

Utvärdering av en individualiserad föräldrapenning

Skreven av Lennart Flood, för KPA Pension. September 2020



Innehåll

	Sidan
En jämställd föräldraförsäkring väntas höja kvinnors pensioner på sikt	4
SESIM	12
Små effekter på inkomst, pensioner och sysselsättning	17
Garantipension spelar störst roll för kvinnor	44
Referenser.....	55

Lennart Flood

Professor emeritus i nationalekonomi. Tidigare anställd vid Handelshögskolan, Göteborgs Universitet. I sin forskning har Lennart arbetat med frågor kring skatter, pensionssystemet och utvärdering av ekonomiska reformer.

Rapporten är skriven 2020.

Avsikten med den här rapporten är att utvärdera de långsiktiga konsekvenserna av en individualiserad föräldrapenning. Den centrala frågan är vilken effekt den har på ålderspensioner och då framförallt för de kvinnor som är anställda i kommunala sektorn.

Hur påverkas kvinnornas pensioner i relation till männens, när de tar en mindre och männen en större andel av föräldraledigheten?

En utgångspunkt är antagandet att en individualiserad föräldrapenning påverkar kvinnornas löneinkomst och att denna på sikt närmar sig männens inkomstnivå.

Därmed utvärderas både effekten av en individualiserad föräldrapenning och effekten av denna reform i kombination med ökade löner för kvinnorna (i rapporten kallas de två Reform 1 och Reform 2). Utöver effekter på inkomster och ålderspensioner beräknas fördelningseffekter samt effekten på de offentliga finanserna.

Rapporten inleds med en sammanfattning och en diskussion om ett antal frågor i anslutning till den här typen av utvärdering. Efter sammanfattningen följer en kort beskrivning av SESIM, den mikrosimuleringsmodell som används i rapporten. Sedan följer en beskrivning av reformen och hur den implementeras i SESIM. Därefter presenteras utvärderingens resultat.

En jämställd föräldraförsäkring väntas höja kvinnors pensioner på sikt

En jämställd, individualiserad, föräldraledighet ger relativt små effekter på kvinnors ålderspension på kort sikt. På längre sikt väntas emellertid en jämställd föräldraförsäkring höja kvinnors löneinkomster, vilket innebär väsentliga effekter på kvinnors pensioner som då skulle höjas och därmed bli mer jämställda. Det visar en forskarutvärdering som KPA Pension har beställt.

För att beskriva reformens effekter använder vi mikrosimuleringsmodellen SESIM, baserad på ett urval av individer födda 1996 – 2000. Detta urval simuleras från år 2020, när reformen genomförs, till år 2100. Det betyder att vi följer dem från ungdomen till slutet av livet. I utgångsläget är flera ensamstående och studerande eller i arbete. Andelen som bildar parhushåll växer, men ett antal individer fortsätter att vara ensamstående. Med tiden föder kvinnan i hushållet barn. Antalet hushåll med barn och antalet barn följer SCB:s prognoser. I basalternativet tar kvinnan en stor del av föräldraledigheten vilket leder till minskad sysselsättning. Det påverkar löneinkomst och pensionsgrundande inkomst. Efter föräldraledigheten börjar kvinnan oftast arbeta igen. Hon kan bli föräldraledig på nytt, men också hamna i arbetslöshet eller bli förtidspensionerad. Så småningom är det dags att ta ut ålderspension.

Vad blir då effekten av en reform som innebär att makarna i ett parhushåll delar (nästan) lika på uttaget av föräldraledigheten? Resultaten presenteras dels för hela urvalet, dels för de individer i urvalet som arbetat länge i den kommunala sektorn. Särskilt intressant är förändringen av reformen för ålderspension och då framförallt kvinnors pension i relation till männens.

En slutsats av utvärderingen är att reformens effekter är små och då särskilt på den framtida ålderspensionen. Rapporten innehåller många illustrationer för att belysa effekten. Ett exempel är jämförelsen av männens och kvinnornas genomsnittliga ålderspension de första tio åren efter pensionen. För de med ett långt arbetsliv i den kommunala sektorn framgår att kvinnornas genomsnittliga pensionsnivå uppgår till cirka 80 procent av männens och denna nivå är opåverkad av reformen. För den allmänna pensionen (inkomstpension och PPM) är skillnaden mellan män och kvinnor relativt liten. För tjänstepensionen är det stora skillnader, men reformeffekten är även i dessa fall liten. Kvinnor har en betydligt högre garantipension än männen och här ger reformen en viss

effekt. Den genomsnittliga inkomsten från garantipension för kvinnor dividerat med inkomsten för män uppgår till 1,6 i basalternativet och 1,5 efter reform. Minskningen förklaras främst av en ökning i mannens inkomst från garantipension.

En väsentlig förklaring till att det ekonomiska utfallet för kvinnor är litet, trots en relativt stor minskning av föräldraledigheten, är kopplad till effekten på löneinkomsten och att denna påverkas relativt lite. Det är svårt att få några större effekter på de variabler som påverkar kvinnornas ekonomiska situation om inte löneinkomsten påverkas. Detta innebär till exempel att den pensionsgrundande inkomsten påverkas i ännu mindre grad och att den allmänna pensionen därför inte förändras nämnvärt. Dessa relativt små effekter på individnivå innebär naturligtvis att de aggregerade makroeffekterna också blir små.

Liten påverkan för arbetslösa

De aggregerade effekterna samt fördelningseffekten beräknas baserat på hela befolkningen och inte urvalet födda 1996 – 2000. Effekten på minskade kostnader för pensionssystemets grundskydd är liten. Det gäller även för andelen hushåll med låg ekonomisk standard. En förklaring till dessa små effekter är att en reform av föräldraledigheten enbart får små effekter för de grupper som står utanför arbetsmarknaden och har små möjligheter att få jobb. En sådan grupp är utrikes födda – särskilt kvinnor – med härkomst från ett utomeuropeiskt land.



Eftersom effekten på löneinkomsten är liten blir även den totala effekten på skatteintäkter liten. Däremot innebär ett ökat uttag av föräldrapenningen för männen att utgifterna inom detta system ökar, eftersom männen i genomsnitt har en högre sjukpenninggrundande inkomst (SGI) än kvinnorna. Tillsammans ger detta en finansiell nettokostnad. När vi utvärderar de finansiella effekterna är detta under antagandet att en stor andel av männen tar ut de dagar de har rätt till. Om denna andel är mindre medför det att kostnaden för föräldrapenningen minskar.

I utvärderingen har löneinkomsten och därmed de lönemodeller som ingår i SESIM en stor betydelse. En fråga som ställs i rapporten är om SESIM kan fånga upp de väsentliga förväntade ekonomiska effekterna av reformen.

Frånsett den rent mekaniska ändringen i sysselsättning som följer av att föräldraledigheten ändras sker inga förändringar när det gäller arbetsmarknadens efterfrågesida, eller någon förändring i lönestrukturen. En del av de kvinnor som minskar sin föräldraledighet kommer att vara sysselsatta istället och på liknande sätt kommer en del av männen att gå från att vara sysselsatta till att vara föräldralediga. Den effekt på löneinkomsten som ingår i SESIM är att en frånvaro från arbetsmarknaden har en negativ påverkan på nivån. Något eller några år med föräldraledighet ger därför en viss sänkning av arbetsinkomsten, men denna effekt utslagen på hela arbetslivet är liten.

En rimlig utgångspunkt är att en relativt omfattande reform som medför en minskad föräldraledighet för kvinnorna bör få ett genomslag på kvinnornas lönenivå. De har med sitt minskade föräldrauttag blivit mer lika männen med avseende på de faktorer som påverkar löneinkomsten. Detta medför att den reformerade föräldrapenningen kan leda till en betydande minskning av inkomstskillnaden mellan män och kvinnor.

Med detta som utgångspunkt genomför vi ytterligare en utvärdering i SESIM. Vi antar att reformen påverkar kvinnornas löner genom att dessa höjs gradvis för att närma sig den nivå som gäller för männen. Den gradvisa anpassningen kan uppfattas som att löneanpassningen sker som en långsiktig effekt skapad av den reformerade föräldrapenningen. Reformen som utvärderas är således individualiserad föräldrapenning samt en gradvis höjning av kvinnornas löneinkomst.

Naturligtvis kan en höjning av kvinnornas löner motiveras och utvärderas utan att detta behöver förklaras som en effekt skapad av reformen. Oavsett motivering, frågan som besvaras är vad den kombinerade effekten för kvinnan blir av ett minskat uttag av föräldradeltid tillsammans med en höjning av inkomsten.

Högre lön för kvinnor minskar pensionsgap

Den viktigaste effekten av höjda löner för kvinnor är att en stor del av pensionsgapet mellan män och kvinnor försvinner. Före reformen och för hela urvalet är kvinnornas andel av männens totala pension 0,87. Efter reformen är motsvarande andel 0,95. Som tidigare nämntes var motsvarande resultat för de kvinnor som arbetat många år i den kommunala sektorn en andel på cirka 0,8 före reformen. Efter reformen har andelen stigit till drygt 0,9. För tjänstepensionen kvarstår betydande skillnader även efter reformen. För de med många år i den kommunala sektorn är andelen före reform enbart 0,68. Efter reformen har andelen stigit till 0,85. Detta visar på en stor inkomstskillnad för män och kvinnor i den kommunala sektorn.

Tjänstepensionen spelar stor roll för pensionsnivåerna för de med relativt höga inkomster, och garantipensionen har stor betydelse för de med låga inkomster. För de med många år i kommunal sektor innebär det att reformen minskar skillnaden mellan kvinnornas och männens garantipension från nästan 1,6 till drygt 1,3. Även efter reformen har kvinnorna i genomsnitt betydligt högre belopp.

Som nämnts har en reformerad föräldradeltid en liten effekt på fördelningen av ekonomisk standard såväl som på andelen med låg standard. En reformerad föräldradeltid tillsammans med ökade kvinnliga löner har däremot en fördelningseffekt, men dessa effekter innebär en ökning av andelen med låg ekonomisk standard. En ökad inkomstspridning är ett väntat resultat för en reform som medför ökad inkomst för en grupp och enbart har en begränsad effekt för de med lägst inkomster. Detta innebär att den relativa skillnaden ökar. Det är nödvändigtvis inte en kritik av reformen utan flera alternativa rimliga kriterier kan också användas som argument för en reform. Den kan klassificeras som en så kallad Paretoförbättring, det vill säga en reform som innebär att några får en förbättring utan att någon annan får en försämring.

Eftersom reformen innebär en betydande löneökning kommer detta även att påverka totala intäkter och utgifter. Kostnaden för föräldraförsäkringen kommer att öka. I kronor ökar beloppen mer än reformen som enbart beaktar förändrad föräldraförsäkring. Men som andel av BNP har reformen med eller utan löneökning ungefär lika stor effekt. Den ökade utgiften kan uttryckas som en extra kostnad motsvarande en tiondels procent av BNP per år. Skälet till att denna utgift som andel av BNP är i samma storleksordning är att löneökningen innebär en ökning av BNP. Löneökningen innebär ökade skatteintäkter och dessa dominerar den ökade utgiften för föräldraförsäkringen, vilket innebär ett positivt statsfinansiellt netto. En förenkling i denna kalkyl är att ingen hänsyn har tagits till att en del av denna löneökning finansieras av skatter.

En slutsats och sammanfattning av utvärderingen är som tidigare nämnts att en reformerad föräldraledighet har relativt små effekter på kvinnornas ålderspension. För att några väsentliga effekter ska uppkomma krävs att reformen påverkar kvinnornas löneinkomster. I utvärderingen har ett sådant scenario genomförts. En höjning av kvinnornas löneinkomst där denna gradvis närmar sig samma nivå som männens innebär även att pensionsgapet mellan män och kvinnor minskar. Men trots ökade löner kvarstår vissa skillnader; tjänstepensionen är lägre och garantipensionen är högre för kvinnor.

När det gäller de lägsta inkomsterna är det även efter reformen med ökad löneinkomst stora skillnader, där andelen kvinnorna med låg ekonomisk standard är större. En förklaring är att en relativt stor andel, framförallt kvinnor, har låga inkomster som en konsekvens av att de står utanför arbetsmarknaden och därmed inte påverkas varken av delad föräldraledighet eller ökade löneinkomster. Detta reser frågan vilka effekter som reformen förväntas ha på sysselsättningen. I SESIM påverkas inte sysselsättningen av en ökning av löneinkomsten och den påverkan som följer av delad föräldraledighet är mycket liten. Detta är framförallt en fråga som berör vissa grupper av de utrikes födda som i SESIM simuleras med en framtida låg sysselsättning. En väsentlig fråga är om de låga sysselsättningstal som observerats historiskt för denna grupp även kommer att gälla i framtiden.

Utbildning och löner

Ett resultat av utvärderingen som är värt att diskutera är att modellen för löneinkomst simulerar låga löner för kvinnor i den kommunala sektorn. Det är kvinnor som arbetat länge i den kommunala sektorn som har en hög andel garantipension jämfört med männen. Detta är även fallet efter reformen med höjda kvinnliga löner. En fråga som inte har berörts i rapporten gäller den framtida utbildningsnivån och dess effekt på framtida inkomster. Ett exempel kan utgå från år 2060, när de som ingår i urvalet nått sin högsta utbildning. Då uppgår andelen kvinnor med en universitetsexamen till 31 procent, medan motsvarande andel för männen är 24 procent. Skillnaden i högsta utbildning är alltså stor. Det finns även en stor skillnad i lägsta utbildning och där är det männen som dominerar.

En grundläggande fråga är om det är troligt att det trots dessa skillnader i utbildningsnivå ändå är kvinnor och främst kvinnor i den kommunala sektorn som har låga löneinkomster. En av många alternativa utvärderingar som prövats, men inte ingår i rapporten, är att utgå från männens lönemodell. En utvärdering där män och kvinnor har samma löneinkomstmodell visar att kvinnornas löneinkomster är högre än männens. Förklaringen är att kvinnornas utbildningsnivå är högre och att avkastningen på den utbildningen är högre när männens modell används. Den högre löneinkomsten för kvinnor medför en högre ålderspension än för männen. En förklaring till det är att tjänstepensionen blir högre.

