst bör utredas vidare. Det är angeläget att säkerställa att förändringar i pensionssystemet inte förstärker och reproducerar ojämlikheter som uppkommit genom en tidigare ekonomisk utsatthet genom arbetslivet. Jämställdhetsmyndigheten ser möjligheter att knyta ett sådant utredningsuppdrag till förslaget om att låta Pensionsmyndigheten utvärdera det föreslagna *undantaget för personer med ett långt arbetsliv*. Ett sådant uppdrag bör också utreda om det finns behov av ytterligare undantag för att förhindra att särskilt och redan utsatta grupper drabbas ekonomiskt av höjda åldersgränser i pensionssystemets grundskydd.

Undantag för personer med ett långt arbetsliv

Jämställdhetsmyndigheten tillstyrker förslaget om att Pensionsmyndigheten får i uppdrag att utvärdera undantagsbestämmelsen men föreslår att uppdraget utökas med att också utreda konsekvenserna av höjd åldersgräns för uttag av garantipension för särskilt utsatta grupper/kvinnor.

Beslut i detta ärende har fattats av t.f. generaldirektör Annika Olsson efter föredragning av senior utredare Lars-Gunnar Engström.

För Jämställdhetsmyndigheten

.....

Annika Olsson, T.f. Generaldirektör

.....

Lars-Gunnar Engström, Senior utredare