



FAKTASERIE OM PENSIONERNA

Kan pensionerna bli mer jämställda?

Rapport 4



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Förord.....	i
Sammanfattning	ii
1. Inledning	1
2. Pensionsgapet – en avspeglning av skillnader under förvärvslivet	3
2.1. Inkomstskillnader under arbetslivet mellan könen	4
2.2. Mäns och kvinnors intjänande till den allmänna pensionen.....	5
2.2.1. Intjänandegapet idag	5
2.2.2. Intjänandegapet över tid	6
2.3. Pensionsgapet för allmän pension.....	9
2.3.1. Pensionsgapet idag.....	9
2.3.2. Pensionsgapet över tid.....	10
2.4. Det totala inkomstgapet mellan pensionärer	11
2.5. Fler orsaker till pensionsgapet.....	13
3. Bidrar pensionssystemet till att minska pensionsgapet?	15
3.1. Könneutrala delningstal	15
3.2. Pensionsgrundande belopp.....	15
3.3. Grundskydd	16
3.3.1. Garantipension	16
3.3.2. Bostadstillägg.....	17
3.4. Inkomstpensionstillägg	17
3.5. Överföring av premiepensionsrätter samt efterlevandeskydd för premiepension.....	18
3.5.1. Överföring av premiepensionsrätter	18
3.5.2. Efterlevandeskydd för premiepension	19
4. Möjliga åtgärder för att minska pensionsgapet.....	20
4.1. Höjt grundskydd	20
4.2. Sänkt förskottsrenta.....	20
4.3. Förändra de pensionsgrundande beloppen och/eller inför nya	21
4.4. Utöka möjlighet för överföring av premiepensionsrätter till att även omfatta sambor.....	21
4.5. Inför möjlighet att dela pensionsrätter för inkomstpensionen.	21
4.6. Inför möjlighet till efterlevandeskydd för inkomstpensionen..	22
4.7. Utanför ålderspensionssystemet: efterlevandepension för äldre	22
4.8. Höjd avgift i det allmänna pensionssystemet	22
5. Slutsatser och diskussion	24
5.1. Vad menas med ojämsställda pensioner och i vilken utsträckning bör pensionsgapet åtgärdas?	24
5.2. Utjämning av pensionerna innebär nästan alltid avsteg från livsinkomstprincipen.....	26

Referenser28

Förord

Pensionssystemet, pensionerna och pensionärernas ekonomi har debatterats allt intensivare under de senaste åren och kan antas fortsätta vara i fokus. Helt naturligt finns det olika intressen i pensionsdebatten och därmed förmedlas delvis olika bilder av hur det står till med pensionerna och pensionssystemet.

Pensionsmyndigheten har inget uppdrag att driva en viss linje i pensionsdebatten och kommer inte att göra det heller. Däremot har vi i uppdrag att *följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle*. I syfte att bidra till att pensionsdebatten vilar på saklig grund har Pensionsmyndigheten initierat en faktaserie där vi kommer att redovisa fakta och fördjupning i frågor som vi bedömer vara centrala.

Denna rapport är den fjärde i serien. Därefter kommer ytterligare två rapporter publiceras enligt följande:

- | | |
|---|------------------|
| 1. Är pensionerna tillräckliga? | 12 november 2021 |
| 2. Hur typiskt är ett typfall? | 17 december 2021 |
| 3. Hur är pensionärernas ekonomiska levnadsförhållanden? | 17 januari 2022 |
| 4. Kan pensionerna bli mer jämställda? | 14 februari 2022 |
| 5. Hur ser pensionerna ut för utrikes födda? | 28 mars 2022 |
| 6. Varför finns det fattiga pensionärer – vilka är de och hur kan de bli färre? | 9 maj 2022 |

Vi hoppas med dessa rapporter ge bra och relevant underlag för debatten om pensionerna och ett svar på frågan: Hur står det till med pensionerna och pensionssystemet?

Stockholm i november 2021

Ole Settergren
Analyschef

Sammanfattning

Pensionsgapet mellan könen i det allmänna pensionssystemet är 20 procent. Det finns möjligheter att minska det pensionsgapet. Flera av sådana åtgärder innebär avsteg från livsinkomstprincipen, det vill säga principen om att pensionen grundar sig på en persons förvärvsinkomster under livet. Ju fler och större utjämnningar av pensionerna som införs, desto mer går pensionssystemet mot en baspension där alla får ett bestämt pensionsbelopp som inte grundas på vare sig inbetalda pensionsavgifter eller inkomster. En sådan utveckling skulle strida mot lagstiftarens avsikter med pensionsreformen som genomfördes under 1990-talet.

I genomsnitt har kvinnor lägre pensioner än män. Denna inkomstskillnad brukar benämnas *pensionsgapet*. Pensionsgapet beror framför allt på skillnader i inkomster under arbetslivet; kvinnor har i genomsnitt lägre lön och lägre arbetsutbud än män. Det är exempelvis en större andel kvinnor som arbetar deltid. Inkomstskillnaden mellan kvinnor och män sett till taxerad förvärvsinkomst är nästan 20 procent (2019).

När det gäller den allmänna pensionen har pensionsgapet mellan könen minskat över tid och ligger idag på 20 procent (2021). Ser man till gapet i disponibel inkomst hos kvinnor och män som har tagit ut pension är detta dock nästan 30 procent (2019) och har legat i princip oförändrad sedan 90-talet, vilket bland annat förklaras av att tjänstepensioner, arbetsinkomster och kapitalinkomster har ökat sin andel av de totala inkomsterna för pensionärer. Dessa inkomstslag ökar alltså gapet.

Studier visar att inkomstskillnaderna mellan könen visserligen minskar över tid men att kvinnors arbetsinkomster under livet förväntas bli tydligt lägre än mäns även för de yngre årskullar som just klivit in på arbetsmarknaden. Och även om vi fick ett jämställt arbetsliv imorgon, med lika inkomster för män och kvinnor, skulle det ta ytterligare 40 till 50 år innan nybeviljade pensioner blir jämställda. Om lagstiftaren vill ha jämnare pensioner mellan män och kvinnor i närtid behöver således åtgärder vidtas. Sådana utjämnande åtgärder innebär i praktiken nästan alltid avsteg från livsinkomstprincipen, det vill säga principen om att pensionen grundar sig på en persons förvärvsinkomster under livet.

Det finns redan i dagsläget inslag i det allmänna pensionssystemet som jämnar ut pensionerna mellan könen: könsneutrala delningstal, pensionsgrundande belopp, garantipension och bostadstillägg (grundskydd), inkomstpensionstillägg samt möjlighet att välja överföring av premiepensionsrätter och efterlevandeskydd för premiepension.

I rapporten redogör vi kortfattat för ytterligare möjliga åtgärder som delvis förekommer i den allmänna debatten för att, inom ramen för pensionssystemet, minska pensionsgapet:

- höja grundskyddet,
- sänka förskottsräntan,
- förändra och/eller införa nya pensionsgrundande belopp,

- utöka möjlighet till överföring av premiepensionsrätter till att även omfatta sammanboende,
- införa möjlighet att dela pensionsrätter för inkomstpensionen,
- införa möjlighet att välja efterlevandeskydd för inkomstpensionen.

Pensionsmyndigheten avser att i en senare rapport återkomma med analys av de nämnda åtgärderna när det gäller bland annat effekter på pensionsgapet, påverkan på arbetsutbudet, påverkan på livsinkomstprincipen och kostnad för statens budget.

Om lagstiftaren väljer att utreda åtgärder för mer jämställda pensioner bör man enligt Pensionsmyndighetens uppfattning inledningsvis definiera vad som är tillräckligt jämställda pensioner. Helt jämställda pensioner i form av samma genomsnittliga allmänna pension för män och kvinnor lär sannolikt inte kunna inträffa utan att man inför en ren baspension till alla – och då kvarstår fortfarande könsskillnader i andra inkomstslag, till exempel inom tjänstepensionerna.

En annan relevant fråga för lagstiftaren är vilket problem som ska åtgärdas. För att motivera reformer, som ofta är kostsamma eller riskerar att medföra andra negativa konsekvenser, är det relevant att formulera problemen utöver de som är förknippade med låga pensioner hos kvinnor. Om problemet med ojämsställda pensioner främst avser att de (kvinnor) med lägst pensioner har för låga pensioner, är en lösning, eller hantering, att höja grundskyddet.

Pensionsmyndigheten konstaterar också i rapporten att det finns andra grupper i samhället som har och kommer att få olika nivåer på pensionen. Kan utjämning mellan könen motiveras, framför till exempel utjämning mellan arbetare och tjänstemän? Det leder tillbaks till knäckfrågan: bör pensionssystemet (fortsatt) vila på livsinkomstprincipen eller på principer med mer generellt lika pensioner för alla? Pensionsmyndigheten anser att den frågan bör finnas med när frågan om mer jämställda pensioner diskuteras.

1. Inledning

I genomsnitt har kvinnor lägre pension än män. Denna inkomstskillnad brukar benämnas pensionsgapet. Att det finns ett pensionsgap, trots att det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionsavtalen är könsneutralt utformade, beror på att kvinnor i genomsnitt har ett lägre intjänande till pension än män. I stor utsträckning handlar det om att kvinnodominerade yrken ofta har lägre betalt samt att kvinnor deltidsarbetar mer. Kvinnor har även ett genomsnittligt något tidigare utträde från arbetslivet än män, vilket påverkar pensionsintjänandet negativt. I den inkomstgrundade delen av det allmänna pensionssystemet och i flertalet av tjänstepensionsavtalen ligger det samlade pensionsintjänandet, den så kallade livsinkomsten, till grund för pension. De skillnader i beteende och inkomster som finns under arbetslivet mellan kvinnor och män skapar således i förlängningen skillnader i pension mellan könen.