Som vi redan slagit fast kräver en utvärdering av en individualiserad föräldrapenning och dess eventuella effekter på ålderspensionen en långsiktig analys. Den typen av analys är svår att genomföra med de metoder som är populära idag och som inspirerats av kontrollerade experiment. Dels är det här ett exempel på en hypotetisk reform – en reform som inte genomförts – dels är det de långsiktiga effekterna som är av intresse. Utvärdering av hypotetiska reformer kräver i regel en modellansats där den statistiska modellen utgör underlaget för att beräkna effekter. Om syftet är långsiktiga effekter kräver detta modeller som är dynamiska, som tar hänsyn till att individerna åldras. SESIM är ett verktyg som består av en stor uppsättning av dynamiska modeller för att simulera hur ett representativt urval av den svenska befolkningens ekonomiska förhållanden förändras över tid. I SESIM

simuleras de väsentliga händelser och val som individerna gör över sin livstid och som påverkar och förklarar det ekonomiska utfallet. En nackdel med denna typ av modeller är att de är komplicerade, vilket innebär en utmaning när man ska tolka resultaten av en simulering. Det gör att det också uppstår komplikationer när resultaten ska förklaras. Ett försök att skapa en förståelse för den grundläggande principen kan vara att utgå från begreppet disponibel inkomst, det vill säga den totala inkomsten av arbete och kapital, inklusive bidrag när alla avgifter och skatter har exkluderats. Disponibel inkomst är den inkomst som kan användas för konsumtion.

Anta att utgångspunkten är att undersöka hur en reform påverkar disponibel inkomst. För att beräkna den krävs information om individens totala inkomster, arbetsinkomster och kapital, samt beskattningsbara och icke beskattningsbara transfereringar. För att beräkna vissa transfereringar, till exempel försörjningsbidrag och bostadsbidrag, krävs dessutom information om hushållets sammansättning och övriga hushållsmedlemmarnas inkomster. För att beräkna bidragens storlek krävs information om regelsystemen, och för att beräkna aktuella skattesatser krävs information om skattesystemet. Eftersom modellen spänner över hela livscykeln krävs information om alla relevanta regelsystem från barnbidrag till ålderspension. För att beräkna hur disponibel inkomst utvecklas över tid behöver alla de komponenter som ingår i disponibel inkomst inklusive regelsystemen uppdateras. I SESIM uppdateras alla relevanta system så långt som möjligt med senast kända information. Vid simuleringar in i framtiden antas oförändrade regelsystem, fränsett när en ändring av regelsystemet sammanfaller med den reform som ska utvärderas.

Alla beräkningar på individnivå

I SESIM genomförs alla beräkningar på individnivå, men kopplat till en individ finns ett hushåll och alla medlemmar i hushållet ingår i simuleringen. En dynamisk analys innebär att hushållets sammansättning förändras när individerna åldras. Eftersom det urval av individer som ingår är relativt stort kan modellen användas för fördelningsanalys såväl som beräkning av aggregerade makrotal. Summeras alla skatter som individen betalar får vi en uppskattning av den totala skatteintäkten. Eftersom regelsystemet ingår kan hypotetiska reformer utvärderas, där en reform innebär en regeländring. Långsiktigheten uppnås genom långa framskrivningar. Om de täcker hela individens liv kan vi genomföra livscykel- eller generationsanalyser.



En modell som SESIM kan genomföra en utvärdering av ett stort antal reformer som har relevans för hushållens ekonomi. Ett grundläggande antagande är att de modeller som ingår är korrekta. Även om SESIM innehåller en mängd information – mer än 500 variabler – finns ett antal begränsningar som har relevans för en utvärdering av en ekonomisk reform. SESIM innehåller inga modeller som beskriver en beteendeförändring. Individerna reagerar inte och anpassar sig till ändrade ekonomiska incitament. Vid till exempel en utvärdering av en skattereform kommer denna enbart ha en mekanisk effekt på disponibel inkomst. En skatthöjning medför en minskning och tvärtom för en skatteminskning. Individerna ändrar inte sitt beteende och någon anpassning av exempelvis arbetstiden sker inte. Liknande resonemang gäller för jämviktseffekter. Varken utbuds- och efterfrågeeffekter ingår. Detta har relevans för diskussionen om vilka effekter en reform som individualiserad föräldrapenning kan få.

SESIM är inte en modell som är lämpad för att göra den bästa prognosen om den framtida utvecklingen för hushållens ekonomi. SESIM är avsedd för att göra konsekvensanalyser av olika reformer. Men även om SESIM inte är en prognosmodell kan en del av de indata som används baseras på prognoser. Ett exempel är den demografiska utvecklingen, som inte beräknas i SESIM utan kommer från SCB. Även om det finns en stor osäkerhet i långsiktiga befolkningsprognoser, inte minst ifråga om in/utvandringens storlek, finns det skäl att tro att precisionen i dessa framskrivningar är större än vad gäller grundläggande ekonomiska variabler som exempelvis sysselsättningsgrad, inkomster och bidragskostnader. Det är framförallt för en reform av den typen som utvärderas här som en rimlig befolkningsprognos är väsentlig. Utnyttjande och fördelning av föräldraledighet är naturligtvis kopplat till antalet födda barn.

Befolkningsutvecklingen är grundläggande indata i en SESIM simulering. Övriga indata som även de kan ha karaktär av en prognos är olika makroantaganden. Det handlar till exempel om framtida real tillväxt, finansiell avkastning, inflation och arbetslöshet. I regel hämtas denna information från Konjunkturinstitutets hållbarhetsrapporter. Såväl den demografiska utvecklingen som makroantaganden kan ändras. Exempelvis kan en utvärdering göras där en alternativ utveckling av finansiell avkastning används.

En grundläggande utgångspunkt vid denna typ av utvärdering är att inte fokusera på de nivåer som skrivs fram, även om nivåer presenteras i ett antal figurer och tabeller. Istället ligger fokus på skillnaden i nivåer som orsakas av reformen. Vi utgår från ett basalternativ (före reform) och jämför detta med motsvarande simulering efter reformen (en regeländring i SESIM). Det enda som skiljer de två simuleringarna är reformen, allt annat är lika.

Reformen delad föräldrapenning

Att införa en reform som delad föräldrapenning är enkelt i SESIM. I basalternativet fördelas uttaget av föräldraledighet i parhushållet genom att kvinnan tar ut föräldraledigheten när barnet är noll år och när barnet är ett år tar antingen mannen eller kvinnan ut ledigheten. Fördelningen sker med en statistisk modell som väljer en fördelning som överensstämmer med den som observeras i historiska data. Givet denna struktur är det enkelt att införa reformen. Kvinnan tar ut ledigheten när barnet är noll och mannen när det är ett år. Ensamstående kvinnor påverkas inte. Ett viktigt antagande är att 90 procent av alla män med barn som är ett år tar ut ledigheten.

SESIM utgår från senaste beslutade regler för framtida pensionsålder och för det urval som här studeras utgår vi från en riktålder på 69 år. Den som var 20 år 2020 kan således förväntas ta ut sin pension år 2069. Eftersom pensionsbehållningen är känd kan pensionsbeloppen beräknas. Och då vi följer individen under lång tid efter pensionsuttaget kan hela pensionen summeras under livet. En fördel med att utgå från ett urval som idag är relativt ungt är att det pensionssystem dessa individer har är jämförelsevis homogent. Enbart det ”nya” allmänna pensionssystemet behöver beskrivas och reglerna för tjänstepensionen är relativt lika. Inga förmånsbaserade tjänstepensioner, enbart premiebaserade med relativt samstämmiga regler för inbetalda avgifter och åldersgränser oavsett arbetsmarknadssektor. Dessutom spelar privat pension ingen roll. Sedan reglerna ändrades 2016 antar vi i SESIM att inget nysparande sker i den pensionsformen.



SESIM

En individbaserad dynamisk mikrosimuleringsmodell av den svenska befolkningen.

Regeringskansliet har använt den, likaså Folkhälsomyndigheten, Riksrevisionen och många aktörer i universitetsvärlden. Syftet då har varit att analysera hur förändringar av skatte-, transfererings- och välfärdssystemen omfördelar resurser inom och mellan generationer. Ett annat syfte har varit att undersöka hur utvecklingen av demografi, ekonomi och hälsa påverkar pensioner och det framtida behovet av vård och omsorg. Gemensamt för dessa frågeställningar är att de omfördelande effekterna analyseras med ett långt perspektiv.

Det dynamiska inslaget i SESIM är av demografisk karaktär, till exempel fertilitet och mortalitet, där individegenskaperna kan förändras över tid. Däremot hanterar modellen inga beteendemässiga förändringar till följd av ändrade regler i skatte- eller bidragssystemen. Det ingår heller inga jämviktseffekter av ändrade regler.

SESIM delar in alla individer i kategorier som anger huvudsaklig sysselsättning under året. Individen kan bara ha en status under ett år, men vissa kombinationer av inkomster är möjliga. Här följer en beskrivning av de olika kategorier av status som används i SESIM:



1. Barn

Yngre än 16 år.

2. Ålderspensionär

Individer som har börjat ta ut allmän ålderspension även om de fortfarande arbetar och har förvärvsinkomst.

3. Student

Studerar på gymnasium, Komvux eller universitet/högskola även om de arbetar parallellt och erhåller förvärvsinkomst.

4. Förtidspensionär

Uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning.

5. Föräldraledig

Individer som inte finns i kategori 1 – 4 och där föräldrapenning utgör en större del av inkomsten.

6. Arbetslös

Ingår inte i kategori 1 – 5. Arbetslöshetsersättningen utgör en större del av inkomsten. Här ingår även individer som deltar i arbetsmarknadsåtgärder.

7. Övrig

Individer som inte ryms i den övriga klassificeringen. Inkomsterna utgörs till exempel av en kombination av förvärvsinkomster och olika skattepliktiga och skattefria transfereringar.

8. Sysselsatt

Förvärvsarbetande med förvärvsinkomsten som större del av sin inkomst.

9. Emigrerad

Bosatt utomlands och har svensk pensionsrätt.

Hushållens sammansättning är en central del i analyser av inkomstfördelningen. I SESIM är individerna i modellpopulationen kopplade till hushåll som sedan åldras på liknande sätt som i verkligheten. Hushåll bildas då individer flyttar ihop och splittras då individer avlider eller separerar. I baspopulationen utgörs modellhushållen av faktiskt observerade hushåll. I parbildningsmodulen skapas hushåll för de simulerade åren enligt statistiska modeller som skattats på historiska data. Urvalet kommer från olika databaser år 1999 och var då cirka 300 000 individer.

Regler för föräldraledigheten

Dagens regler för maximal föräldraledighet, det vill säga 480 dagar per barn, omvandlas i SESIM till maximalt två år med status föräldraledig (status=5). Ledigheten tas ut när barnet är 0 eller 1 år gammalt. Under föräldraledigheten gäller dagens regler för ersättning. Ersättningen är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI) och maximal ersättning baseras på tio prisbasbelopp.¹ Det finns en grundnivå på 250 kronor per dag för föräldrar som inte uppfyller kraven för att få inkomstrelaterad ersättning eller har låga eller inga inkomster. För de resterande 90 dagarna får föräldern ersättning motsvarande en lägstanivå som är 180 kronor per dag för alla.² Dessa regler används i bassimuleringen (före reformen) under hela framskrivningen.

En avvikelse från dagens regler gäller indexeringen. I verkligheten är maxbeloppet prisindexerat, medan grundnivå och lägstanivå inte är indexerade. I SESIM är dessa belopp inkomstindexerade. Det följer en princip som gäller alla bidragssystem, inklusive garanti-pension, som i verkligheten är prisindexerade men som i SESIM blir inkomstindexerade. Skälet är att vi antar en real tillväxt i SESIM och på lång sikt innebär det att bidragssystemen inte följer med löneinkomsterna om dessa är prisindexerade. Under en kortare framskrivning kan detta vara realistiskt, men under en längre period leder det till orimligt låga bidragsnivåer relativt löneinkomsten. Notera att det allmänna inkomstpensions-systemet följer dagens regler, det vill säga följsamhetsindexering. En inkomstindexering kan verka orealistisk, men som framgår av Långtidsutredningen 2019, är detta realistiskt för en del bidrag inklusive föräldraförsäkringen.³

¹ År 2020 är ett prisbasbelopp 47 300 kr.

² Kollektivavtalade kompletterande ersättningar ingår inte i SESIM.

³ Inkomstfördelningen 2035 vid olika scenarier. SOU 2019:57. Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2019.

Tabell 1. Förändring av ersättningsbelopp 1995 – i ett urval av transfereringssystem.

	Förändring i förhållande till:	
	Prisindex (KPI)	Inkomstindex
Lägsta dagersättning i arbetslöshetsförsäkringen	1,2	0,8
Högsta dagersättningen i arbetslöshetsförsäkringen	1,3	0,9
Sjukpenning, tak	1,0	0,7
Föräldraförsäkring, tak	1,3	0,9
Föräldraförsäkring, grundnivå ¹	1,6	1,1
Föräldraförsäkring, lägstanivå ²	2,3	1,6
Garantipension ³	1,0	0,8
Sjukersättning, garantinivå ²	1,0	0,8
Barnbidrag, grundbelopp	1,1	0,8
Ekonomiskt bistånd ⁴	1,2	0,9
Studiemedel ⁵	1,2	0,9

¹ Avser 2002 – 2015.

² Lägstanivån likställs med garantidagar som fanns före 2002.

³ Avser 2003 – 2015.

⁴ Avser 1998 – 2015, ekonomiskt bistånd för en ensamstående förälder med två barn 11 – 14 år.

⁵ Avser 1999 – 2015.

Ett intressant resultat när det gäller föräldraförsäkringen är att utvecklingen av grundnivån ligger i linje med en inkomstindexering. När det gäller lägstanivån är den betydligt högre. Detta kan förefalla märkligt men är ett exempel på vad som möjligen kan kallas politikindexering. När kraven ökat på en förändring av beloppen har politiska beslut ändrat nivåerna för att anpassa dessa till en högre mer acceptabel nivå. Slutsatsen är att SESIM-antagandet om en framtida inkomstindexering av aktuella belopp inom föräldraförsäkringen har en hög grad av realism.

Som i alla modeller gäller att en förenkling är nödvändig.

Uttaget av föräldraledighet i SESIM görs enligt följande:

Ensamstående kvinnor:

- Barn 0 eller 1 år: Föräldraledig (status=5), maximalt två år per barn.

Samboende:

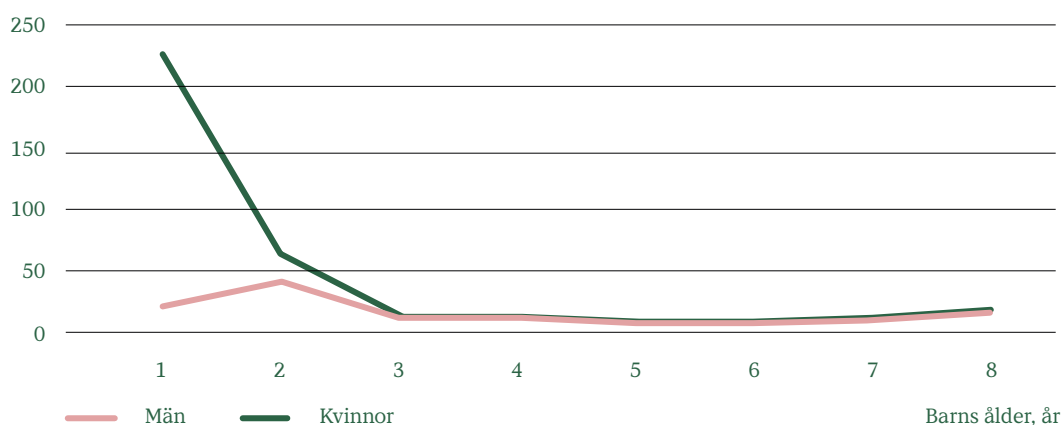
- Barn 0 år: Kvinnan föräldraledig (status=5).
- Barn 1 år: Mannen och kvinnan delar, där antingen mannen eller kvinnan är föräldraledig. Fördelningen görs med en statistisk modell.
- Barn 0 år och 1 år: Kvinnan föräldraledig för barn 0 år och mannen för barn 1 år.

Den statistiska modell som ingår för att besluta om mannen eller kvinnan tar föräldraledigt när barnet är ett år gammalt innehåller ett stort antal bakgrundsvariabler. Till dessa hör bland annat barn i olika åldrar, föräldrarnas ålder, utbildning, inkomst och utrikesfödd. Män och kvinnor med statusen föräldraledig är de som har den typen av bakgrundsvariabler där sannolikheten att vara ledig är störst. De som får status föräldraledig är alltså inte slumpmässigt utvalda.

I stora drag ger SESIM en fördelning av männens och kvinnornas uttag som stämmer överens med den vi observerar i historiska data. Även de totala beloppen som SESIM förutspår stämmer väl med observerade data. Exempelvis uppgick det totala beloppet för föräldrapenning 2018 till nästan 37 Mdkr, vilket är den nivå som SESIM predikterar.⁴ Beloppet avser föräldrapenning och här ingår föräldrapenning vid barns födelse, samt några andra mindre komponenter. I princip är det föräldrapenning vid barns födelse som modelleras i SESIM. Konstruktionen med helårsstatus gör det svårt att isolera föräldrapenningen vid barns födelse. Istället summeras beloppen för alla med status föräldraledig till ett totalbelopp för föräldrapenning. I SESIM har vi i utgångsläget år 2020 realistiska makrobelopp på utgiften för föräldrapenning, samt en fördelning mellan män och kvinnor som överensstämmer med den observerade.

Den här figuren, hämtad från Försäkringskassans rapport ”Socialförsäkringen i siffror 2019”, visar att det huvudsakligen är kvinnor som tar ut föräldrapenning under barnets första år. Under andra året är mäns och kvinnors uttag ungefär lika. Uttaget för äldre barn är litet.

Figur 1. Uttag av föräldrapenning, antal i tusental.



⁴ <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/fordelningsanalytiskt-statistiksystem-for-inkomster-och-transfereringar-fasit/>

Små effekter på inkomst, pensioner och sysselsättning

Givet beskrivningen av dagens regelsystem är det mycket enkelt att införa regler för en individualiserad föräldraledighet.

Enda skillnaden jämfört med regelsystemet i SESIM är att för de samboende tar kvinnan ut all sin tid under barnets första år och mannen under barnets andra år. Vi kan diskutera olika alternativ för hur stor andel av männen som tar ut föräldraledighet och hur snabbt anpassningen till reformen sker. I det reformförslag som analyseras antas att 90 procent av männen tar ut föräldraledigheten och att det sker omedelbart utan anpassning. För samboende innebär det att fördelningen av föräldraledigheten blir mycket jämn. Avsikten var att testa förslaget och betrakta det som ett alternativ där mannens uttag är högt och att senare ställa det i motsats till ett alternativ där mannen tar ut en lägre andel. Ett huvudresultat av analysen är att trots omfattningen av denna reform är effekterna på de väsentliga variablerna sysselsättning, inkomster och pensioner inte så omfattande. Att därför genomföra utvärderingen av ett alternativ där effekterna blir än mindre är inte intressant. Av samma skäl är det inte heller meningsfullt att inkludera alternativ där mannens uttag fasas in långsiktigt. Effekten blir för liten.

Ett problem med den här typen av utvärdering i SESIM är att reformen inte påverkar strukturen på arbetsmarknaden. Frånsett den rent mekaniska ändringen i sysselsättning som följer av att föräldraledigheten ändras sker inga förändringar när det gäller arbetsmarknadens efterfrågesida eller i lönestrukturen. En del av de kvinnor som minskar sin föräldraledighet kommer istället att vara sysselsatta (en övergång från status=5 till status=8) och en del av männen kommer att gå från att vara sysselsatta till att vara föräldralediga. Arbetsinkomsten över hela arbetslivet påverkas bara marginellt eftersom effekten på antal år i sysselsättning är liten och eftersom föräldrapenningen ingår i den pensionsgrundande inkomsten (PGI) blir även effekten på den framtida allmänna pensionen liten.

Den effekt på löneinkomsten som ingår i SESIM är att en frånvaro från arbetsmarknaden har en negativ påverkan på nivån. Något eller några år med föräldraledighet ger därför en viss sänkning av arbetsinkomsten men denna effekt utslagen på hela arbetslivet är liten.

Det kan vara intressant att reflektera över hur representativa de lönemodeller som används i SESIM är för den typ av reform som utvärderas i den här rapporten. Framförallt om utvärderingen gäller en längre tid. Anta att reformen infördes år 2020 och att vi nu befinner oss i framtiden, säg 2050. Vi utnyttjar de registerdata som då finns och estimerar parametrarna i lönemodellerna med dessa nyare data. Kommer de att ge liknande resultat

som de som idag ingår i SESIM? Förmodligen inte – åtminstone inte om reformen haft en effekt och en stor andel av männen tagit ut föräldraledigheten och kvinnorna minskat sitt uttag. Poängen med en reform av det här slaget är att den ska ändra strukturella förhållanden på arbetsmarknaden. Eftersom de befintliga lönomodellerna är framtagna utifrån den struktur som råder idag kan dessa modeller vara missvisande när det gäller utvärderingen av reformer som påverkar denna.⁵

Detta berör en klassisk fråga inom nationalekonomi: Är de estimerade parametrar som ingår i de modeller som används för att utvärdera reformer robusta, det vill säga oberoende av den reform som utvärderas?⁶

Nu har vi inte tillgång till data för 2050 men vi kan utnyttja en fördel med en simuleringsmodell, nämligen att genomföra hypotetiska experiment. Avsikten är inte att gå in i SESIM och ändra enskilda parametrar. Vi utgår från att den väsentliga delen utgörs av lönomodellerna i sin helhet. Justeringen innebär att kvinnornas löner höjs gradvis för att närma sig männens nivå. Utgångspunkten är att kvinnorna med sitt minskade föräldrauttag har blivit mer lika männen med avseende på de faktorer som bestämmer lönesättningen. Det innebär att den reformerade föräldrapenningen minskar löneskillnaden mellan män och kvinnor. Naturligtvis kan det även hävdas att mannens ökade uttag av föräldraledighet får effekter på lönomodellen och kan vara ett argument för en minskad lönenivå. Med tanke på hur lönesättningen går till på den svenska arbetsmarknaden är det mer som talar för att en generell lönenivå höjs snarare än sänks.

Fler kvinnor jobbar i kommunerna

Att vi höjer den generella nivån för kvinnorna till samma genomsnittliga nivå som för männen innebär inte en minskad lönespridning. Ett exempel är modellen för de med stadigvarande sysselsättning, där de som är anställda i den kommunala sektorn tjänar mindre. Avgörande här är att antalet kvinnor i den kommunala sektorn är betydligt fler än antalet män. Den totala effekten av en negativ parameter och ett större antal kan medföra en betydligt lägre genomsnittlig inkomstnivå.

Frågan om föräldraledighetens effekt på löner har studerats i ett antal forskningsrapporter, bland annat två som bygger på svenska förhållanden är Johansson (2010) och Albrecht, Skogman Thoursie och Vroman (2015). Båda visar att föräldraledigheten har en effekt på löneinkomsten.

För att visa effekten av den kombinerade reformen individualiserad föräldrapenning och ökad lönenivån för kvinnor redovisas i figur 8 löneinkomstprofilerna. Som framgår är löneskillnaden mycket liten från 50-årsåldern. I figur 8 betecknas den reformerade föräldrapenningen Reform 1 och reformerad föräldrapenning samt ökade löner för kvinnor Reform 2. Alternativt kan även dessa reformer tolkas som en kortsiktig effekt – det vill säga att individerna omedelbart anpassar sig till en delad föräldrapenning när det gäller uttaget av föräldraledighet – och som en långsiktig effekt där det tar tid innan kvinnans löner anpassas sig till den nya jämviktsnivån.

⁵ Här har data från 2006 – 2014 använts.

⁶ För en tidig och inflytelserik uppsats som behandlar frågan om modeller som används för utvärdering av reformer, se Lucas (1976). Uppsatsen innebar en stark kritik av de ekonometriska makromodeller som var populära på 1970 och 1980-talen. Kritiken är även en förklaring till varför metoder som bygger på naturliga experiment ökat i popularitet.

Följer individerna hela livet

För att fånga upp de långsiktiga effekterna gör vi en framskrivning till år 2100. Vi utgår från individer födda 1996 – 2000. Den yngsta individen kommer då vara hundra år. I praktiken innebär det att vi följer urvalet över hela livstiden vilket skapar en möjlighet att beräkna den totala pensionen över hela livscykeln.⁷

Med detta urval kan individerna följas över en lång period av livet. I början kommer ett antal av kvinnorna att föda barn. Det blir möjligt att följa effekten av både männens och kvinnornas uttag av föräldraledighet. Vi kan också studera de ekonomiska konsekvenserna av sysselsättning, löneinkomster och ålderspension.

En fördel med att utgå från den här gruppen av yngre är att alla omfattas av det ”nya” allmänna pensionssystemet och även att tjänstepensionsavtalen är relativt lika. Ingen förmånsbaserad pension ingår och avsättningen till denna pension är relativt lika över olika avtalsområden.

Urvalet av individer födda 1996 – 2000 delas in i tre grupper. Först hela urvalet, sedan individer som arbetat i den kommunala sektorn tio år eller mer och till sist de som arbetat 30 år eller mer.

För att underlätta tolkningen har urvalet rensats från individer som har en orimligt hög pensionsålder. Det handlar om personer som invandrat eller återvandrat vid hög ålder. Till exempel kommer den som invandrar i 80-årsåldern att få statusen ålderspensionär.

Invandring och utvandring ingår i SESIM. De som är födda i Sverige men utvandrat ingår i simuleringen fram till det år de utvandrat. Om de inte flyttar in till Sverige igen kommer de inte att ingå i populationen. För dessa individer kommer enbart information som har med pensionssystemet att sparas. Att urvalet är begränsat till personer födda 1996 – 2000 innebär inte att dessa måste vara födda i Sverige. En person som invandrat efter år 2020 och som är född 1996 – 2000 kommer att ingå i urvalet. Avsikten är att utrikesfödda ska ingå i urvalet med samma andel som i SCB:s prognoser.

En komplikation med att dela in individer efter antal år i olika sektorer är att de i en normal SESIM-simulering kan byta sektor under hela arbetslivet. För att öka urvalets storlek när det gäller antal år i kommunal sektor har en restriktion införts som minskar rörligheten mellan sektorer. I princip stannar individen i samma sektor hela tiden, men en viss rörlighet tillåts. När en person till exempel börjar jobba igen efter ett avbrott för studier kan han eller hon välja en annan sektor. Det faktum att det går att byta sektor efter studieavbrott innebär att vi också tillåter en inkomstkarriär.

⁷ Vi tar hänsyn till SCB:s prognos om framtida ökning av livslängden. Det innebär att ett antal individer som ingår i urvalet blir äldre än hundra år. Antalet individer i den åldern är få och precisionen i beräkningarna baserade på dem är låg.

Vi presenterar även ett urval av aggregerade resultat baserade på hela befolkningen. Analysen av hela befolkningen har främst relevans för att beräkna fördelningseffekter och reformens påverkan på de offentliga finanserna.