Av fördelningspolitiska skäl finns det dock undantag från livsinkomstprincipen i det allmänna pensionssystemet. Dessa är också könsneutralt utformade men på grund av könsbetingade mönster så kommer de kvinnor till del i större utsträckning än männen och minskar på så sätt pensionsgapet:

- Staten betalar in pensionsrätter under de fyra första åren efter barnets födelse till den förälder som har lägst inkomst, och därför gynnas främst kvinnor.
- Staten betalar in pensionsrätter under studier, vilket främst gynnar kvinnor eftersom det är en större andel kvinnor än män som studerar.
- Det finns möjlighet, mot en viss avgift, att mellan gifta par föra över sina framtida premiepensionsrätter, idag är majoriteten av mottagarna kvinnor.
- Det finns ett valbart efterlevandeskydd i premiepensionen som kan tecknas när individen påbörjar uttag av premiepension. Premiepensionen beräknas då på "två liv" och pensionsnivån blir därför lägre med efterlevandeskydd, hur mycket lägre beror på åldern hos den som tecknar efterlevandeskyddet samt ålder på partnern. Fler kvinnor än män tar idag över premiepension från sin avlidna partner.
- För pensionärer finns det ett grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg. Det ges till pensionärer med låga inkomstgrundade pensioner, där majoriteten är kvinnor.
- Det nya (september 2021) införda inkomstpensionstillägget är riktat till personer med låga till genomsnittliga pensioner och gynnar därmed kvinnor i större utsträckning än män.

De antal år som den intjänade pensionen ska fördelas på, det så kallade delningstalet, är könsneutralt. Det gynnar kvinnors totala utbetalning av pension under hela pensionstiden, eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män. När det gäller inkomstutjämning mellan äldre kvinnor och män bör även änkepensionen nämnas. Änkepensionen är under utfasning

sedan 1990 men utgör fortfarande en betydande del av de äldsta kvinnornas inkomster.

Rapportens syfte är att beskriva pensionsgapet inom det allmänna pensionssystemet och förklara varför det finns ett pensionsgap mellan könen. I den allmänna pensionen ingår de inkomstgrundade pensionerna och garantipensionen. Tjänstepensionerna får en allt större betydelse för den samlade pensionen och bidrar också till det samlade pensionsgapet. Det ligger dock utanför ramen för den här rapporten även om vi i viss utsträckning beskriver tjänstepensionerna. Pensionärsers inkomster påverkas också av andra inkomster och därför ingår även gapet i den samlade inkomsten i vår beskrivning.

I den allmänna samhällsdebatten tas olika förslag upp på förändringar av det allmänna pensionssystemet för att minska pensionsgapet mellan könen. I rapporten sammanställer vi flertalet av dessa förslag utan att ta ställning till om förslagen uppfyller sitt syfte. Vi lämnar inte heller förslag på förändringar utan rapporten är tänkt att vara ett kunskapsunderlag i den allmänna debatten om jämställda pensioner.

Vi avslutar rapporten med en diskussion och tar bland annat upp frågan om vad som kan anses vara jämställda pensioner. Vi resonerar även om problem och fördelar som finns med att höja kvinnors pensioner genom åtgärder som frångår livsinkomstprincipen för ett inkomstgrundat pensionssystem.

Att minska pensionsgapet genom att förändra pensionssystemet så att fler och större avsteg görs från livsinkomstprincipen kan påverka arbetsutbudet för både kvinnor och män. En sådan beteendeförändring kan medföra negativa konsekvenser på intjänandet till pensionen och på pensionsgapet. Pensionsmyndigheten avser att i en senare rapport genomföra en fördjupad analys av åtgärderna som tas upp i denna rapport för att närmare undersöka förväntade effekter på bland annat arbetsutbudet och på pensionsgapet.

2. Pensionsgapet – en avspegling av skillnader under förvärvslivet

Pensionsgapet avser skillnaden i genomsnittlig årlig¹ pension mellan kvinnor och män. I detta kapitel ger vi en övergripande beskrivning av pensionsgapet, skillnader i intjänandet till pensionen mellan kvinnor och män samt orsaker till dessa skillnader. Vi fokuserar i denna rapport i första hand på skillnaderna i den allmänna pensionen.

Pensionsgapet har tidigare analyserats bland annat i *Jämställda pensioner?* (Ds 2016:19) och *Varför får kvinnor och män olika mycket i inkomstpension? Svar på regleringsbrevsuppdrag för 2018* (Pensionsmyndigheten). I budgetpropositionen görs även återkommande analyser som beskriver pensionsgapet, se avsnittet *Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget*.

I kapitlet kommer vi i stor utsträckning att utgå från *kvoter* och *gap* när det gäller skillnader mellan kvinnors och mäns intjänande till pensionen samt pensionsinkomster. I faktarutan nedan beskriver vi dessa begrepp och hur de hänger ihop.

¹ Skillnaden i genomsnittlig årlig pension mellan könen är lika stor som skillnaden i genomsnittlig månatlig pension mellan könen. Här avses alltså inte skillnad mellan könen när det gäller total utbetald pension under hela pensionstiden.

Kvot

Kvoten uttrycker förhållandet mellan kvinnors och mäns genomsnittliga inkomster. Om kvinnors och mäns genomsnittliga inkomster är lika stora blir kvoten 1. Är kvinnors genomsnittliga inkomster lägre än männens kommer kvoten att vara mindre än 1. Är exempelvis kvinnors genomsnittliga pension 8 000 kronor och männens genomsnittliga pension 10 000 kronor blir kvoten 0,8.

$$Kvot = \frac{\text{Genomsnittsinkomst kvinnor}}{\text{Genomsnittsinkomst män}}$$

Gap

Gapet visar *hur mycket lägre* kvinnors genomsnittliga inkomst är i förhållande till männens. Gapet definieras som 1 – kvoten och uttrycks oftast i procent. Om kvinnors och mäns genomsnittliga inkomster är lika stora blir kvoten 1 och gapet 0. Är kvinnors genomsnittliga inkomster lägre än männens kommer kvoten att vara lägre än 1 och gapet att vara större än 0. För exemplet ovan blir pensionsgapet $1 - 0,8 = 0,2$, det vill säga 20 procent.

$$Gap = 1 - Kvot$$

2.1. Inkomstskillnader under arbetslivet mellan könen

Män har högre genomsnittlig förvärvsinkomst än kvinnor. Med förvärvsinkomst avses lön, inkomst av näringsverksamhet och ersättning från socialförsäkringar. För 2019 var kvinnors genomsnittliga taxerade förvärvsinkomst 295 300 kronor och männens 368 100 kronor. Inkomstskillnaden mellan könen uppgick därmed till 19,8 procent det året.

Inkomstskillnaden mellan kvinnor och män har flera orsaker. En förklaring är att arbetsmarknaden är könssegregerad, det vill säga kvinnor och män arbetar med olika yrken, och kvinnodominerade yrken har i genomsnitt en lägre lönenivå. Kvinnor arbetar också deltid i högre utsträckning än män, det beror bland annat på att många kvinnodominerade arbetsplatser inte erbjuder heltidstjänster. Det beror också på att kvinnor utför en större del av det obetalda arbetet i hemmet och många kvinnor går därför ner i betald arbetstid. Medelarbetstiden för sysselsatta kvinnor var cirka 28 timmar per vecka 2019, vilket är cirka 5 timmar färre än för män.² Även om hänsyn tas till skillnader i yrke och arbetstid finns det en kvarstående oförklarad

² Prop. 2021/22:1 Bilaga 3 s.9.

löneskillnad mellan könen. Den kvarstående eller oförklarade skillnaden uppgick till 4,2 procent 2019,³ när hänsyn har tagits till skillnader i ålder, utbildning, sektor, yrke och arbetstid.

Andra bidragande orsaker till inkomstskillnaden mellan könen är att kvinnor tar ut längre föräldraledighet än män, är i högre utsträckning frånvarande från arbete för vård av barn (vab) och är sjukskrivna i högre utsträckning. Att inte arbeta fullt ger en lägre inkomst. Det är också vanligare att kvinnor står helt utanför arbetskraften jämfört med män.⁴ Sammantaget ger dessa skillnader i inkomster under arbetslivet också skillnader i intjänandet till pension, vilket i sin tur ger upphov till ett pensionsgap. Avsnitt 2.2 nedan illustrerar detta närmare.

En stor del av könsskillnaden i förvärvsinkomst hos par uppstår när de får sitt första barn, inte enbart på grund av att kvinnor tar ut en större del av föräldraledigheten utan också för att många kvinnor går ned i arbetstid under småbarnsåren. Flera studier har också visat att kvinnors löneutveckling avtar i genomsnitt efter barnets födelse. Även mäns inkomster sjunker i samband med det första barnets födelse, men i betydligt lägre utsträckning. Skillnaderna i inkomster inom par kvarstår över tid, 15 år efter barnets födelse har gapet i inkomster i genomsnitt ökat med 35 procentenheter och gapet i löner med 10 procentenheter.⁵

Skillnaden mellan mäns och kvinnors genomsnittliga arbetsinkomst (löneinkomster och företagarkinomster) har dock minskat sedan mitten av 1990-talet, från cirka 35 procent till 24 procent 2019. Kvinnors arbetsinkomster är lägre än mäns i samtliga åldersgrupper 20–64 år, men gapet varierar mellan 23 och 38 procent i olika åldersgrupper. Arbetsinkomstgapet är störst i åldersgruppen 25–34 år, där många har småbarn och en större andel av kvinnorna än männen är föräldralediga.⁶

2.2. Mäns och kvinnors intjänande till den allmänna pensionen

2.2.1. Intjänandegapet idag

Som nämns ovan i rapporten så uppgick skillnaden i förvärvsinkomster mellan män och kvinnor till 19,8 procent 2019. Skillnaden avspeglas i intjänandet till allmän pension men inte fullt ut, gapet i den pensionsgrundande inkomsten var 13,3 procent det året.

Det finns en övre inkomstgräns för intjänandet i det allmänna pensionssystemet om 7,5 inkomstbasbelopp per år (519 700 kronor år

³ Prop. 2020/21:1 Bilaga 4 s.17. Den oförklarade löneskillnaden uppgick till 4,4 Procent 2020, se www.mi.se.

⁴ Prop. 2020/21:1 Bilaga 4 s.6.

⁵ Angelov, N., Johansson P. och Lindahl, E. (2013) s.12. Se även prop. 2021/22:1 Bilaga 3 s.14 och Lundborg P. (2021).

⁶ Prop. 2021/22:1 Bilaga 3 s.5.

2019), inkomster över den nivån genererar inte allmän pension. Eftersom det är fler män än kvinnor som har inkomster över gränsen så bidrar den till att minska skillnaderna i pensionsgrundande inkomst mellan könen. År 2019 var det 21 procent av männen och 11 procent av kvinnorna som hade en inkomst över intjänandetaket.