I SESIM ingår även ett antal antaganden om den makroekonomiska utvecklingen, men de har relativt liten betydelse för den här utvärderingen.⁸ Förklaringen är att vi undviker att framhålla resultaten som belopp i kronor. Istället utgår vi från relationer, till exempel kvinnornas pension i relation till männens. Ett antagande som trots allt kan ha en viss betydelse för jämförelsen av pensionsnivåer är det om finansiell avkastning. För alla premiebestämda pensionskomponenter som PPM och tjänstepensioner görs samma antagande, ingen variation över pensionskomponenter eller mellan individer tillåts. Ett alternativt scenario vore att ändra antagandet om långsiktigt finansiell avkastning, till exempel att en högre avkastning gynnar de med stora premiebestämda tillgångar vilket ökar spridningen i utbetalda pensioner. Men det är en av många alternativa simuleringar som inte genomförs i denna rapport.

Den framtida befolkningsutvecklingen har stor betydelse för uttaget av föräldraledighet. Notera att reformerna inte påverkar den demografiska utvecklingen, den är given av SCB:s beräkningar.

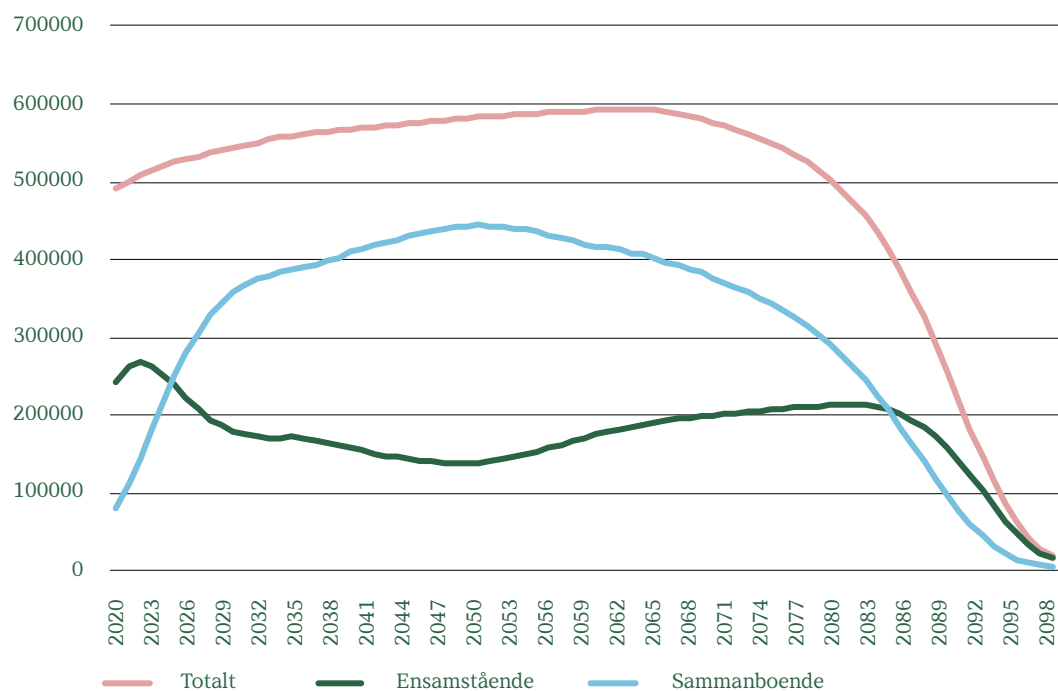
Befolkningen ökar kraftigt

Vi inleder med att visa den demografiska utvecklingen för urvalet födda 1996 – 2000 fram till 2100. Denna demografiska framskrivning är inte skapad av SESIM utan bygger på SCB:s senaste befolkningsprognos, men modellen tar den som indata. Prognosen om antalet födda barn är även den från SCB. I SESIM används statistiska modeller för att bestämma vilka kvinnor som föder barn. Det innebär att barnet "föds" första januari varje år, men antalet nyfödda barn stämmer med SCB:s prognoser.

SCB räknar med en kraftig ökning av Sveriges folkmängd, från 10,4 miljoner 2020 till 14,1 miljoner 2100. Figur 2 visar att antalet vuxna i urvalet ökar från cirka en halv miljon år 2020 till cirka 600 000 år 2065, för att sedan minska resten av perioden. Ökningen i början av perioden beror på invandring. Begränsningen att enbart inkludera de som är födda 1996 – 2000 innebär inte att de måste vara födda i Sverige. De som är födda utomlands under perioden och invandrat ingår i urvalet. Att ensamstående minskar fram till omkring 2050 beror på att de gifter sig eller blir samboende och övergår till parhushåll. Förklaringen till minskningen efter år 2065 är för de yngre att de flyttar utomlands och för de äldre att de avlider.

⁸ De makroantaganden som görs är hämtade från Konjunkturinstitutets "Hållbarhetsrapport för de offentliga finanserna". Vi utgår från institutets prognosförutsättningar fram till 2027 och därefter från de långsiktiga antaganden det gör, till exempel reallöneutveckling 1,6 %, inflation 2 %, finansiell avkastning för premiebestämd pension 4,5 %.

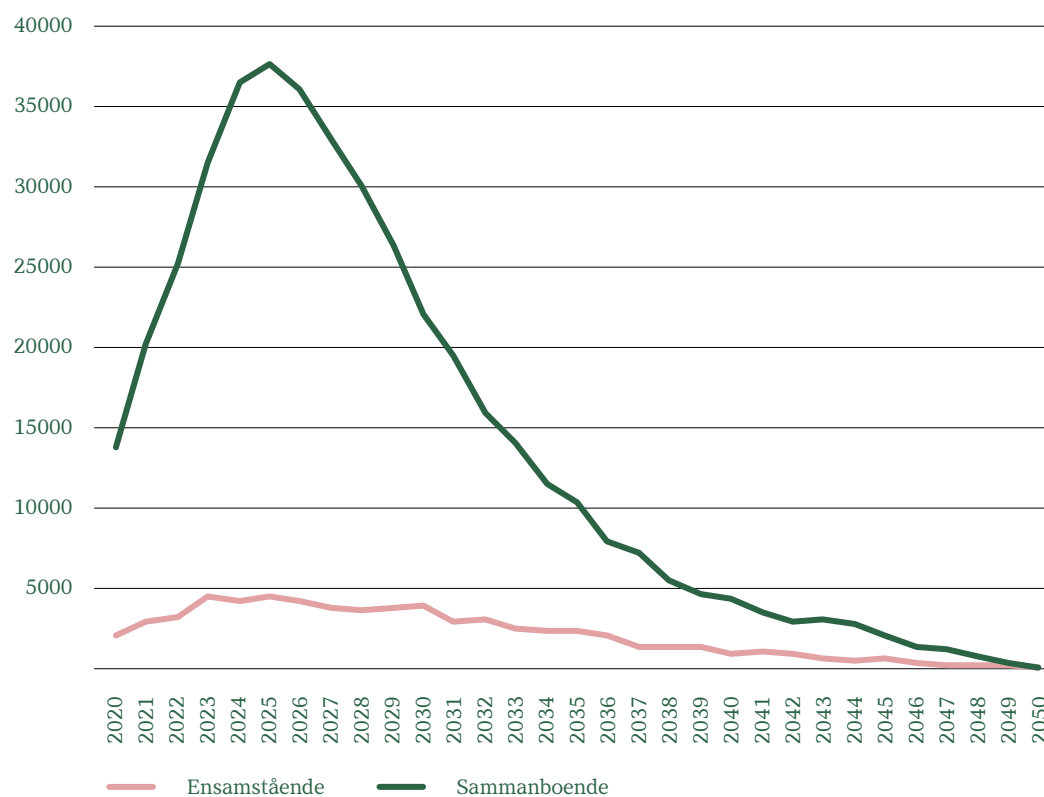
Figur 2. Antal individer i urvalet födda 1996 – 2000.



SCB förutser även att antalet nyfödda ökar. Av dessa står urvalet för en relativt stor andel i början av perioden. Det är naturligt eftersom kvinnorna i urvalet, som år 2020 är i åldersintervallet 20 – 25, har en hög sannolikheten att skaffa barn. För urvalet är antalet nyfödda som högst år 2025 men så sent som i slutet på 2040-talet förekommer det att kvinnor i urvalet får barn. I SESIM används en statistisk modell för att beräkna vilka kvinnor som föder barn och vid vilken ålder.

Figur 3 visar hur antalet nyfödda fördelar sig på olika hushållstyper. För parhushållen liknar profilen den som gäller för det totala antalet nyfödda. Förklaringen är att parhushållen är fler än ensamhushållen och att det är mer sannolikt att en kvinna som ingår i ett parhushåll föder barn.

Figur 3. Antal nyfödda i urvalet efter hushållstyp.



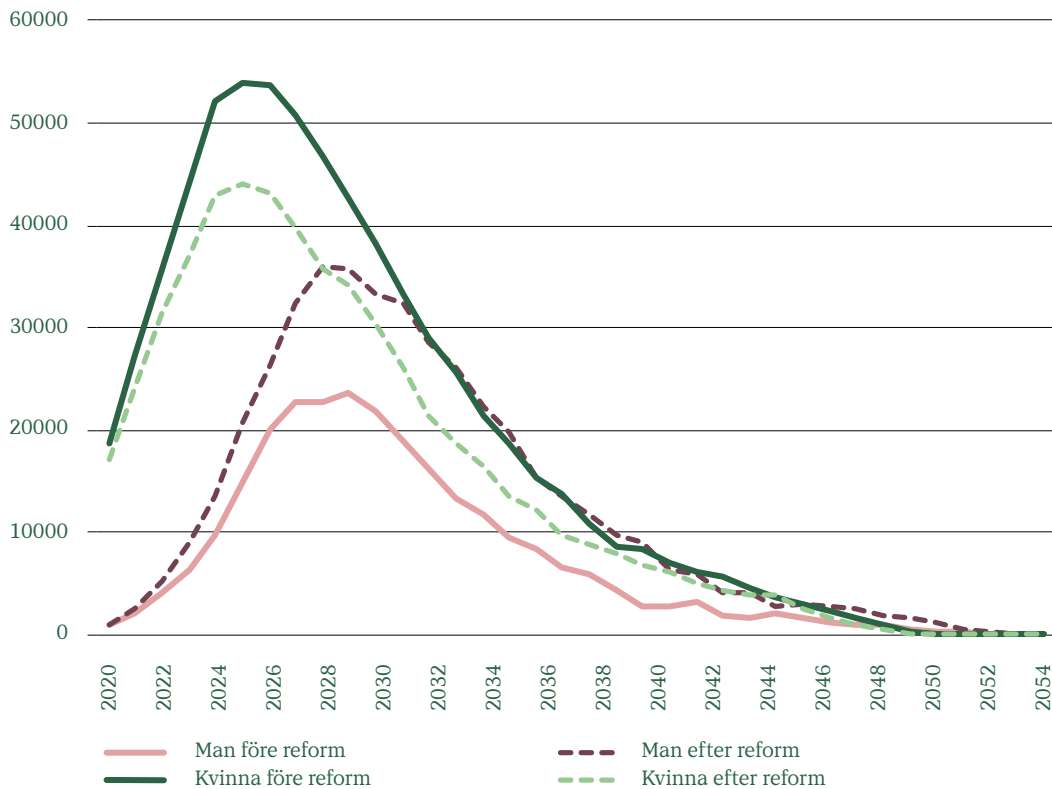
Varken i SESIM eller i verkligheten är hushållet en statisk enhet. Sammansättningen av individerna i ett hushåll varierar över tiden, nya hushåll bildas och existerande kan splittras. Det är alltså inte samma individer som ingår i de olika hushållstyperna över tid.

Föräldraledigheten delas lika

Efter denna demografiska bakgrund övergår vi till att visa vilka effekter reformen har för antalet föräldralediga i urvalet. Naturligtvis är reformen utformad för att föräldraledigheten i befolkningen ska delas lika. Det är fördelningen i befolkningen som är det relevanta, men som en följd av det blir naturligtvis även fördelningen i urvalet lika.

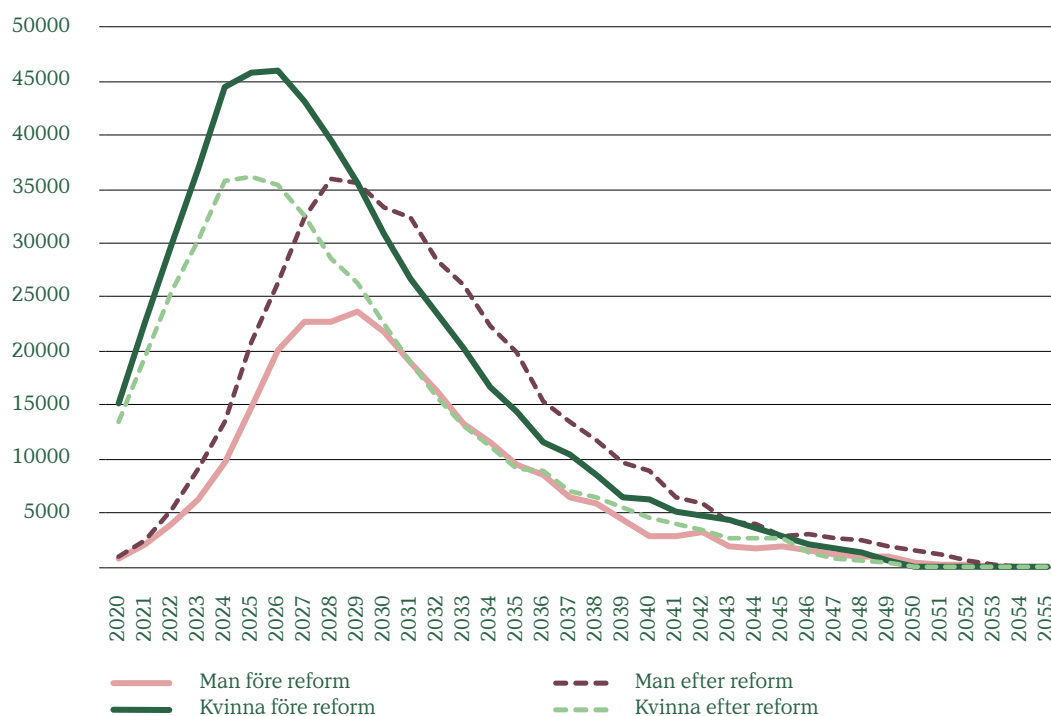
Reformen har en stor betydelse för antal män och kvinnor med föräldraledighet. Skälet till att könsskillnaden kvarstår efter reformen (streckad linje) är att figur 4 avser hela urvalet och att ensamstående kvinnor med barn ingår. (Det finns inga ensamstående män med barn i SESIM, inte heller män som har delad vårdnad).

Figur 4. Antal föräldralediga män och kvinnor i urvalet före och efter reformen.



Motsvarande information men för enbart samboende visas i figur 5. Även om reformen är utformad för att ge en jämn fördelning av föräldraledigheten kommer en sådan inte att uppnås eftersom ensamstående kvinnor står för en viss del av föräldraledigheten.

Figur 5. Antal föräldralediga samboende män och kvinnor före och efter reformen.

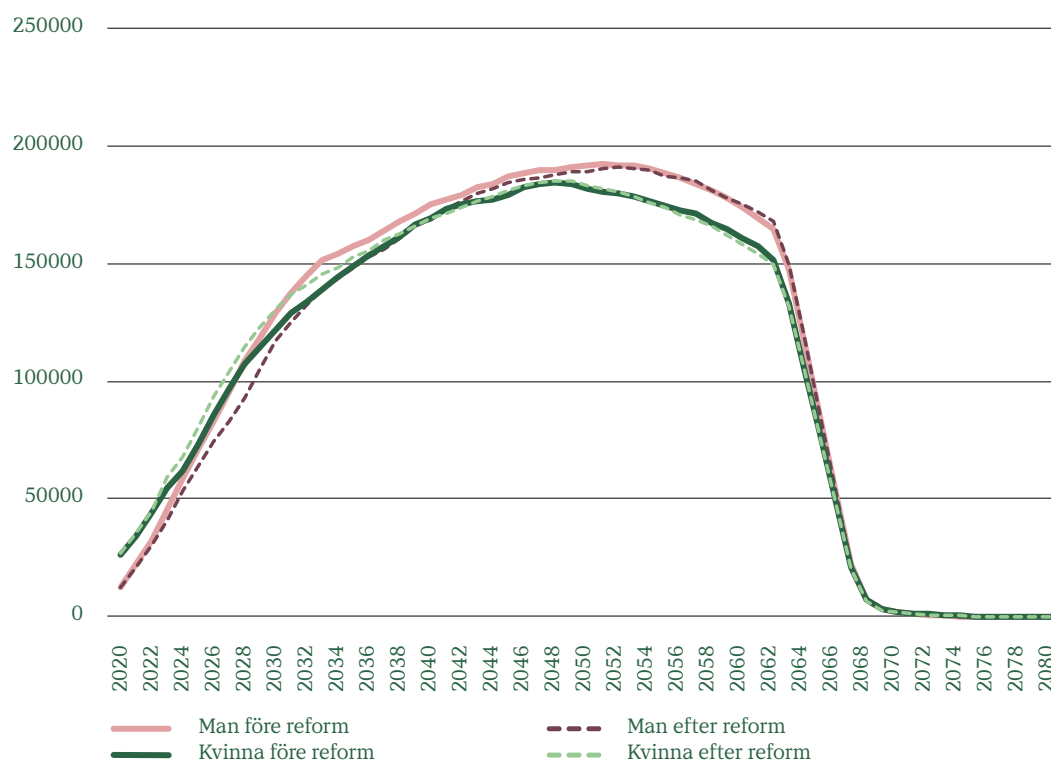


Som förväntat blir effekten av reformen stor – föräldraledigheten bland parhushållen är nu i det närmaste jämnt fördelad. Bakom denna till synes jämna fördelning ligger antagandet att 90 procent av männen som har rätt till uttaget också väljer att ta det. Vad blir då effekten av att en mycket stor andel av männen tar ut den ledighet de enligt reformen har rätt till?

Reformen påverkar sysselsättningen

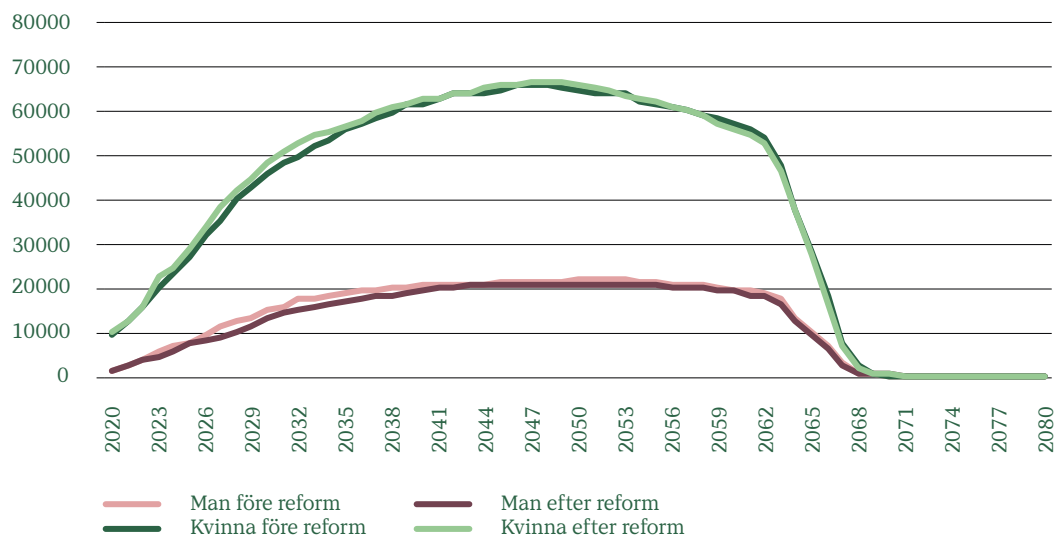
En viktig faktor när det gäller den ekonomiska effekten av reformen är kopplad till effekterna på sysselsättningen. Först visar vi effekten på sysselsättningen för hela urvalet, men enbart effekten av den reformerade föräldrapenningen (Reform 1). Den andra reformen – effekten på löneinkomsten (Reform 2) – har ingen ytterligare effekt på sysselsättningen.

Figur 6. Antal sysselsatta samboende män och kvinnor före och efter reform.



För hela urvalet av samboende är effekten ganska liten. Som förväntat minskar sysselsättningen för männen och ökar för kvinnorna. Figur 6 omfattar hela urvalet och visar ett medelvärde för individer med olika sysselsättningsgrad. Motsvarande effekter för individer med en långvarig sysselsättning framgår av figur 7, som visar sysselsättningen för de som arbetat i den kommunala sektorn trettio år eller mer.

Figur 7. Antal sysselsatta samboende män och kvinnor med 30 eller fler år i kommunal sektor före och efter reform.



Ett kännetecken för den kommunala sektorn är den stora kvinnodominansen. SESIM antar att det kommer gälla även i framtiden. Frånsett den stora skillnaden i könsfördelning följer reformen samma mönster som för hela urvalet, det vill säga något minskad sysselsättning för männen och en ökad för kvinnorna.

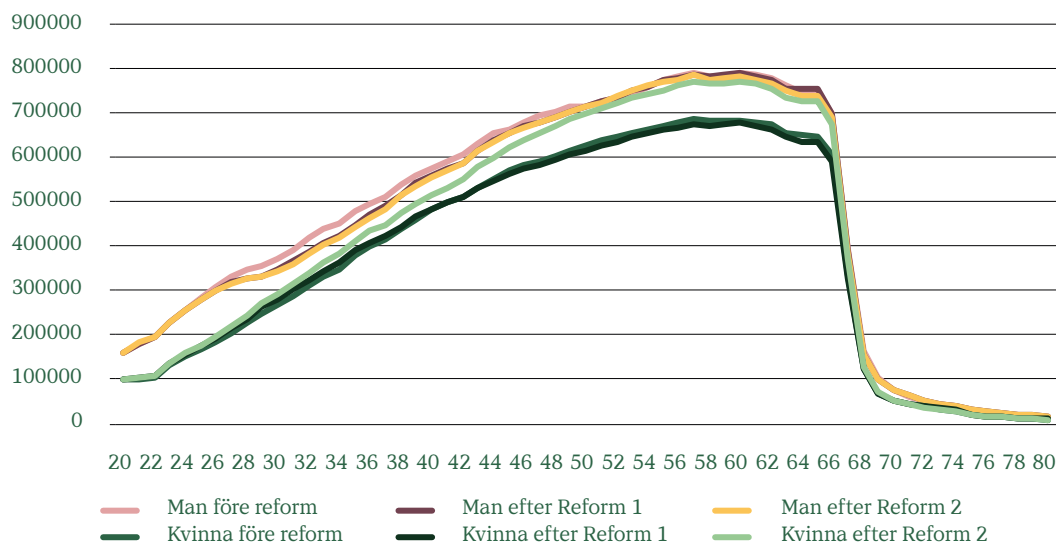
Generellt innebär reformen små förändringar i antal sysselsatta kvinnor, men en något större effekt för männen. Naturligtvis är effekten som störst under den period där männen tar ut sin föräldraledighet. Notera att vi här studerar förändringen över tid men detta är i princip samma sak som de profiler som gäller över ålder. I urvalet ökar genomsnittsåldern i takt med tiden. När effekten av reformen är som störst för männen, omkring år 2035, är de i åldern 35 – 40. Det är då deras föräldrauttag är som störst. För medelålders och äldre har reformen som väntat obetydliga effekter. Notera att figuren enbart avser samboende vilket innebär att effekten av reformen för hela urvalet är mindre eftersom ensamstående inte påverkas.

Figurerna 6 och 7 visar varför de ekonomiska effekterna för hushållen över en längre tidsperiod inte är alltför omfattande. Sysselsättningseffekterna för kvinnor är mindre eftersom kvinnan redan före reformen svarade för ett stort uttag. För männen är konsekvensen större men bara under en begränsad tid av livet.

Antal år i arbete avgörande

Sysselsättningen är väsentlig eftersom merparten av hushållens inkomst kommer från lönen. För en framtida pension är antalet år i arbete därför avgörande, men det handlar också om löneinkomstens storlek. Figur 8 visar den genomsnittliga nivån på inkomsten från lönearbete, uppdelat på kvinnor och män och för hela urvalet (i figur 8 och i alla figurer med monetära belopp är nivåerna uttryckta i 2020 års priser). Den positiva trenden beror dels på att individerna gör en inkomstkarriär, dels på antagandet att realinkomsten ökar. För att variera temat något visas åldersprofiler istället för tidsprofiler även om dessa blir mycket lika.

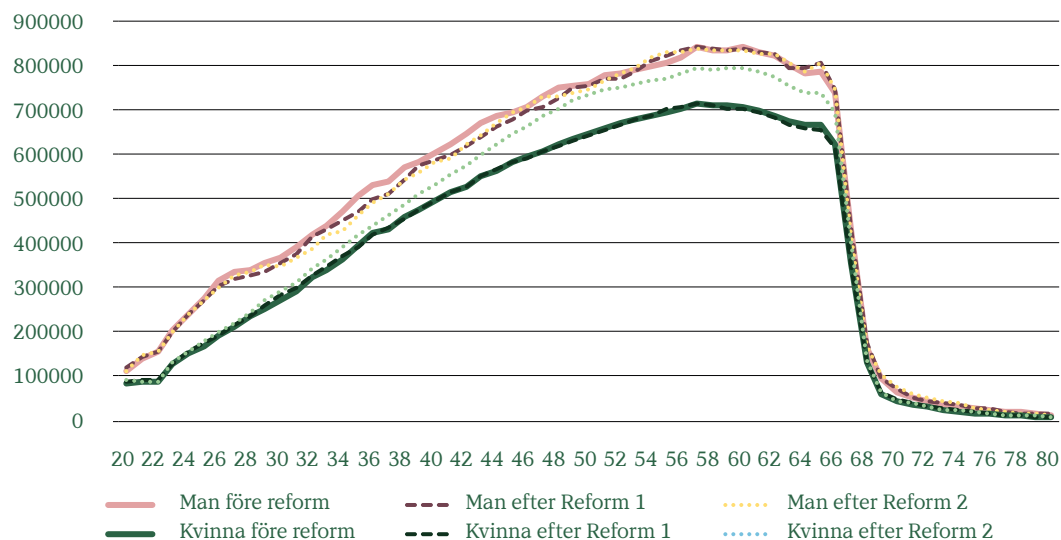
Figur 8. Medelvärde löneinkomst, män och kvinnor i urvalet före och efter reformer, 2020 års priser.



Huvudintrycket är att effekterna av reform 1 (delad föräldrapenning) är små, undantaget något lägre nivåer för männen i åldern 25 – 50 år. För kvinnorna märks en mycket liten ökning för de yngre och en motsvarande liten minskning senare under livet. Den något mindre inkomstskillnaden beror således främst på en inkomstsänkning för männen och i mindre utsträckning på en ökning för kvinnorna. Reform 2 (delad föräldrapenning och ökad löneinkomst för kvinnor) medför att kvinnornas löner närmar sig den nivå som gäller för männen. Från 50-årsåldern är lönenivåerna praktiskt taget lika. Den något högre nivå för de äldre männen beror på att en hög andel män med höga inkomster fortsätter arbeta.