Intjänandet till den allmänna inkomstgrundade pensionen sker också genom pensionsgrundande belopp och dessa belopp reducerar intjänandegapet mellan könen ytterligare. Pensionsgrundande belopp ger pensionsrätt under speciella skeden i livet, som till exempel under barnets fyra första levnadsår, så kallade pensionsgrundande belopp för barnår, och vid studier. År 2019 utgjorde pensionsgrundande belopp 6 procent av det totala tillgodoräknade pensionsunderlaget för kvinnor och cirka 2 procent för männen. Den största delen för kvinnorna, drygt 4 procent av det totala underlaget, utgjordes av pensionsgrundande belopp för barnår. För männen utgjorde också pensionsgrundande belopp för barnår den största delen, knappt 1 procent av det totala pensionsunderlaget.

Sett till intjänande av all allmän pensionsrätt (beräknad både på pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp) är gapet mellan könen endast 10 procent, se tabell 1.

Tabell 1 Genomsnittliga inkomster 2019

	Taxerad förvärvs- inkomst	Pensions- grundande inkomst	Pensions- rätt
Kvinnor	295 300	276 700	53 000
Män	368 100	319 300	58 900
Kvot Kvinnor/Män	80%	87%	90%
Gap (1-Kvinnor/Män)	20%	13%	10%

Källor: SCB och Pensionsmyndighetens datalager Pedal.

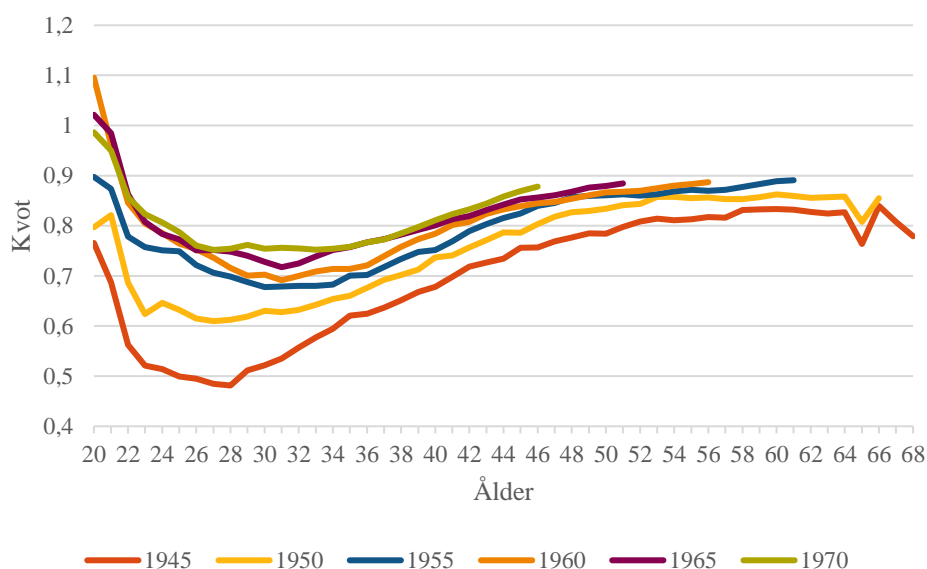
2.2.2. Intjänandegapet över tid

I rapporten *Varför får kvinnor och män olika mycket i inkomstpension?* (Pensionsmyndigheten 2018) redovisas förhållandet (kvoten) mellan kvinnors och mäns genomsnittliga pensionsgrundande inkomst för olika åldrar och årskullar. Redovisningen avser intjänande fram till och med 2016.

Figur 1 nedan visar kvoten av genomsnittliga pensionsgrundande inkomster för kvinnor och män födda 1945–1970 och figur 2 visar motsvarande för födda 1975–1990. När kvoten är lika med 1 är de genomsnittliga värdena lika för kvinnor och män. Ju lägre kvoten i figuren är desto lägre är kvinnornas pensioner i förhållande till männens. Det har skett stora förändringar över tid, jämför särskilt födda 1945, 1950 och 1955. Skillnaden mellan kvinnors och mäns genomsnittliga pensionsgrundande inkomst har sjunkit från att vara som mest drygt 50 procent för födda 1945 till som mest 25 procent för födda 1970. Samtidigt har åldern för när gapet (1 minus

kvoten som anges i figuren) i pensionsgrundande inkomst är som störst ökat från 28 år till 33 år för samma årskullar, en trolig förklaring är ett senarelagt barnafödande.

Figur 1 Kvoten av kvinnors och mäns genomsnittliga pensionsgrundande inkomster, i åldrarna 20–68 år för sex årskullar 1945–1970, år 2016

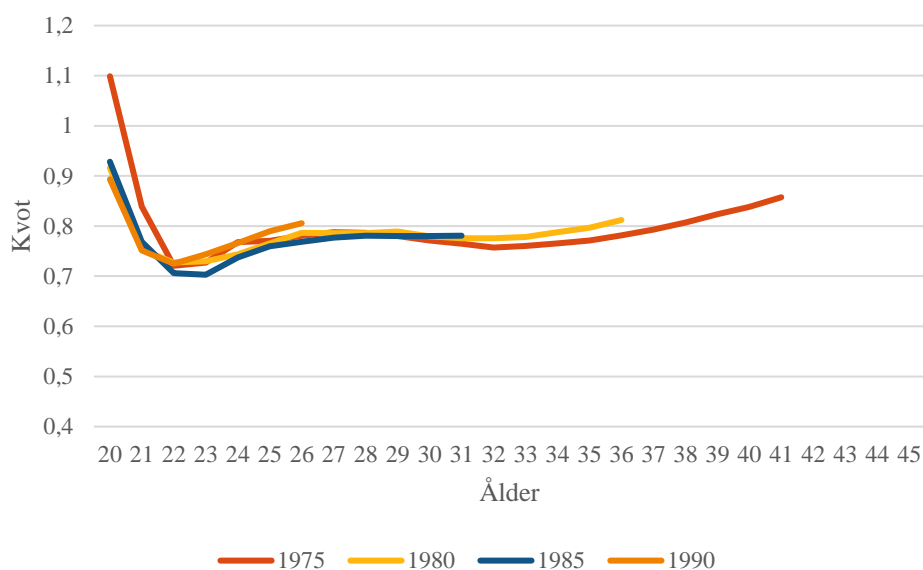


Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal. I dataunderlaget till figuren ingår samtliga individer som omfattas av pensionssystemet, oberoende av bosättningsland, men givet att de har ett intjänande till inkomstpensionen som är större än 0 kronor.

Not 1: Kvoten på y-axeln beräknas enligt följande: kvinnors genomsnittliga pensionsgrundande inkomst/mäns genomsnittliga pensionsgrundande inkomst. När kvoten = 1 är de genomsnittliga värdena lika för kvinnor och män. Not 2: Varje linje i figuren representerar en av följande sex årskullar: 1945, 1950, 1955, 1960, 1965 respektive 1970.

En jämförelse mellan de äldre årskullarna (1945–1970) i figur 1 ovan och de yngre årskullarna (1975–1990) i figur 2 nedan, visar att mönstret i kvoten av kvinnors och mäns genomsnittliga pensionsgrundande inkomst har ändrats något bland de yngre årskullarna. Det finns fortfarande en svacka i kvoten men den är som lägst i 22–23-årsåldern, därefter stiger den. Det betyder att könsskillnaden i pensionsgrundande inkomst är som störst i dessa åldrar för att sedan minska. En ny svacka uppkommer kring 32 års ålder. Ingen av dessa svackor är lika djup som bland de äldre årskullarna (1945–1970). Det betyder att könsskillnaden är mindre bland de yngre. Exempelvis är skillnaden mellan kvinnors och mäns pensionsgrundande inkomst för födda 1980 drygt 22 procent vid 32 års ålder.

Figur 2 Kvoten av kvinnors och mäns genomsnittliga pensionsgrundande inkomst, i åldrarna 20–45 år för fyra årskullar 1975–1990, år 2016



Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal. I dataunderlaget till figuren ingår samtliga individer som omfattas av pensionssystemet, oberoende av bosättningsland, men givet att de har ett intjänande till inkomstpensionen som är större än 0 kronor.

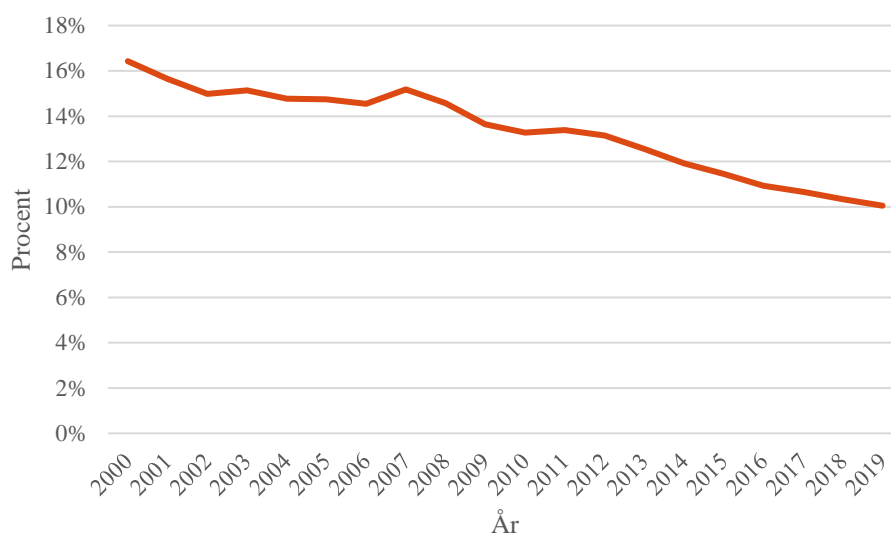
Not 1: Kvoten på y-axeln beräknas enligt följande: kvinnors genomsnittliga pensionsgrundande inkomst/mäns genomsnittliga pensionsgrundande inkomst. När kvoten = 1 är de genomsnittliga värdena lika för kvinnor och män. Not 2: Varje linje i figuren representerar en av följande sex årskullar: 1975, 1980, 1985 respektive 1990.

Motsvarande figurer 1 och 2 för kvoten av kvinnors och mäns *pensionsunderlag*, det vill säga summan av pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp, visar att pensionsgrundande belopp har haft större betydelse i att minska könsskillnader i pensionsintjänandet bland de äldre årskullarna än bland de yngre.⁷

Figur 3 redovisar gapet mellan män och kvinnor när det gäller intjänandet av pensionsrätt (beräknad på pensionsgrundande inkomst och pensionsgrundande belopp). Vi ser en minskning över tid, från 16 procent 2000 till 10 procent 2019.