Motsvarande information för de med 30 år eller fler i kommunal sektor visas i figur 9. Effekten av delad föräldrapenning är i stora drag samma som för hela urvalet, med en liten minskning för männen. En skillnad är att Reform 2 medför en konvergens av löneinkomsten fram till cirka 50-årsåldern, men därefter ökar inkomstgapet fram till 65 – 66 års ålder. Både män och kvinnor tjänar mindre i den kommunala sektorn jämfört med exempelvis privatanställda tjänstemän eller statligt anställda. Men löneskillnaden mellan män och kvinnor kvarstår inom varje sektor och inom den kommunala sektorn är denna skillnad relativt stor.

Figur 9. Medelvärde löneinkomst, män och kvinnor med 30 år eller mer i kommunal sektor före och efter reform, 2020 års priser.



Den löneinkomst som visas här avser helårsinkomst. I SESIM är det främst individer med status sysselsatt (status=8) som får en löneinkomst.⁹

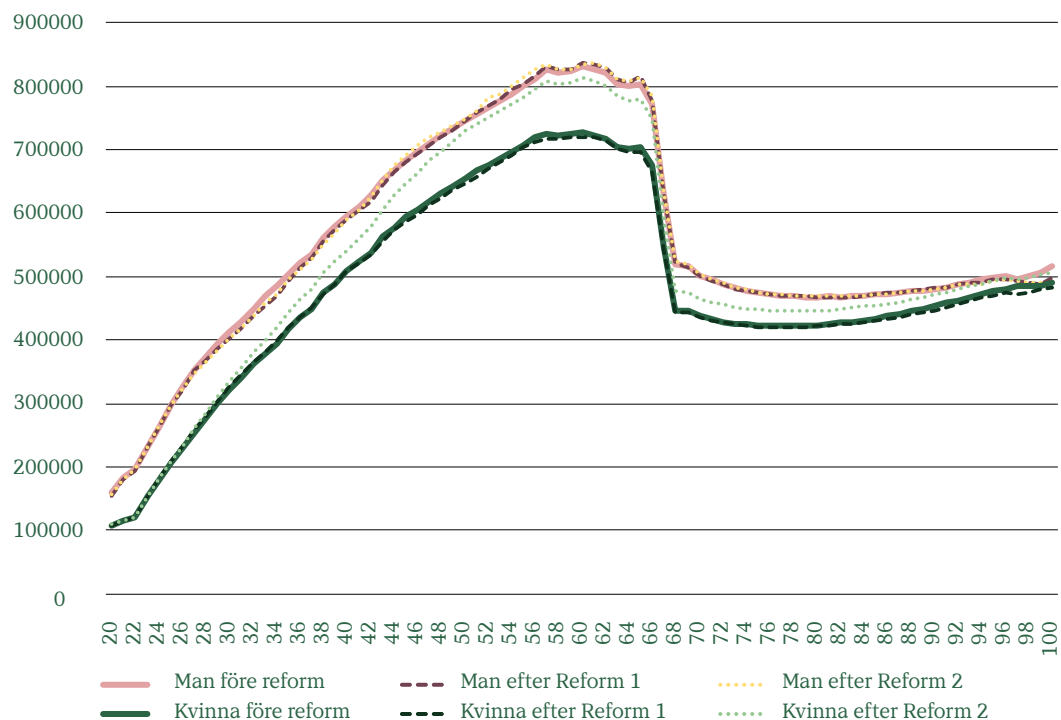
Att föräldraledighet påverkar löneinkomsten beror på att föräldraledigheten innebär ett avbrott i sysselsättningen. En man som är sysselsatt får inkomsten bestämd av modellen för de som redan är sysselsatta. Hans löneutveckling påverkas till en relativt stor del av tidigare löneinkomster. Under året som föräldraledig kommer huvudsakliga inkomsten från föräldrapenningen.¹⁰ Om SESIM förutspår att mannen året efter föräldraledigheten ska återgå till sysselsättning används modellen för inträde och den ger i genomsnitt en lägre inkomstnivå än modellen för redan sysselsatta. Avbrott i sysselsättningen leder till en lägre nivå när personen åter börja arbeta. Naturligtvis använder vi samma princip för kvinnorna. Upprepade avbrott som sker om hushållet skaffar fler barn leder till en lägre löneutveckling än vad som annars skulle varit fallet. Den relativt stora löneskillnad för äldre som visas i figur 9 kan förklaras av att äldre män har relativt höga löner och att de inte påverkas av reformen.

Ett bredare inkomstmått som förvärvsinkomster är intressant eftersom även pensioner ingår. Presenterat på detta sätt med en bredare inkomst över hela livet visar figur 10 små effekter när enbart Reform 1 inkluderas, men stora förändringar för kvinnan i Reform 2.

⁹ Några av de andra statusgrupperna kan få en mindre del löneinkomst men det gäller inte föräldralediga.

¹⁰ Om föräldrapenningen är låg kan hushållet även få andra bidrag som t ex försörjningsbidrag och bostadsbidrag.

Figur 10. Medelvärde förvärvsinkomst, män och kvinnor i urvalet före och efter reformer, 2020 års priser.



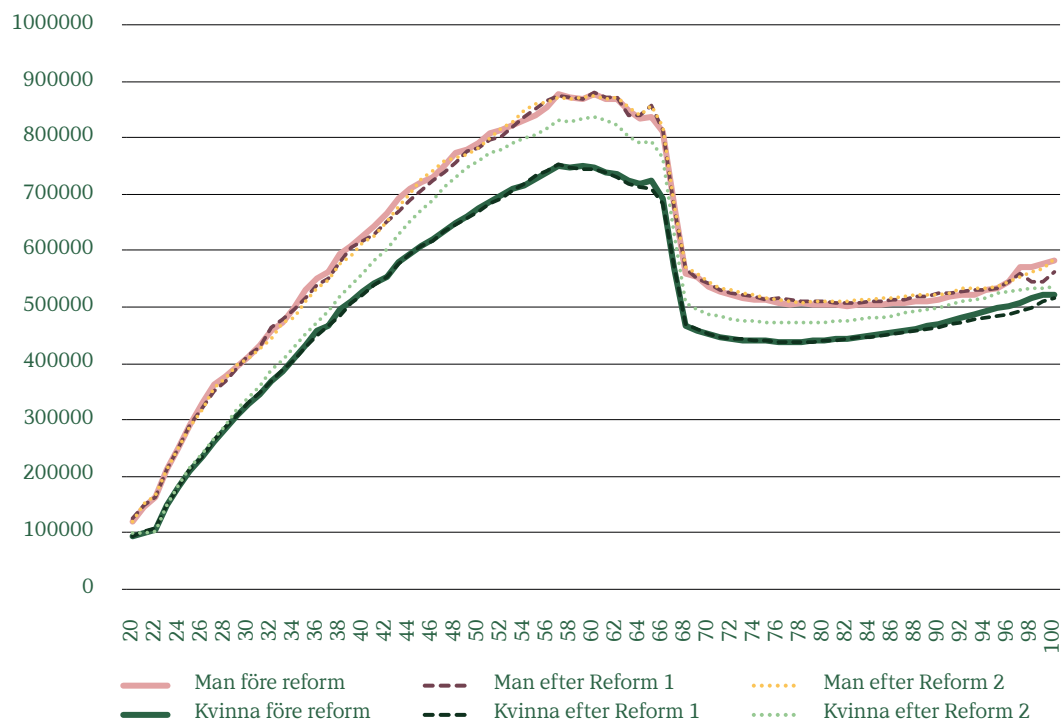
Här är det i princip ingen effekt på männens profil. Året eller åren med föräldraledighet medför en något lägre inkomstprofil, men det påverkar inte den genomsnittliga profilen vid högre ålder.

Notera att pensioner inkluderar allmän pension (inkomstpension och PPM), tjänstepension och grundskydd (garantipension, försörjningsstöd och bostadstillägg).¹¹

Trots den högre inkomstnivå som Reform 2 innebär räcker det inte för att kvinnornas pensionsinkomst ska nå upp till de nivåer som gäller för männen. En förklaring är att den högre löneinkomsten fasas in gradvis mot männens nivå. Eftersom pensionerna speglar livsinkomsten kommer dessa även i Reform 2 att vara lägre för kvinnorna. En ytterligare förklaring är att många kvinnor arbetar i den kommunala sektorn där lönerna är lägre. För att renodla effekten visas i figur 11 samma information men nu för de med 30 eller fler år i den kommunala sektorn.

¹¹ Ibland definieras allmän pension som inkomstpension, PPM och garantipension. Vi väljer att definiera allmän pension som inkomstpension och PPM. Garantipensionen inkluderas i grundskyddet. Även privata pensioner ingår i den totala pensionen men dessa har ingen betydelse för urvalet födda 1996 – 2000. Inget nysparande sker inom privat pensionssparande sedan skatteavdraget slopades 2016.

Figur 11. Medelvärde taxerad inkomst, män och kvinnor med 30 eller fler år kommunal sektor före och efter reformer, 2020 års priser.



Vid en jämförelse med hela urvalet leder Reform 2 till en något lägre inkomst för kvinnorna jämfört med männen. Även för den som arbetat nästan hela sitt yrkesliv i den kommunala sektorn är det fortfarande en viss inkomstskillnad, framförallt i åldern 56 – 66. Trots att Reform 2 ger en högre pension för kvinnorna har de yngre av de äldre kvinnorna lägre pension än männen.

Effekten – eller snarare avsaknaden av effekt – på pensionsnivåerna är intressant och motiverar en noggrannare beskrivning av profilerna för den pensionsgrundande inkomsten (PGI).

Figur 12. Medelvärde PGI, män och kvinnor i urvalet före och efter reform, 2020 års priser .



Den största skillnaden jämfört med profilerna för löneinkomsten är att inkomstskillnaden mellan män kvinnor är mindre. Det är en effekt av takbeloppet i inbetalningen till allmän pension.

Eftersom individerna följs under hela arbetslivet går det att beräkna den totala inkomsten. Och då fokus för rapporten är skillnaden mellan män och kvinnors ekonomiska situation redovisas uppgifterna i tabell 2 som kvinnornas värden dividerat med männens.

Antal år med pensionsgrundande inkomst för kvinnor relativt männen visas inte i tabell 2 eftersom det i stort sett inte finns någon skillnad. Däremot visar antal år med arbetsinkomst en viss avvikelse. Kvinnans andel ligger på 94 – 98 procent av mannens. För hela urvalet medför Reform 1 en obetydlig ökning och som väntat har Reform 2 ingen betydelse. Som nämnts tidigare medför den ändrade lönemodellen för kvinnorna inte att sysselsättningen påverkas. Resultaten är mycket lika för de med många år i kommunal sektor. Det innebär, att män och kvinnor i stort sett har lika många år med sysselsättning och att reformen har liten effekt.

Tabell 2. År med inkomster samt totala inkomster och fördelning.

	Hela urvalet			Kommunal sektor > 10 år			Kommunal sektor > 30 år		
	Före reformer	Efter Reform		Före reformer	Efter Reform		Före reformer	Efter Reform	
		1	2		1	2		1	2
År med arbetsinkomst	0,95	0,96	0,96	0,96	0,98	0,98	0,94	0,97	0,97
Summa PGI	0,9	0,89	0,94	0,89	0,87	0,93	0,86	0,86	0,93
PGI < q25	1,16	1,24	1,09	1,31	1,37	1,18	1,76	1,65	1,32
PGI q25 – q50	1,39	1,32	1,17	1,34	1,37	1,15	1,27	1,46	1,19
PGI q50 – q75	1,04	1,02	1,04	1,06	1,07	1,04	0,98	0,97	0,97
PGI > q75	0,59	0,6	0,75	0,6	0,56	0,73	0,55	0,52	0,7
Summa arbetsinkomst	0,84	0,85	0,92	0,82	0,83	0,9	0,8	0,82	0,9
Arbetsinkomst < q25	1,19	1,25	1,12	1,35	1,35	1,11	1,75	1,68	1,34
Arbetsinkomst q25 – q50	1,49	1,41	1,19	1,45	1,49	1,32	1,43	1,43	1,23
Arbetsinkomst q50 – q75	1,06	1	1,01	1,07	1,08	0,98	1	1,03	0,89
Arbetsinkomst > q75	0,52	0,56	0,74	0,55	0,53	0,72	0,5	0,5	0,72

Skillnaden i mäns och kvinnors pensioner beror inte på antal år i sysselsättning eller år med PGI utan snarare på beloppen och hur de fördelas. Före reformen utgör kvinnornas totala PGI 86 – 90 procent av männens. Reform 1 har liten effekt men Reform 2 innebär att andelen ökar till 93 – 94 procent. Det är inte förvånande att fler år i kommunal sektor inte innebär någon större skillnad jämfört med hela urvalet. Även om individen inte är sysselsatt kan den ha en pensionsgrundande inkomst. Motsvarande resultat för den totala arbetsinkomsten är att kvinnans andel är lägre (80 – 84 procent före reform), men här har Reform 1 en viss effekt. En ökad lön för kvinnor innebär en ökning av andelen till 92 procent för hela urvalet och 90 procent för de som varit sysselsatta i kommunen mer än tio år.

Låg inkomst vanligast bland kvinnor

Givet skillnaden mellan männens och kvinnornas livsinkomster kvarstår frågan varför pensionerna skiljer sig åt trots att livsinkomsterna är relativt lika. Förklaringen är att fördelningen av inkomsten är olika. Av tabell 2 framgår att andelen kvinnor med en inkomst i lägsta kvartilen, är betydligt högre jämfört med männen. För hela urvalet är denna andel 1,16. Det betyder att i genomsnitt 16 procent fler kvinnor har en PGI i lägsta kvartilen jämfört med männen och denna andel är betydligt högre för de med många år i den kommunala sektorn. Högst är andelen för de med 30 eller fler år i kommunal sektor, där 1,75 betyder att 75 procent fler kvinnor har en PGI i lägsta kvartilen jämfört med männen.¹²

I den kommunala sektorn är det framför allt kvinnor som har låglönejobben. För den högsta inkomstkvartilen och 30 år i kommunal sektor framgår det att andelen kvinnor med en inkomst i denna kvartil enbart uppgår till 55 procent av motsvarande andel för männen. Reform 2 har en stor betydelse och för hela urvalet ökar andelen till 75.