⁷ Pensionsmyndigheten (2018b), Bilaga 7, se figurerna B7.2 och B7.3.

Figur 3 Gap intjänande av pensionsrätt mellan kvinnor och män, allmän pension, 2000–2019



2.3. Pensionsgapet för allmän pension

2.3.1. Pensionsgapet idag

Sett till genomsnittlig total allmän pension, det vill säga inkomst- och tilläggspension, garantipension och premiepension, före skatt ligger kvinnors pensioner på ungefär 80 procent av männens, se tabell 2. Begränsar vi jämförelsen till endast folkbokförda i Sverige så är pensionsnivåerna högre och skillnaderna något större.

Tabell 2 Genomsnittlig allmän pension per månad före skatt samt pensionskvot och pensionsgap för kvinnor och män i november 2021

	Samtliga	Boende i Sverige
Kvinnor	11 900	12 400
Män	14 900	15 700
Kvot Kvinnor/Män	0,8	0,79
Pensionsgap (1-kvot Kvinnor/Män)	20%	21%

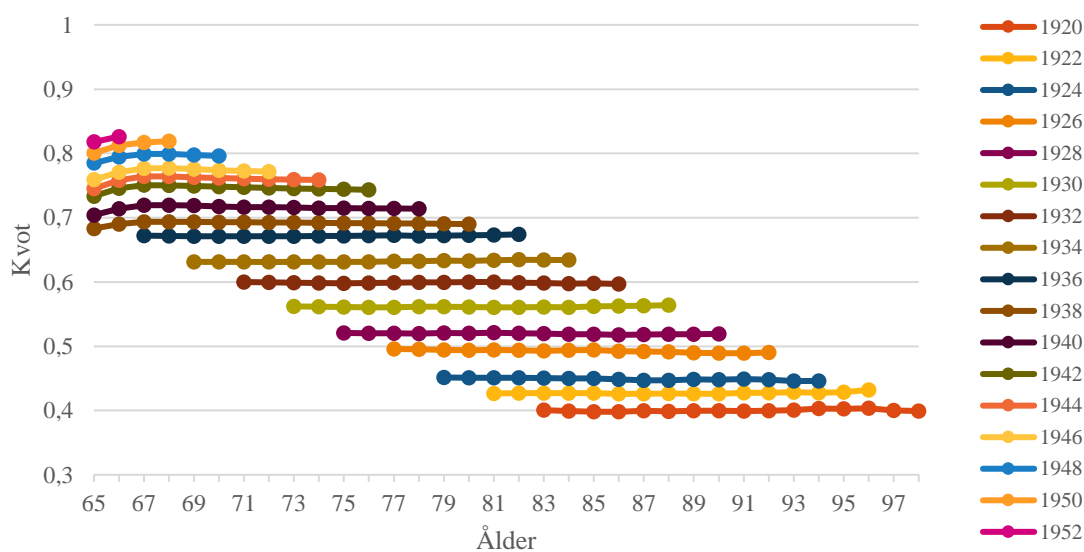
Anm. Avser personer med 100 procent uttag av allmän pension

Pensionsgapet är en avspeglning av förhållanden som rådde under intjänandetiden, det vill säga under nuvarande pensionärens förvärvsliv. Som framgick i avsnitt 2.2 har intjänandegapet minskat. Det innebär att vi kan förvänta oss att pensionsgapet successivt kommer att minska.

2.3.2. Pensionsgapet över tid

Figur 4 nedan visar skillnaden i inkomst-/tilläggs pension mellan kvinnor och män. Varje linje representerar kvoten av kvinnors och mäns genomsnittliga inkomst-/tilläggs pension för en given årskull. Vi har valt att låta y-axeln börjar först vid 0,3 för att skillnaden mellan olika årskullar ska bli tydligare, att beskära axeln innebär dock att de äldsta årskullarnas kvoter kan framstå som lägre än vad de faktiskt är. Vi ser att ju yngre generation desto mindre är pensionskillnaden mellan könen (vid lika pensionsnivåer är kvoten lika med 1). Kvoten är kring 0,4 för födda 1920 och 0,8 för födda 1948. De bakomliggande skälen till denna utveckling är kvinnors allt högre arbetskraftsdeltagande, det vill säga deltagande i arbete som ger lön. Notera också att gapet för en given årskull är relativt konstant över tid, med undantag för de yngsta och äldsta åldrarna då gapet är något större. En hypotes är att den något större skillnaden i de högre åldrarna kan förklaras av att kvinnor generellt lever längre än män, medan män med högre inkomster lever något längre än män med lägre inkomster.⁸

Figur 4 Kvoten av kvinnors och mäns genomsnittliga allmänna pension i åldrarna 65–98 år för vissa årskullar, utbetalningsperiod 2003–2018



Källa: Pensionsmyndighetens datalager Pedal, tvärsnittsdata.

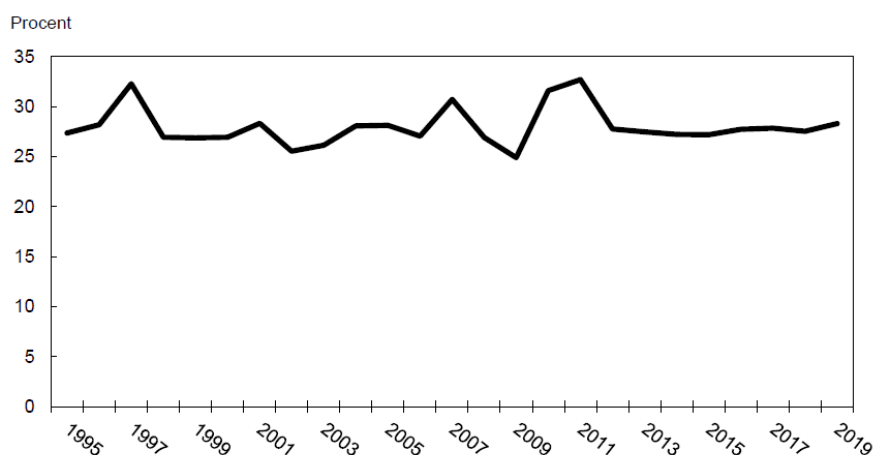
Not 1: Figuren baseras på data för dem som är 65 år och äldre och tar ut hel inkomst- och tilläggs pension.
Not 2: Kvoten av kvinnors och mäns genomsnittliga pensioner visas efter ålder (65–98 år) för ett givet födelseår (1920–1953). Observera att endast vartannat födelseår visas i figuren. Not 3: Kvoten beräknas enligt följande: Kvinnors genomsnittliga pensioner delat med mäns genomsnittliga pensioner, för respektive årskull. Not 4: Pensionskvoten för 2018 baseras på data för januari – mars medan den för övriga utbetalningsår baseras på alla månader med pension under året.

⁸ Se Pensionsmyndigheten (2016c) diagram 7.

2.4. Det totala inkomstgapet mellan pensionärer

Figur 5 redovisar utvecklingen av könsskillnaden i genomsnittlig disponibel inkomst för pensionärer, det vill säga inkomstgapet för pensionärer. Disponibel inkomst utgörs av samtliga skattepliktiga och skattefria inkomster samt bidrag minus inkomst- och kapitalskatter. Inkomstgapet uppgick till 28 procent 2019. Gapet har fluktuerat över tid, men legat på knappt 30 procent sedan 2012.

Figur 5 Utvecklingen av gapet i disponibel inkomst mellan kvinnor och män som tagit ut pension



Källa: Budgetpropositionen för 2022 (Prop. 2021/22:1) Ålderspensionssystemet vid sidan av statens budget s.16.

Utvecklingen i figur 5 är något motsägelsefull, inkomstgapet borde ha minskat över tid i och med att kvinnors arbetsutbud har ökat under samma period. Enligt *Jämställda pensioner?* (Ds. 2016:19)⁹ beror det relativt oförändrade inkomstgapet dels på att inkomstskattesystemet efter 1995 är mindre omfördelande från män till kvinnor och dels på att tjänstepensioner, arbetsinkomster och kapitalinkomster har ökat sin andel av de totala inkomsterna för pensionärer (dessa inkomster ökar gapet, män som grupp äger en större andel av kapitalinkomsterna och har i regel högre inkomster och tjänstepension). En bidragande förklaring till att kvinnors ökade arbetsutbud inte tydligt minskar gapet är också att kvinnors behov av pensionssystemets grundskydd har minskat, och grundskyddet har en inkomstutjämnande effekt. Kvinnors ökade arbetsutbud har medfört att de får högre allmän inkomstgrundad pension, vilket i sin tur minskar deras behov av pensionssystemets grundskydd. Eftersom det är främst kvinnor som får grundskydd så motverkar även den effekten en minskning av

⁹ S.15.

inkomstgapet. Sammantaget leder ovanstående till att gapet är relativt oförändrat under senare år.

I tabell 2 delas inkomstgapet för 2019 upp i de olika inkomsternas bidrag till det totala inkomstgapet. Summan av alla inkomsters bidrag till gapet motsvarar det totala gapet. Kolumnen ”bidrag till gapet %” visar skillnaden i respektive inkomst mellan kvinnor och män relaterat till mäns genomsnittliga inkomst. Av tabellen framgår att det är allmän inkomstgrundad pension, tjänstepension och kapitalinkomster som bidrar mest till de icke jämställda inkomsterna hos pensionärer. Mest utjämnande är inkomst- och kapitalskatterna. Även grundskyddet och änkepensionen minskar gapet. Det bör noteras att inkomstpensionstillägget inte finns med i tabellen då denna infördes 2021. Tillägget bör ha bidragit till att jämna ut gapet då den har betalats ut till fler kvinnor än män och med högre genomsnittliga belopp till kvinnor.¹⁰ Över tid har tjänstepensionerna fått en allt större betydelse för den samlade pensionen. Även tjänstepensionernas storlek styrs av den tidigare förvärvsinkomsten. På så sätt bidrar även tjänstepensionerna till att det finns ett pensionsgap. Tjänstepensionens utformning bidrar också till att förstärka pensionsgapet, se 2.5 nedan.