Motsvarande siffra för 30 + år i kommunal sektor är 70. I stora drag finner vi samma resultat för fördelningen av arbetsinkomsten. Före reformen uppgår kvinnornas andel i den högsta kvartilen till 50 – 52 procent och efter Reform 2 till 72 – 74 procent.

En slutsats av tabell 2 är att det inte räcker att enbart jämföra livsinkomster. Även fördelningen har stor betydelse. Kvinnor har något lägre livsinkomster och en högre andel med låga inkomster. Men framförallt är det skillnaden i de höga inkomsterna som är det väsentliga. Det är de som ger höga tjänstepensioner. Fortsättningsvis går vi igenom förväntade pensioner med en tonvikt på jämförelsen män – kvinnor och hela urvalet

Pensionsgapet kvar om inte kvinnolöner höjs

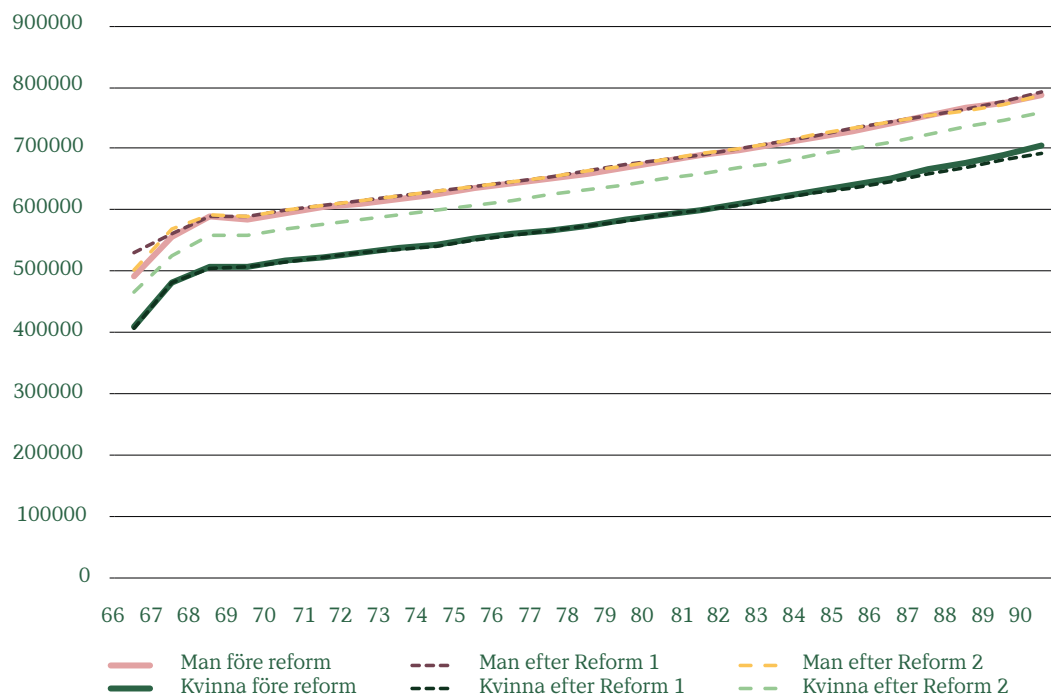
I figur 13 presenteras den totala pensionen för hela urvalet, det vill säga summan av allmän pension, tjänstepension och grundskydd. De nya reglerna för uttag av ålderspension ingår i SESIM.¹² Det ingår också modeller för att beräkna sannolikheten för att börja lyfta sin ålderspension. De här modellerna tillåter att individerna väljer olika uttagsålder. I figur 13 börjar uttaget vid 66 år med en riktålder på 69 år. Att den genomsnittliga nivån ökar i början av perioden beror på att de som väljer att pensionera sig senare får ett högre belopp. Efter den inledande perioden, från cirka 70 års ålder, följer profilen i stort sett följsamhetsindexeringen i den allmänna inkomstpensionen samt antagen avkastning för premiebestämda system och inkomstindexering av övriga pensionskomponenter.

En komplikation är vilken uttagsperiod individen väljer för de delar av tjänstepensionen där ett sådant val är möjligt. Det går att välja olika uttagsperioder men beräkningarna i den här rapporten bygger på antagandet att uttagsperioden är livsvarig. Avsikten är att öka jämförbarheten mellan olika tjänstepensionsavtal och mellan män och kvinnor.

¹² Det kan verka orimligt med så stor skillnad i andelen med låg inkomst och det är därför viktigt med en förklaring hur denna kvot beräknats. Först beräknas inkomstgränsen för kvartil 1, det vill säga vid vilken inkomst har 25 procent en lägre inkomst och 75 procent en högre. Denna inkomstgräns beräknas baserat på det aktuella urvalet – i det här fallet män och kvinnor med 30 eller fler år i kommunal sektor. Sedan beräknas andelen män respektive kvinnor som har en inkomst under gränsen. För kvinnorna är andelen 0,28 och för männen 0,16. Kvoten 0,28/0,16 är 1,75, det vill säga andelen kvinnor som har en inkomst i lägsta kvartilen är 75 procent högre än motsvarande andel för männen.

¹³ Källa: Prop. 2018/19:133, En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv.

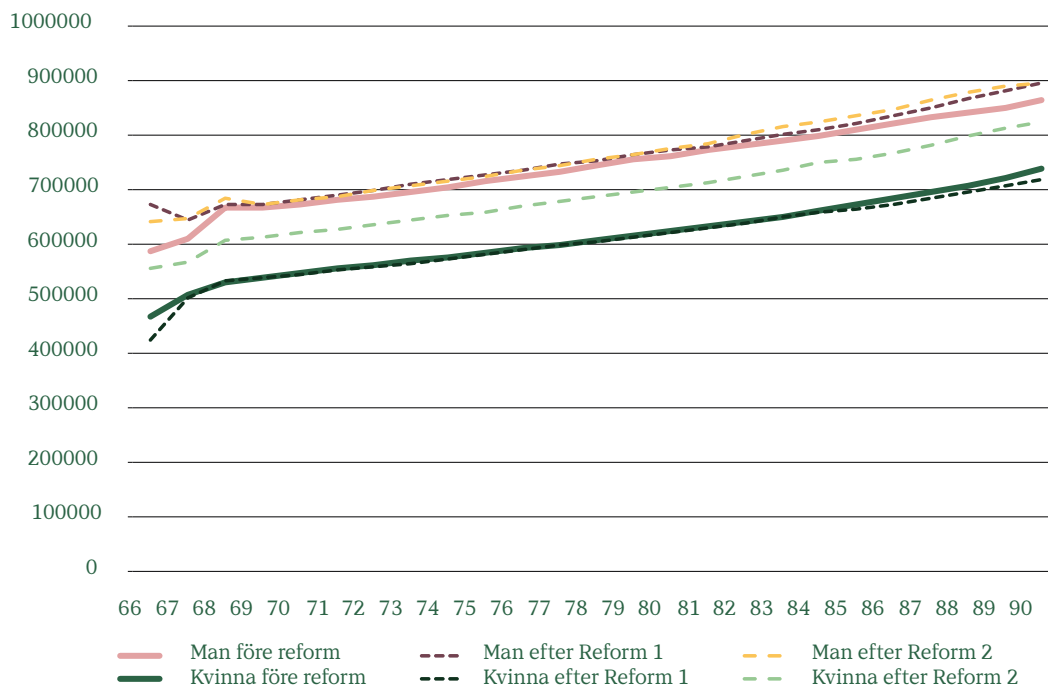
Figur 13. Medelvärde total pension för pensionärer, urvalet före och efter reform, 2020 års priser.



En kort sammanfattning av reformens effekt på den totala pensionsnivån är att den individualiserade föräldraledigheten (Reform 1) har en liten effekt, medan individualiserad föräldraledighet tillsammans med höjda kvinnliga löner (Reform 2) har en stor effekt och innebär att en stor del av pensionsgapet har slutits.

Figur 14 visar motsvarande nivåer för det urval som består av de med 30 eller fler år i den kommunala sektorn.

Figur 14. Medelvärde total pension för män och kvinnor med 30 år eller fler i kommunal sektor före och efter reform, 2020 års priser.

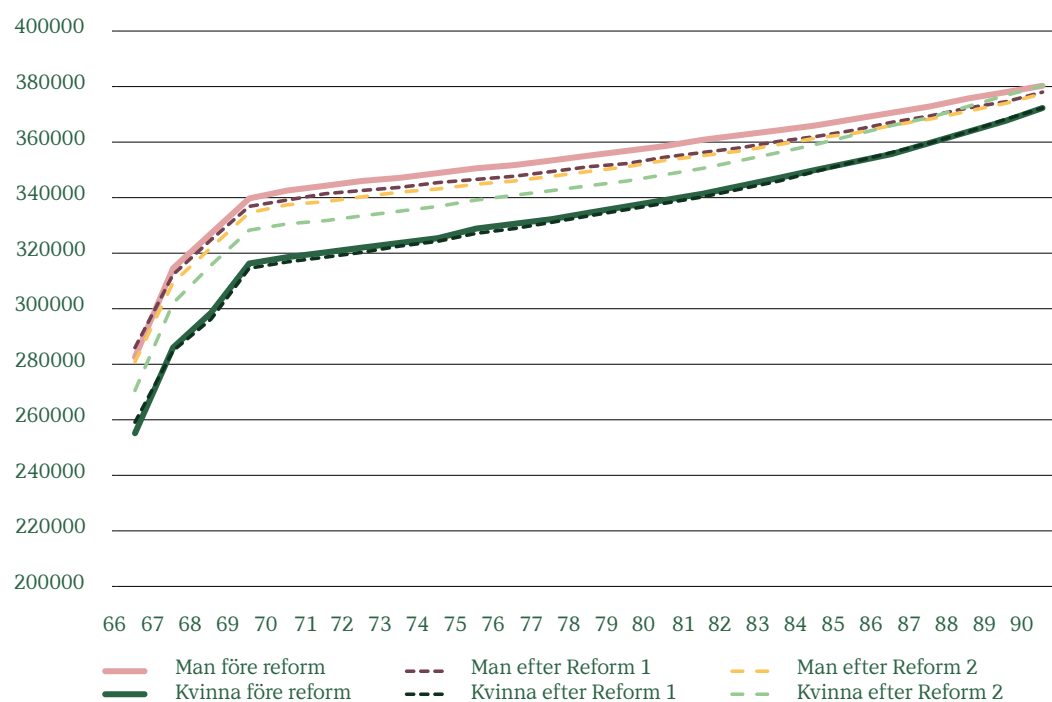


Inledningsvis och före reformen ser vi samma uppgång som tidigare för hela urvalet. För männen ligger nivån i början högre efter reformerna. Det är svårt att se någon förklaring, utan det får tillskrivas slumpen. De flesta modeller som ingår i SESIM innehåller slumpkomponenter och när urvalet blir litet, som i fallet med män med 30 eller fler år i kommunal sektor, kan slumpen spela roll. Notera att nivåerna liknar de som gäller för hela urvalet. Reformeffekten är återigen liten för Reform 1. Reform 2 innebär en högre pension för kvinnorna men en viss skillnad kvarstår. Kvinnorna får en något lägre pension under hela livet

Motsvarande beskrivning, men enbart för allmän inkomstpension och PPM, visas i figurerna 15 och 16.

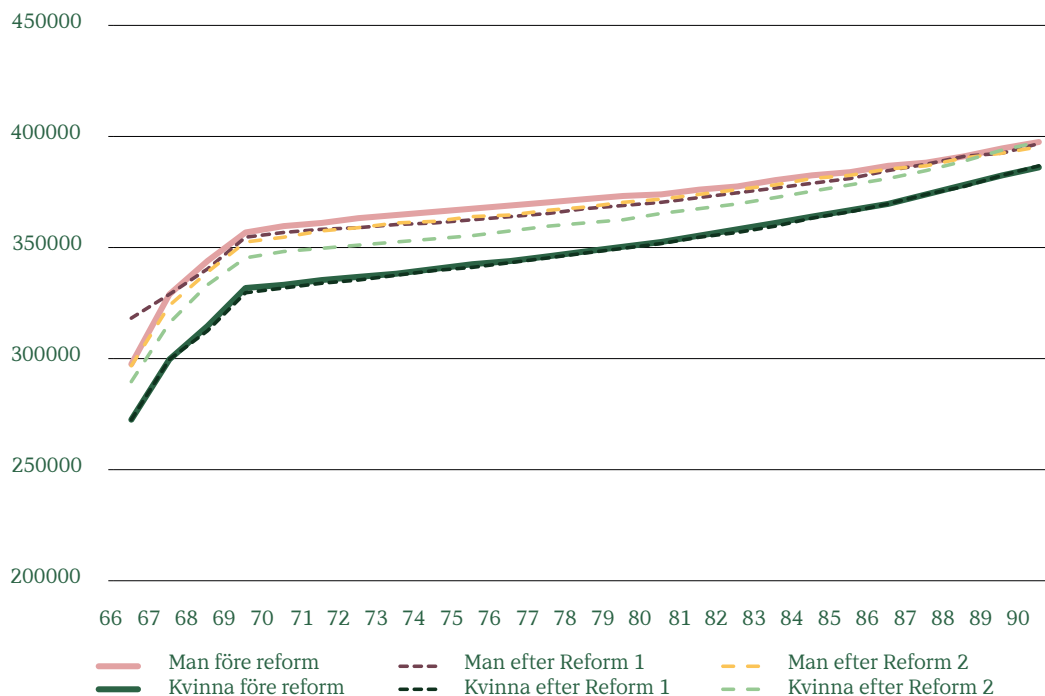
Den inledande ökningen i figur 15 förklaras enbart av att de som pensionerar sig senare får en högre nivå. En intressant skillnad jämfört med den totala pensionen är att Reform 1 innebär en lägre pension för männen medan effekten för kvinnorna är liten. När mannen tar ut föräldraledighet istället för att jobba minskar det nivån för den allmänna pensionen. Skälet till att motsvarande resultat inte framgick av den totala pensionen är att tjänstepensionen kompenserar för tappet i allmän pension.