Tabell 3 Olika inkomsters respektive skatters bidrag till gapet i disponibel inkomst för kvinnor och män som är pensionärer, 2019

		Genomsnittlig inkomst, kronor per månad		
	Bidrag till gapet	Män	Kvinnor	Skillnad
Totalt gap	28 %	24 878	17 860	-7 017
Inkomstgrundad allmän pension	14 %	13 953	10 362	-3 591
Tjänstepension	13 %	6 569	3 325	-3 245
Privat pension mm	2 %	1 212	834	-378
Lön mm	5 %	3 217	1 858	-1 359
Kapitalinkomster mm	13 %	7 773	4 456	-3 316
Garantipension	-2 %	219	703	484
Änkepension	-3 %	0	642	642
Bostadstillägg	-1 %	179	486	307
Skatt	-14 %	-8 244	-4 805	3 438

¹⁰ Se www.pensionsmyndigheten.se, *Inkomstpensionstillägget - statistik om första utbetalningen*.

2.5. Fler orsaker till pensionsgapet

Det finns regler både i det allmänna pensionssystemet och för tjänstepensionerna som påverkar pensionsgapet. Som beskrivs i rapport *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar?* (Pensionsmyndigheten 2021) beräknas både den allmänna pensionen och tjänstepensionerna med en förskottsränta. Förskottsräntan innebär att startpensionen betalas ut med ett förskott på den framtida förväntade värdeutvecklingen till priset av en lägre årlig pensionsuppräkningsgrad. Utan förskottsränta skulle pensionsutbetalningarna öka över tid för att bli så högst sent i livet. Förskottsränta missgynnar dem som lever länge, och kvinnor lever i genomsnitt längre än män.

En annan bidragande faktor till inkomstgapet hos pensionärer är konstruktionen av intjänandet till tjänstepensionen under arbetslivet. Tjänstepensionen tjänas in även för den del av inkomsten som överstiger inkomstgränsen i det allmänna pensionssystemet. I regel är avsättningarna över gränsen högre än de sammanlagda avsättningarna (allmän pension + tjänstepension) för inkomster under gränsen. Ersättningsgraden över gränsen blir således högre, och eftersom det är en större andel män än kvinnor som har inkomster över gränsen är det i större utsträckning män som vinner på konstruktionen. Det betyder också att tjänstepensionen ökar pensionsgapet.¹¹ Det bör dock nämnas att det inom tjänstepensionen finns regler som verkar utjämnande för kvinnors och mäns pensioner, till exempel full premieavsättning vid deltidsarbete som sker under barnets första 7 år för anställda inom stat och kommun.

I avsnitten ovan har vi redovisat skillnader mellan kvinnors och mäns pensioner, intjänande till pensionen och disponibla inkomster. Ett annat mått som ofta används för att beskriva äldres ekonomiska förhållanden är *ekonomisk standard*. Det måttet kan också användas för att beskriva de ekonomiska skillnaderna mellan kvinnor och män. Ekonomisk standard beräknas som disponibel inkomst per konsumtionsenhet. Enkelt uttryckt tilldelas individer i ett hushåll en konsumtionsvikt, beroende på vilket typ av hushåll individen tillhör. Tanken är att vissa hushållsgemensamma utgifter blir mindre kostsamma när de delas i ett hushåll och dessa stordriftsfördelar ska speglas när vi jämför ekonomisk standard mellan olika sorters hushåll. Skalan för konsumtionsenheterna är fastställd av SCB och bygger bland annat på budgetberäkningar utförda av Konsumentverket. Till exempel har en ensamboende individ en vikt på ett i konsumtionsenhetsskalan, men ett sammanboende par utan barn en gemensam hushållsvikt på cirka ett och ett

¹¹ Se Ds.2016:19 s.25 för beskrivning av avsättningen för avgiftsbestämd tjänstepension och allmän pension över och under tak. AKAP-KL, SAF-LO och ITP1 har avsättning på 4,5 procent för inkomster upp till 7,5 inkomstbasbelopp och 30 procent på inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp. För statligt anställda födda 1988 och senare (PA16 avd. I) är avsättningen 6 respektive 31,5 procent.

halvt. Det betyder att för ett sammanboende par delas deras gemensamma disponibla inkomst genom ett och ett halvt för att få fram deras ekonomiska standard, som sedan kan jämföras med den ensamboendes ekonomiska standard. Den ekonomiska standarden för personer som lever i ett parhushåll har därför högre ekonomisk standard än ensamstående person, även om de individuella inkomsterna är desamma. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män, och i genomsnitt lever tillsammans med män som är något år äldre än de själva, blir äldre kvinnor ensamstående i högre utsträckning än äldre män. Detta är en anledning till att äldre kvinnor är en grupp där många lever under så kallad relativt låg ekonomisk standard. För mer om ekonomisk standard hos äldre män och kvinnor, se *Översyn av grundskyddet* (Ds. 2018:1) och *Äldre med låga inkomster* (Pensionsmyndigheten 2018) samt rapport *Hur är pensionärernas ekonomiska levandesförhållanden?* (Pensionsmyndigheten 2022).

3. Bidrar pensionssystemet till att minska pensionsgapet?

Det allmänna pensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen, det vill säga pensionen beräknas utifrån pensionsgrundande inkomster som tjänats in under hela livet. Det finns dock i nuvarande lagstiftning ett antal fördelningsinslag riktade till pensionärer som i praktiken innebär avsteg från livsinkomstprincipen. Fördelningsinslagen är inte alltid specifikt riktade till just kvinnor men alla ger effekten att de mest gynnar kvinnor och därför bidrar dessa till att minska inkomstgapet mellan könen. I detta kapitel beskriver vi avstegen och lagstiftarens motiv till dessa.

3.1. Könsneutrala delningstal

Delningstalet bestämmer pensionsbeloppet genom att dividera pensionsbehållningen med det antalet år som den inkomstgrundade pensionen ska betalas ut och räknas fram med hjälp av bland annat den förväntade återstående livslängden från det att individen börjar ta ut pensionen. Genomsnittligt sett lever kvinnor längre än män. Om delningstalen skulle beräknas för respektive kön skulle kvinnor få lägre årlig pension eftersom pensionen skulle betalas ut under en längre pensionstid, allt annat lika. Vid beräkningen av pensionen används dock samma delningstal för män och kvinnor. I förarbetena till pensionsreformen anges att lika stora avgiftsinbetalningar till fördelningssystemet skulle ge samma årliga pensionsbelopp oberoende av kön. Detta betyder samtidigt att den sammanlagda pensionen under livstiden genomsnittligt sett blir större för kvinnor än för män.¹² Lagstiftarens motiv är att alla individer och grupper av individer, oavsett förväntad livslängd, tillhör samma försäkringskollektiv, åtskilda endast utifrån födelseårets förväntade livslängd.

3.2. Pensionsgrundande belopp

Förfarbetena till pensionsreformen beskriver hur ett livsinkomstbaserat system kan leda till ett behov av särskild kompensation för sådan frånvaro från arbetslivet som inte bör innebära att den enskilde drabbas av lägre pension. Vård av små barn angavs som en sådan situation, som oftast medför en lägre pensionsrätt än vad som skulle varit fallet om föräldern förvärvsarbetat i normal omfattning. Mot denna bakgrund infördes pensionsgrundande belopp för barnår. Syftet med pensionsgrundande belopp för barnår är att kompensera de föräldrar som går ner i arbetstid och därmed får en lägre förvärvsinkomst under barnets fyra första levnadsår, något som kan vara fallet även om föräldern skulle få en pensionsgrundande

¹² SOU 1994:20 s. 175 och prop. 1993/94:250 s.146.

föräldräpning. I förarbetena anges att, med tanke på att större delen av omvårdnaden av små barn i praktiken utförs av kvinnor, det pensionsgrundande beloppet även skulle syfta till att utjämna den strukturella skillnaden mellan kvinnors och mäns livsinkomster.¹³

Pensionsgrundande belopp för studier, pliktjänstgöring och sjuk- och aktivitetsersättning infördes också i syfte att kompensera pensionsförlusten vid frånvaro från arbetsmarknaden på grund av studier, pliktjänst eller sjukdom med arbetsförmåga som följd. Syftet med dessa var alltså inte att jämna ut pensionsgapet mellan kvinnor och män.¹⁴

3.3. Grundskydd

I den allmänna pensionen finns ett grundskydd. Garantipension ges till pensionärer med låg allmän inkomstgrundad pension. För pensionärer med låga inkomster finns även möjlighet att få bostadstillägg.

3.3.1. Garantipension

Garantipensionen infördes 2003 vid övergången till det nuvarande pensionssystemet. Garantipensionen prövas mot den allmänna inkomstgrundade pensionen¹⁵ och ska utgöra ett skydd för den som av olika anledningar inte har förvärvat en tillräcklig allmän pension under sitt arbetsliv. I förarbetena anges att garantipensionen ska ligga på en nivå som ligger klart över vad som krävs för en ”skälig levnadsstandard”¹⁶ samt främst syfta till att trygga ekonomin vid sidan av boendekostnaden.¹⁷ Att garantipensionen var viktig ur ett jämställdhetsperspektiv framhölls inte särskilt i förarbetenas principiella skrivningar, men garantipensionens effekter på mäns och kvinnors pensioner finns beskrivna.¹⁸ När garantipensionen höjdes med 200 kronor per månad 2020 var inte syftet att höja kvinnors pensioner, men att kvinnor skulle gynnas mer än män framgår i förarbetena.¹⁹

¹³ Prop. 1997/98:151 s. 229. I SOU 1994:20 presenteras Pensionsarbetsgruppens förslag att pensionsrätt skulle ges för vård av barn, s. 184.

¹⁴ Det kan noteras att pensionsgrundande belopp för pliktjänstgöring i högre utsträckning tillfaller män än kvinnor. Nivån på de utbetalade beloppen är dock låga jämfört med de andra pensionsgrundande beloppen.

¹⁵ Nivån på garantipension beror på 1) civilstånd, där ogifta får högre belopp än gifta, 2) antal bosättningsår och 3) nivån på inkomstgrundad pension. Den inkomstgrundade pension som påverkar garantipensionen beräknas alltid som om pensionsuttag skedde vid 65 år. Premiepension påverkar inte garantipensionen, men inkomstpensionen som används i beräkningen av garantipensionen inkluderar ett värde motsvarande premiepensionen där värdet inte tar hänsyn till värdeutvecklingen på de fonder som premiepensionen placerats i. Även änkepension samt utländsk pension, efterlevandepension och motsvarande sjukersättning minskar garantipensionen.

¹⁶ Prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet, s.50.

¹⁷ SOU 1994:20 s. 215.

¹⁸ SOU 1994:20 Bilaga A se till exempel s.107.

¹⁹ Prop. 2018/19:134, bet. 2019/20:SfU7.

3.3.2. Bostadstillägg

Bostadstillägg är ett skattefritt tillägg till den allmänna pensionen och är ett skydd mot höga bostadskostnader för pensionärer med låga inkomster och låg förmögenhet. Stödet riktas därmed mot ett mer begränsat antal pensionärer än de med garantipension. Dagens utformning härrör från 2003 då stödet anpassades till det nuvarande pensionssystemet samt till avskaffandet av det särskilda grundavdraget för pensionärer. I förarbetena till införandet av bostadstillägget uttalades bland annat att stödet ska ge pensionärer möjlighet till en bra boendestandard.²⁰ Att bostadstillägget särskilt skulle påverka äldre kvinnors inkomster framhålls inte särskilt, i redovisningen av vilka som tog emot det befintliga bostadstillägget framgår dock en tydlig överrepresentation av kvinnor. När bostadstillägget höjdes 2020 var det en del av flera regeländringar för grundskyddet och det var inte ett uttalat syfte att kvinnors pensioner skulle höjas. Syftet med de regeländringar som infördes var att förstärka den ekonomiska situationen för de pensionärer som har det sämst ställt ekonomiskt.²¹ Det framgår dock i förarbetena att kvinnor skulle gynnas mer än män av höjningen av bostadstillägget.²²

Angående avskaffandet av änkepensionen – grundskyddet skulle skydda efterlevande

Vid avvecklingen av änkepensionen beskrivs i förarbetena att de nya efterlevandestöden ska utformas på sådant sätt att det råder full könsjämlighet, det vill säga att identiska regler gäller för män och kvinnor. En annan utgångspunkt var att stödet till vuxna efterlevande skulle ges en mer tidsbegränsad och behovsriktad utformning än änkepensionen. Änkepensioneringen ansågs ge passiverande verkningar på efterlevande kvinnors arbetsutbud, och ett nytt system borde enligt förarbetena ha som utgångspunkt att bereda vuxna efterlevande i aktiv ålder möjlighet att ha en plats i förvärvslivet.²³ Äldre efterlevande bedömdes ha sin försörjning tryggad genom ålderspension. Möjligheterna att erhålla bostadstillägg bedömdes också kunna förbättras efter dödsfallet.”²⁴

3.4. Inkomstpensionstillägg

I september 2021 införde riksdagen inkomstpensionstillägget. Budgetpropositionen för 2021 beskriver att syftet med tillägget är att öka pensionsinkomsten för personer som har arbetat ett helt arbetsliv med låg lön och att öka respektavståndet i pension mellan de som har arbetat och de som inte har arbetat.²⁵ Förmånen riktas till dem med en allmän inkomstgrundad pension mellan 9 000–17 000 kronor per månad och kan

²⁰ SOU 1999:52 Inkomstprövning av bostadstillägg för pensionärer, s.178.

²¹ Prop. 2018/19:134 s.14, bet. 2019/20:SfU7 s.5.

²² Prop. 2018/19:134 s.32.

²³ I SOU 1987:55 s. 157f.

²⁴ Ibid s. 158.

²⁵ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 11 bilaga 1 s.42f.

uppgå till maximalt 600 kronor per månad före skatt. Att kvinnor skulle gynnas var inte ett uttalat syfte med förmånen, men fler kvinnor än män bedömdes få del av tillägget och ökningen i disponibel inkomst bedömdes också bli högre för kvinnorna. Inkomstpensionstillägget bedömdes sammantaget leda till en viss ökad ekonomisk jämställdhet mellan män och kvinnor.

Pensionsmyndigheten påpekade i sitt remissvar att inkomstpensionstillägget inte endast utbetalas till personer som arbetat ett helt arbetsliv med låg lön utan till personer som haft genomsnittliga eller högre än genomsnittliga inkomster, förvisso med ett lägre belopp på inkomstpensionstillägget. Vidare påpekade myndigheten att tillägget ökar respektavståndet för vissa jämförelser men minskar det för andra.²⁶

3.5. Överföring av premiepensionsrätter samt efterlevandeskydd för premiepension

3.5.1. Överföring av premiepensionsrätter

I den ursprungliga pensionsöverenskommelsen från 1994 var avsikten att det skulle finnas en möjlighet till delad inkomstpensionsrätt. Detta alternativ valdes i ett senare skede bort av skäl som beskrivs i avsnitt 4.5 och istället genomfördes möjligheten att överföra premiepensionsrätter mellan par. Förslaget om överföring av premiepensionsrätter inleds i förarbetena med en beskrivning av diskussionen om delad pensionsrätt som ska ha pågått sedan införandet av ATP-systemet: ”Diskussionen har främst föranletts av en önskan att skapa regler till skydd för kvinnor som vid pensioneringen drabbas hårt ekonomiskt på grund av att ett tidigare äktenskap då är upplöst. Detta gäller kvinnor som enligt den hittills traditionella arbetsfördelningen i hemmet har avstått från förvärvsarbete under längre tid och därmed får lägre pensionsrätt.”²⁷ I de tidiga förarbetena som föreslog delad inkomstpensionsrätt finns fler beskrivningar av motiv och effekter. Delningen skulle medföra att kvinnors genomsnittliga pensioner skulle öka medan männens skulle minska.²⁸ Förslaget om pensionsgrundande belopp för barnår skulle vidare i viss mån tillgodose behovet av kompensation för de kvinnor – och män – som avstår förvärvsarbete för att själva ta hand om sina barn medan de är små. Pensionsarbetsgruppen framhöll dock en övertygelse om att det kommer att finnas många familjer, som under långa tider vill organisera tillvaron så att en av makarna blir huvudförsörjare medan den andre maken ägnar större eller mindre del av sin tid åt oavlönat hemarbete. Behovet av delad pensionsrätt skulle vara tämligen litet vid en genomsnittlig betraktelse, men skulle vara av stor betydelse i

²⁶ Pensionsmyndigheten (2020).

²⁷ Prop. 1997/98:151 s.296. I Ds 1997:67 presenterades förslaget om en ordning för överförande av premiepensionsrätt mellan makar och de överväganden som låg till grund för förslaget. I prop. 1997/98:151 lämnade regeringen förslag på att ge möjlighet till överföring av pensionsrätt för premiepension, vilket följer promemorian (departementsskrivelsens) förslag.

²⁸ SOU 1994:20 s.309.

pensionshänseende för den enskilda kvinna – eller man – som av familjeskäl väljer att helt eller delvis avstå från förvärvsarbete. Man såg även principiella skäl som talade för ett delningssystem eftersom detta skulle kunna ses som en vidareutveckling av principen om att makarna under äktenskapet ska leva på samma ekonomiska standard. Vidare ansåg man att pensionen borde ses som ett sparande inför ålderdomen och om sparandet istället hade varit medel avsatt på ett sparkonto skulle medlen omfattats av den likadelning av egendom mellan makar som vanligen äger rum vid en bodelning efter upplösningen av ett äktenskap. Ett ytterligare skäl till ett delningssystem var att makarnas valfrihet att fördela arbetsuppgifterna under sin aktiva tid skulle öka och att de kan få en ungefär lika stor egenintjänad pension oberoende av förvärvsfrekvens, arbetstid och inkomstnivå.²⁹

År 2019 var det 349 kvinnor och 13 867 män som förde över premiepensionsrätter. Antalet kan ställas i relation till att bland pensionsspararna samma år fanns 1 151 641 män som var gifta med kvinnor. Andelen män, gifta med kvinnor, som förde över sina premiepensionsrätter var alltså ungefär 1 procent.

3.5.2. Efterlevandeskydd för premiepension

När premiepensionssystemet presenterades i förarbetena föreslogs att det ska finnas ett valbart efterlevandeskydd.³⁰ En allmän strävan i Pensionsarbetsgruppens utredning var att premiepensionssystemet skulle präglas av valfrihet hos den enskilde försäkringstagaren och man ansåg därför att det bör finnas en möjlighet att välja efterlevandeskydd. Utredningen uttrycker vidare att man bland annat genom att ge möjlighet att välja efterlevandeskydd på premiepensionen har tagit ställning för ett system med försäkringsinslag som har de största likheterna med pensionssparande som förvaltas av försäkringsbolagen på den privata marknaden. Något syfte att med efterlevandeskyddet höja kvinnors pensioner nämns inte och utredningen tar i betänkandet inte heller upp några möjliga effekter av efterlevandeskyddet på mäns och kvinnors pensioner.

Av dem som tog ut premiepension 2020 valde drygt 20 procent att teckna efterlevandeskydd. Det var 7 147 kvinnor (14 procent) och 13 390 män (26 procent) som tog ut premiepension med efterlevandeskydd. 43 procent av de gifta männen och 25 procent av de gifta kvinnorna tecknade efterlevandeskydd.

²⁹ Ibid s. 310.

³⁰ SOU 1994:20 s. 422f.

4. Möjliga åtgärder för att minska pensionsgapet

Nedan listas några möjliga åtgärder för att minska pensionsgapet och en kortfattad beskrivning av åtgärdernas effekter. Det finns naturligtvis ytterligare möjliga åtgärder. Vi har här endast angivit de som har analyserats och/eller föreslagits i andra sammanhang.

Pensionsmyndigheten avser att återkomma med en mer omfattande analys av åtgärderna i detta avsnitt, när det gäller bland annat effekter på pensionsgapet, påverkan på arbetsutbudet och livsinkomstprincipen samt kostnad för statens budget.

4.1. Höjt grundskydd

Både garantipensionen och bostadstillägget har höjts det senaste året, men ytterligare höjningar av förmånerna är möjliga och skulle framför allt höja kvinnors inkomster.³¹ En möjlighet som Pensionsmyndigheten tidigare har föreslagit är att göra garantipensionen civilståndsoberoende, genom att höja beloppet för gifta så att det blir i samma nivå som för ogifta.³²

En nackdel med att höja grundskyddet är att det ökar statens utgifter. Ett höjt grundskydd innebär också avsteg från livsinkomstprincipen, att fler omfattas av marginaleffekter och att respektavståndet i pensionssystemet reduceras.

4.2. Sänkt förskottsrenta

Som nämns i avsnitt 2.5 är förskottsrentan i pensionssystemet en bidragande orsak till pensionsgapet. Pensionsmyndigheten har tidigare beräknat att cirka en procent av pensionsgapet i allmän inkomstgrundad pension förklaras av förskottsrentan.³³ En nackdel med att sänka förskottsrentan är att detta leder till att startpensionerna sänks. Detta kan motverkas med kompenserande (höjande) åtgärder i form av exempelvis uttag ur buffertfonden i inkomstpensionssystemet eller en höjning av pensionsavgiften i det allmänna pensionssystemet. Förskottsrentan och dess effekter har analyserats i en rapport av Pensionsmyndigheten 2021.³⁴

³¹ Se Ds 2018:1 för mer om grundskyddets påverkan på kvinnors och mäns pensioner.

³² Pensionsmyndigheten (2016a) s.8.

³³ Pensionsmyndigheten/ISSA (2019) s.10. I rapporten jämförs inkomstindexering med prisindexering. Eftersom följsamhetsindexeringen historiskt har följt prisindexeringen ger skattningen en god approximation.

³⁴ Pensionsmyndigheten (2021b).

4.3. Förändra de pensionsgrundande beloppen och/eller inför nya

Pensionsmyndigheten har i ett svar på regeringsuppdrag 2016 föreslagit ett avskaffande av pensionsgrundande belopp för studier och att dessa medel istället används för att utöka pensionsgrundande belopp för barnår. Detta skulle gynna kvinnor i viss mån och även innebära en förenkling av pensionssystemet.³⁵ I remissvaret till *Jämställda pensioner?* (Ds. 2016:19)³⁶ tar myndigheten även upp möjligheten att införa nya pensionsgrundande belopp, till exempel för sjukpenning och tillfällig föräldrapenning. Detta skulle gynna kvinnor. Ett annat alternativ som nämns är att använda inkomstindexering istället för prisindexering vid beräkning av barnårsrätten.³⁷ Nackdelar med höjningar och införande av pensionsgrundande belopp är ökade statliga utgifter och att de innebär avsteg från livsinkomstprincipen.

4.4. Utöka möjlighet för överföring av premiepensionsrätter till att även omfatta sambor

I dagsläget är det bara gifta och registrerade partners som har rätt att föra över premiepensionsrätter. Det är dock många som lever som sambor och Pensionsmyndigheten har föreslagit att även sambos ska ha möjlighet att föra över premiepensionsrätter. Åtgärden skulle något öka administrationskostnader för myndigheten eftersom det skulle krävas en viss manuell bedömning av samborelationen.³⁸

4.5. Inför möjlighet att dela pensionsrätter för inkomstpensionen

Som beskrivs i avsnitt 3.5.1 har frågan om delad pensionsrätt för inkomstpensionen varit föremål för diskussion sedan införandet av ATP-systemet. Vid reformeringen av pensionssystemet under 1990-talet utreddes frågan vidare. Man valde dock att inte gå vidare med förslaget, bland annat på grund av problem gällande hanteringen av garantipension.³⁹ Istället infördes möjligheten att överföra premiepensionsrätter mellan makar. I *Jämställda pensioner?* (Ds. 2016:19) analyserades frågan igen, med

³⁵ Se Pensionsmyndigheten (2015) samt Pensionsmyndigheten (2016b).

³⁶ Pensionsmyndigheten (2016d) s.6.

³⁷ Avser alternativ 1 av de tre beräkningsalternativen för pensionsgrundande belopp för barnår.

³⁸ Pensionsmyndigheten (2016a) s.4.

³⁹ Det kan tilläggas att möjlighet till skatteplanering också lyftes upp som kritik under reformarbetet samt att det kan bli svårt för vissa par ekonomiskt där nettoöverföraren går i pension före nettomottagaren, se Ds. 2016:19 s.189-192.

slutsatsen att inga förändringar har skett som gör att det finns skäl att ändra tidigare bedömningar, det vill säga bedömningen att inte införa möjlighet till delning av inkomstpensionsrätter. En nackdel med reformen är att den innebär ett avsteg från livsinkomstprincipen, i form av individuellt intjänande.

4.6. Inför möjlighet till efterlevandeskydd för inkomstpensionen

I remissvaret till *Jämställda pensioner?* (Ds. 2016:19) tar Pensionsmyndigheten upp efterlevandeskydd för inkomstpension som en möjlig reform för att minska pensionsgapet. Efterlevandeskyddet för inkomstpension skulle kunna utformas på liknande sätt som premiepensionens efterlevandeskydd.⁴⁰ En nackdel med ett sådant alternativ är att det innebär ett avsteg från livsinkomstprincipen, i form av individuellt intjänande.

4.7. Utanför ålderspensionssystemet: efterlevandepension för äldre

Änkepensionen är under utfasning och omställningspension ges endast till efterlevande under 65 år. En omställningspension även för efterlevande över 65 skulle framför allt gynna kvinnor. Omställningspensionens åldersgräns analyserades av Pensionsmyndigheten 2018.⁴¹ Vi drog slutsatsen att åldersgränsen antingen bör avskaffas, eller så bör omställningspension endast ges till efterlevande med barn (under 18 år). En nackdel med att införa efterlevandepension för äldre är att det ökar statens utgifter, det gynnar också efterlevande framför andra som är eller blir ensamstående av andra orsaker än dödsfall. Det kan också tilläggas att inkomstökningen för den enskilda efterlevande kvinnan skulle vara temporär, eftersom omställningspension endast betalas ut i 12 månader om den efterlevande inte har barn som är yngre än 18 år.

4.8. Höjd avgift i det allmänna pensionssystemet

När det gäller en höjning av avgiften till det allmänna pensionssystemet har en sådan reform analyserats, inte föreslagits, av Pensionsmyndigheten 2021. Analysen utgick ifrån förslaget att avdraget för den allmänna pensionsavgiften på sju procent tas bort. Om avgiftshöjningen kommer pensionärerna till del genom höjning av inkomstindex skulle både kvinnors och mäns inkomst- och tilläggspensioner öka. Men effekten på hela

⁴⁰ Pensionsmyndigheten (2016d) s.7.

⁴¹ Pensionsmyndigheten (2018a).

pensionen skulle bli mindre för kvinnor på grund av avräkningen mot den allmänna inkomstgrundade pensionen som görs för garantipension och bostadstillägget. Bland samtliga personer 65 år och äldre ökar den disponibla inkomsten med i genomsnitt 2,2 procent (390 kronor per månad) för kvinnor och 2,4 procent (600 kronor per månad) för män. För pensionssparare har inte samma skattningar gjorts men liksom för befintliga pensionärer kommer en del av inkomstökningen som den högre avgiften ger att försvinna för dem med låga inkomster genom avräkning av grundskyddet.⁴² Pensionsmyndigheten har dock tidigare framfört att avskaffandet av den allmänna pensionsavgiften skulle innebära att summan av den pensionsgrundande inkomsten och det pensionsgrundande beloppet för sjukersättning skulle kunna höjas från 93 procent av antagandeinkomsten till 100 procent. Detta skulle främst gynna kvinnor eftersom det är fler kvinnor än män som har sjukersättning.⁴³

⁴² Pensionsmyndigheten (2021a).

⁴³ Se Pensionsmyndigheten (2016d) s.4.

5. Slutsatser och diskussion

Kvinnors arbetsinkomster under livet förväntas bli tydligt lägre än mäns även för de årskullar som just klivit in på arbetsmarknaden.⁴⁴ Och även om vi fick ett jämställt arbetsliv imorgon, med lika inkomster för män och kvinnor, skulle det ta ytterligare 40–50 år innan nybeviljade pensioner blir jämställda, eftersom pensionerna idag främst bygger på livsinkomsten.

Livsinkomstprincipen är en central del i det allmänna pensionssystemet och innebär en direkt koppling mellan arbete och pension. I princip all kommunikation och information om pensionssystemets funktion utgår från den principen i betydelsen att det lönar sig att ha arbetat. Det finns fördelningsinslag i pensionssystemet som innebär avsteg från livsinkomstprincipen, främst garantipension och pensionsgrundande belopp till föräldrar med små barn. Införandet av inkomstpensionstillägget innebar att principen försvagades ytterligare och på ett annat sätt än tidigare. Om lagstiftaren vill ha och är villig att ta konsekvenserna av jämnare allmänna pensioner mellan män och kvinnor i närtid behöver således åtgärder vidtas som i praktiken innebär ökade avsteg från livsinkomstprincipen. Det finns starka och rimliga skäl för att genomföra åtgärder i syfte att uppnå mer jämställda pensioner, men i princip varje åtgärd har ett pris i form av att de på något vis urholkar livsinkomstprincipen och kopplingen mellan arbete och pension. För att livsinkomstprincipen fortsättningsvis ska anses gälla, bör utrymmet för ytterligare utjämnande åtgärder ses som relativt litet med tanke på de avsteg som redan har gjorts. Av det skälet är det enligt Pensionsmyndigheten angeläget att varje åtgärd noggrant analyseras och värderas mot hur de försvagar livsinkomstprincipen och drivkrafter till arbete.

I avsnitt 5.1 problematiserar vi begreppet jämställda pensioner och olika motiv till att jämna ut pensionsgapet. I avsnitt 5.2 redogör vi kortfattat för livsinkomstprincipen och konsekvenserna av att göra avsteg från den.

5.1. Vad menas med ojämställda pensioner och i vilken utsträckning bör pensionsgapet åtgärdas?

Det finns ett pensionsgap mellan könen oavsett hur vi mäter det; kvinnor har i genomsnitt lägre pensioner än män och äldre kvinnor har lägre disponibel inkomst än äldre män. Pensionerna beskrivs därför ofta som ojämställda och som ett problem som bör åtgärdas. För att utforma pensionssystemet på bästa vis när det gäller val av åtgärder är det av vikt att först formulera och precisera problembilden och målbilden.

⁴⁴ ISF (2017) s.87.

Till att börja med: vad menas med ojämsställda pensioner? När är pensionerna ojämsställda och när är de jämsställda och vilka skillnader är godtagbara? Helt jämsställda pensioner i form av samma genomsnittliga allmänna pension för män och kvinnor lär sannolikt inte kunna uppnås utan att man inför en ren baspension som är lika för alla. Även då kommer vi att ha könsskillnader i andra inkomstslag, till exempel tjänstepension men även i privat pension eftersom män som grupp äger en större andel av kapitalet i Sverige idag. Om lagstiftaren vill genomföra reformer för att minska pensionsgapet vore det därför lämpligt att formulera ett mål för vilka skillnader som kan accepteras.

En annan relevant fråga är *varför* är det viktigt att pensionerna ska vara jämsställda? Vilka är problemen med att kvinnor och män har olika genomsnittlig nivå på sina pensioner? För att motivera reformer, som ofta är kostsamma eller riskerar att medföra andra negativa konsekvenser, är det relevant att formulera problemen utöver de som är förknippade med *låga* pensioner hos kvinnor.

Om problemet med ojämsställda pensioner främst avser att de (kvinnor) med lägst pensioner har för låga pensioner, är en lösning att höja grundskyddet.

Kvinnors lägre pensioner beror i viss utsträckning på val, exempelvis deltidsarbete under småbarnsåren. Bör det offentliga då bekosta en höjning av deras pensioner? Det rör sig då om en omfördelning av medel till kvinnor med barn, och i stor utsträckning även män med barn eftersom par i många fall har delad ekonomi så länge båda lever.

Ett annat alternativ är att lagstiftaren begränsar möjligheterna för kvinnor att göra de val som sänker deras pensioner, till exempel minskad rätt till deltidsarbete för föräldrar. Ett tredje alternativ är att man accepterar den delen av pensionsgapet som är orsakat av val och så långt som möjligt säkerställer att valen är informerade och medvetna.

I den mån kvinnors lägre pensioner beror på att de tar mer ansvar för hemarbete och vård av barn, skulle en utjämning inom paret, antingen genom delad pensionsrätt eller mer delat ansvar för hem och barn, höja kvinnors pensioner och sänka männens. En relevant fråga är då om nivån på männens pensioner idag är så pass höga att pensionen blir "lagom" efter en utjämning inom paret? Eller är det så att männens nivå på pension idag är "lagom" – att männens pension är normen för pensionsnivån? Ska kvinnors pensioner då höjas upp till den nivån? Detta skulle kräva att kvinnor får samma arbetsutbud och löner som männen har (vilket som nämnts får genomslag först på lång sikt i pensionerna), alternativt kraftiga höjningar av kompenserande åtgärder i form av exempelvis höjt grundskydd eller pensionsgrundande belopp. Att sluta pensionsgapet blir dock svårt, eftersom könsneutralt utformade reformer även skulle gynna män med lägre inkomster.

5.2. Utjämning av pensionerna innebär nästan alltid avsteg från livsinkomstprincipen

Huvudprinciperna vid reformeringen av pensionssystemet på 1990-talet var att systemet skulle göras följsamt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen samt stärka sambandet mellan förvärvsinkomster och pension. Den allmänna ålderspensionen skulle därför baseras på den enskildes förvärvsinkomster under livet och då upp till en viss årlig inkomstnivå. Alla pensionsrätter skulle väga lika tungt oberoende av när under livet intjänandet sker. Det skulle inte vara en uppgift för pensionssystemet att kompensera för orättvisor vad gäller lönesättning med mera under yrkeslivet. Istället skulle ett skattefinansierat grundskydd införas för den som haft inga eller låga arbetsinkomster.

Som vi tidigare nämnt kallas huvudprincipen att pensionen grundar sig på en persons förvärvsinkomster under livet för livsinkomstprincipen. Vid införandet av det nya pensionssystemet framhöll regeringen ett behov av att för vissa speciella situationer kompensera pensionsförlusten vid frånvaro från arbetsmarknaden i form av pensionsgrundande belopp. Lagstiftaren påpekade dock att varje särreglering i detta avseende kan sägas utgöra ett avsteg från livsinkomstprincipen. Med omfattande avsteg skulle livsinkomstprincipen förlora i innehåll och pensionssystemet skulle närma sig ett folkpensionssystem. Lagstiftaren uttryckte att det därför nogga bör övervägas i vilken mån skattefinansierade kompletteringar till livsinkomstprincipen bör göras och vilka grupper som i så fall bör komma i fråga för särskild kompensation.

Avsteg från livsinkomstprincipen som idag minskar skillnader i pension mellan kvinnor och män är exempelvis överföring av premiepensionsrätter, grundskyddet samt pensionsgrundande belopp för barnår. I kapitel 4 har vi listat ytterligare möjliga reformer för att jämna ut pensionsgapet, där de flesta innebär avsteg från livsinkomstprincipen. Det finns dock en tydlig gradskillnad mellan till exempel pensionsgrundande belopp för barnår och överföring av premiepensionsrätt i fråga om hur stort avsteget från livsinkomstprincipen är. De pensionsgrundande beloppen är skattefinansierade och generella, medan överföringen är frivillig och finansieras helt av mottagaren. På så sätt är överföringen av premiepensionsrätter inte ett för livsinkomstprincipen lika förstörande ingrepp. På hushållsnivå upprätthålls livsinkomstprincipen och överföringen kan ses som en frivillig gåva av en del av livsinkomsten. Det bör dock i sammanhanget nämnas att när det gäller åtgärder som innebär frivillig utjämning av pension mellan par, såsom delning av pensionsrätt och val av efterlevandeskydd, skulle dessa troligen innebära en begränsad utjämning av pensionsgapet. Det beror dels på att alla par inte skulle välja att utjämna pensionen mellan sig, dels på att män troligen kommer att ha högre inkomster än kvinnor bland dem som inte är par.

Pensionsmyndigheten konstaterar avslutningsvis att det finns ett inte obetydligt pensionsgap mellan könen som kan förväntas bestå under många decennier. Det finns därför skäl att överväga åtgärder som minskar gapet. Som vi konstaterat har sådana åtgärder ett pris, varför alla åtgärder noggrant behöver analyseras och övervägas. Pensionsmyndigheten kommer i en senare rapport som ett bidrag till en sådan diskussion analysera möjliga åtgärder och deras konsekvenser. Det kan också noteras att det även finns andra grupper i samhället som har och kommer att få olika nivåer på pensionen. Om det är motiverat att till priset av en svagare koppling mellan arbete och pension utjämna pensionen mellan könen kan det vara rimligt att även diskutera andra utjämningar av utfall. Till exempel en utjämning mellan arbetare och tjänstemän. Och i förlängningen av det uppkommer frågan om pensionssystemet fortsatt bör vila på livsinkomstprincipen eller om det mer generellt bör vila på principer som i ett baspensionssystem, det vill säga generellt mer lika pensioner. Pensionsmyndigheten anser att den frågan bör finnas med när frågan om mer jämställda pensioner diskuteras.

Referenser

Offentligt tryck

Ds. 1997:67 *Inkomstgrundad ålderspension – finansiella frågor m.m.*

Ds. 2016:19 *Jämställda pensioner?*

Ds 2018:1 *Översyn av grundskyddet för pensionärer.*

Prop. 1993/94:250 *Reformering av det allmänna pensionssystemet.*

Prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension m.m.*

Prop. 2018/19:134 *Förbättrat grundskydd för pensionärer*, bet. 2019/20:SfU7, protokoll 2019/20:20.

Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021.*

Prop. 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022.*

SOU 1987:55 *Efterlevandepension, Reformering av den allmänna försäkringens efterlevandeförmåner*, S 1984:03.

SOU 1994:20 *Reformerat pensionssystem*, S 1991:14.

SOU 1999:52 *Inkomstprövning av bostadstillägg för pensionärer*, S 1997:25.

Övriga offentliga rapporter och artiklar

Angelov, N., Johansson P. och Lindahl, E. (2013) *Det envisa köngapet i inkomster och löner – Hur mycket kan förklaras av skillnader i familjeansvar?*, IFAU-rapport 2013:2.

ISF (2017) *Kvinnors och mäns pensioner En analys av skillnader och spridning i pensionsinkomster i dag och i framtiden*, Rapport 2017:8.

Lundborg P. (2021) *Föräldraskap – ett hinder i karriären?*, SNS Analys 78.

Pensionsmyndigheten (2015) *Analys av pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv*, Svar på regeringsuppdrag, dnr. VER 2015-279.

Pensionsmyndigheten (2016a) *Framställan om ändringar i Socialförsäkringsbalken* dnr. VER 2016-45.

Pensionsmyndigheten (2016b) *Kompletterande underlag om avskaffad studierätt och utökad barnårsrätt*, Svar på regeringsuppdrag, dnr. VER 2015-279.

Pensionsmyndigheten (2016c) *Livslängdsanalys för olika inkomstgrupper*, dok.bet. PID147167, 2016-01-27.

Pensionsmyndigheten (2016d) *Bilaga 1: Diskussion om möjliga regeländringar för en mer jämställd pension*, dnr. VER 2016-224.

Pensionsmyndigheten (2018a) *Analys av efterlevandeskyddet*, Svar på regeringsuppdrag, dnr. VER 2018-361.

Pensionsmyndigheten (2018b) *Varför får kvinnor och män olika mycket i inkomstpension? Svar på regleringsbrevsuppdrag för 2018*, dnr. 2018-346.

Pensionsmyndigheten (2018c) *Äldre med låga inkomster*, dok.bet. PID164187.

Pensionsmyndigheten/ISSA (2019) *Theoretical gender gaps in pensions*, VER 2019-402.

Pensionsmyndigheten (2020) *Remissyttrande Inkomstpensionstillägg Ds 2020:7, S2020/01478/SF*, dnr. VER 2020-152.

Pensionsmyndigheten (2021a) *Effekter av höjda avgifter till pensionssystemet*, VER 2021-175.

Pensionsmyndigheten (2021b) *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar? Förskottsräntans betydelse för pensionerna*, dnr. VER 2021-334.

Pensionsmyndigheten (2022) *Hur är pensionärernas ekonomiska levandesförhållanden?*, dnr. VER 2022-4.

Digitala källor

Medlingsinstitutet (www.mi.se), <https://www.mi.se/lon-loneutveckling/loneskilnad-mellan-kvinnor-och-man/> (hämtad 2021-11-25)

Pensionsmyndigheten (www.pensionsmyndigheten.se), <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik/publikationer/ipt-2021/> (hämtad 2022-01-18)

www.pensionsmyndigheten.se