Figur 15. Medelvärde allmän pension för urvalet före och efter reformer, 2020 års priser.



För de med många år i kommunal sektor (figur 16) är nivåerna högre men reformeffekten likartad. Könsskillnaden efter Reform 2 är något lägre än för hela urvalet.

Figur 16. Medelvärde allmän pension för urvalet män och kvinnor med 30 år eller fler i kommunal sektor före och efter reformer, 2020 års priser.

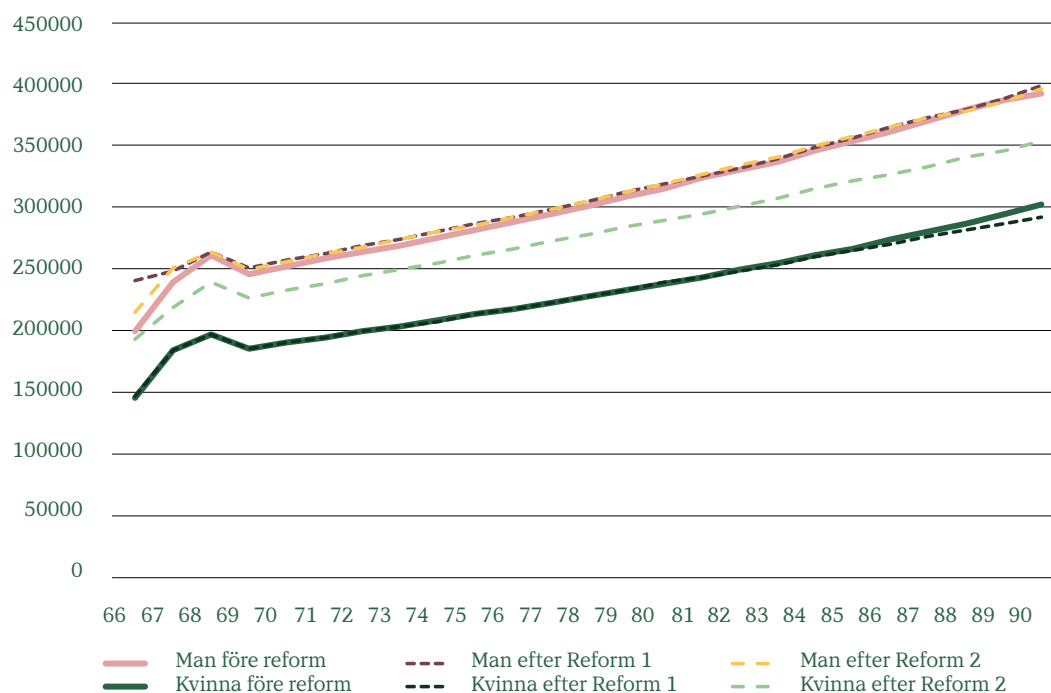


För den allmänna pensionen är skillnaden mindre mellan könen än för den totala pensionen. Det som förklarar varför den totala pensionen skiljer sig mer än den allmänna är att tjänstepensioner spelar en stor roll och i regel är högre för männen. Här spelar hela löneinkomsten roll, även belopp över takbeloppet. Höga inkomster kan få stor effekt, även när de är tillfälliga.

Figur 17 visar tjänstepensionerna för hela urvalet.¹⁴ Skillnaden före reform är stor mellan män och kvinnor. Exempelvis har männen när de är 70 år en genomsnittlig pension som är 36 procent över kvinnornas. En höjd lön för kvinnorna har stor betydelse och minskar pensionsgapet vid 70 år från 36 till 8 procent.

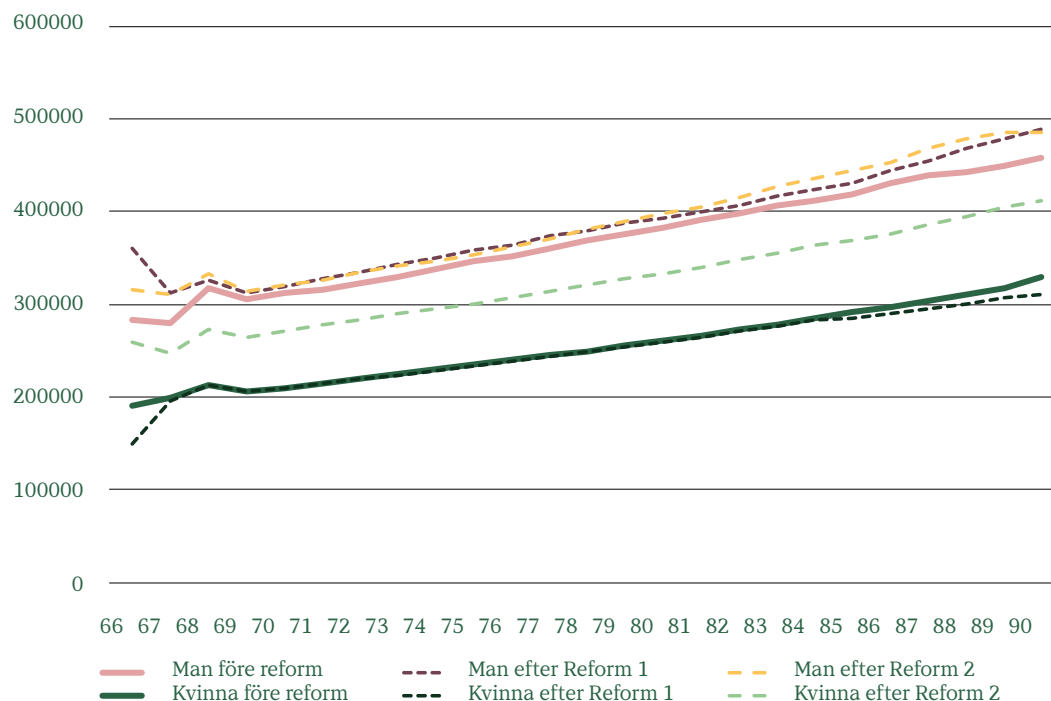
¹⁴ Förklaringen till den initiala "puckeln" där nivån vid 68 års ålder är högre än vid 69 har att göra med riktåldern. Den är satt till 69 år, enligt de förutsättningar som vi utgår ifrån och som gäller när individerna i urvalet går i pension. Det innebär att de individer som vid 68 års ålder är försörjda av något bidragssystem, exempelvis förtidspensionerade, kommer att gå i pension vid 69 års ålder. Dessa individer har i genomsnitt en lägre pension och detta sänker nivån vid 69 år.

Figur 17. Medelvärde tjänstepension före och efter reformer, 2020 års priser.



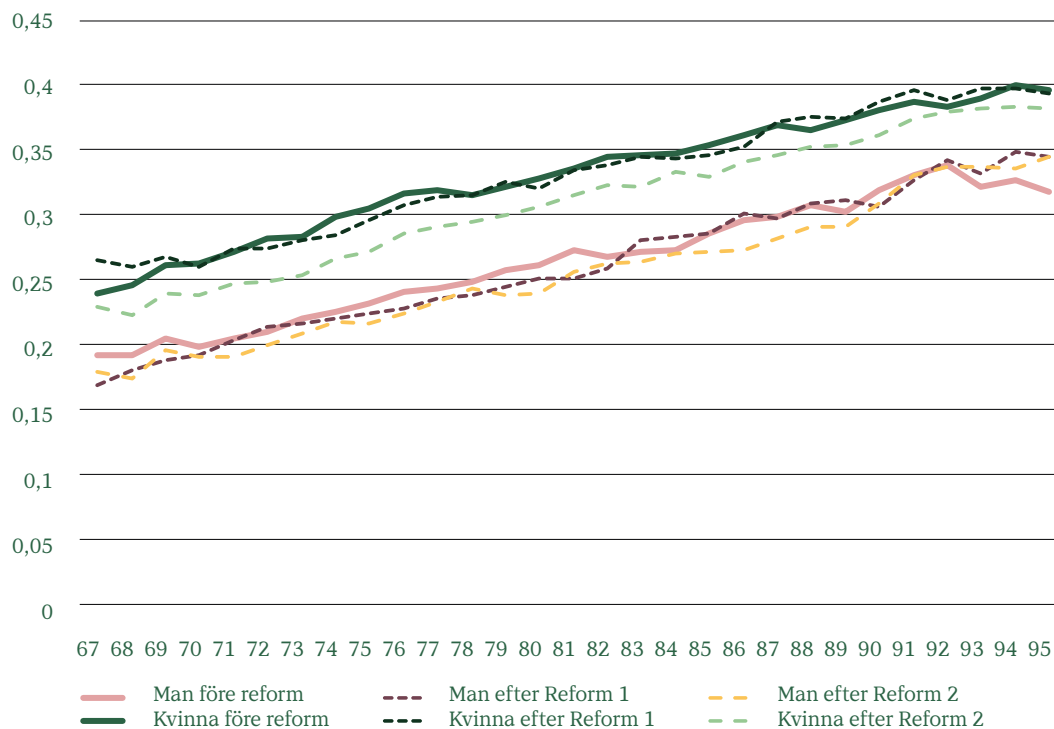
För de som arbetat länge i kommunala sektorn (figur 18) är profilen i stora drag lik den som gäller för hela urvalet, men några skillnader kan framhållas. Nivån för männen är högre än för hela urvalet och skillnaden mellan män och kvinnor är något större. Som nämndes tidigare är skillnaden i andelen med höga inkomster betydande inom gruppen med många år i kommunal sektor. Denna skillnad visar sig i form av skilda nivåer i tjänstepensionen. Även om ökande kvinnliga löner minskar skillnaden räcker det inte för att helt utjämna pensionen.

Figur 18. Medelvärde tjänstepension för de med 30 eller fler år i kommunal sektor före och efter reformer, 2020 års priser.



Tjänstepensionen har betydelse för varför männens pensioner är högre. På samma sätt spelar andelen som är beroende av grundskyddet i sin pension en roll för varför kvinnornas pensioner är lägre. Figur 19 visar profilerna för andelarna med grundskydd för ensamstående pensionärer. Eftersom nivåerna är mycket låga för sammanboende redovisas enbart resultaten för de ensamstående. Som pensionsmyndigheten visat utgör ensamstående, framför allt kvinnor, en betydande andel av gruppen pensionärer med låg ekonomisk standard.

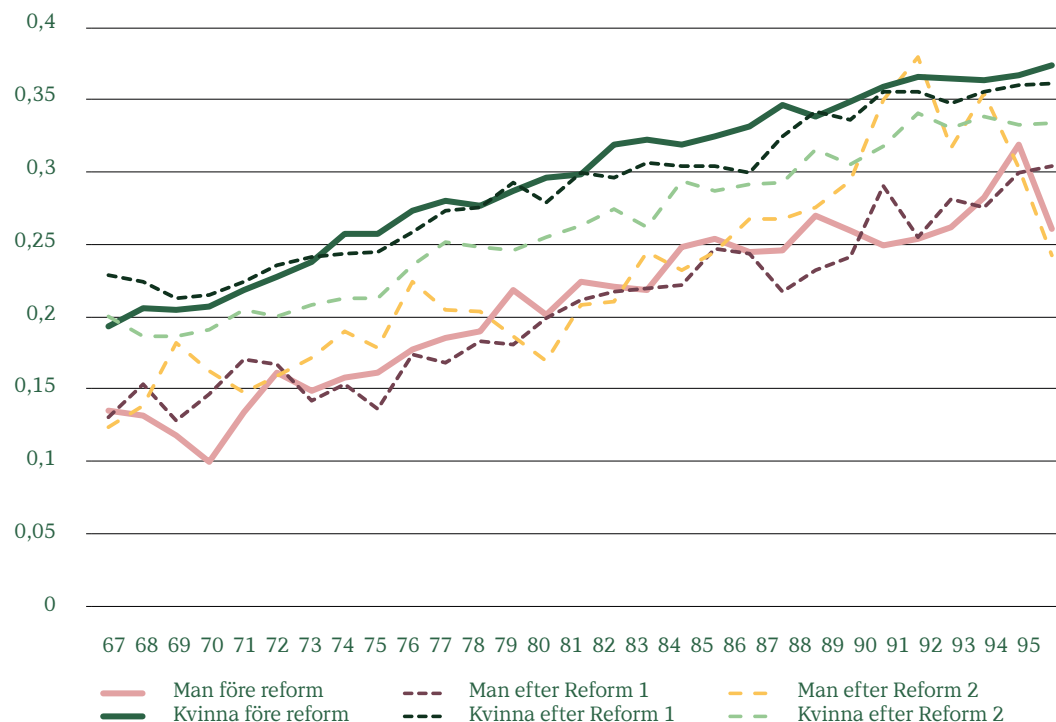
Figur 19. Andel ensamstående pensionärer med grundskydd i urvalet före och efter reformer.



Generellt simuleras en hög andel som är beroende av grundskyddet men framförallt en hög andel för kvinnorna. Andelen ökar dessutom med åldern, men där finns inga tydliga effekter av Reform 1. Den effekt som reformen har på pensionsgrundande inkomst är för liten för att påverka andelen med låga pensioner. Däremot innebär Reform 2 en lägre nivå för kvinnorna, men nivån ligger fortfarande klart över den som gäller för männen. Här bör effekten av att grundskyddet är inkomstindexerat noteras. Om vi istället utgick ifrån prisindexering skulle andelen med dessa bidrag vara mycket liten.

Motsvarande andel för de med många år i kommunal sektor visas i figur 20. Trots många år med en sysselsättning är det många, framför allt kvinnor, som har så låg pension att de är berättigade till grundskydd. Den större variationen över åren, särskilt för männen, beror på att urvalet är mindre och att en viss slumpmässighet spelar in.

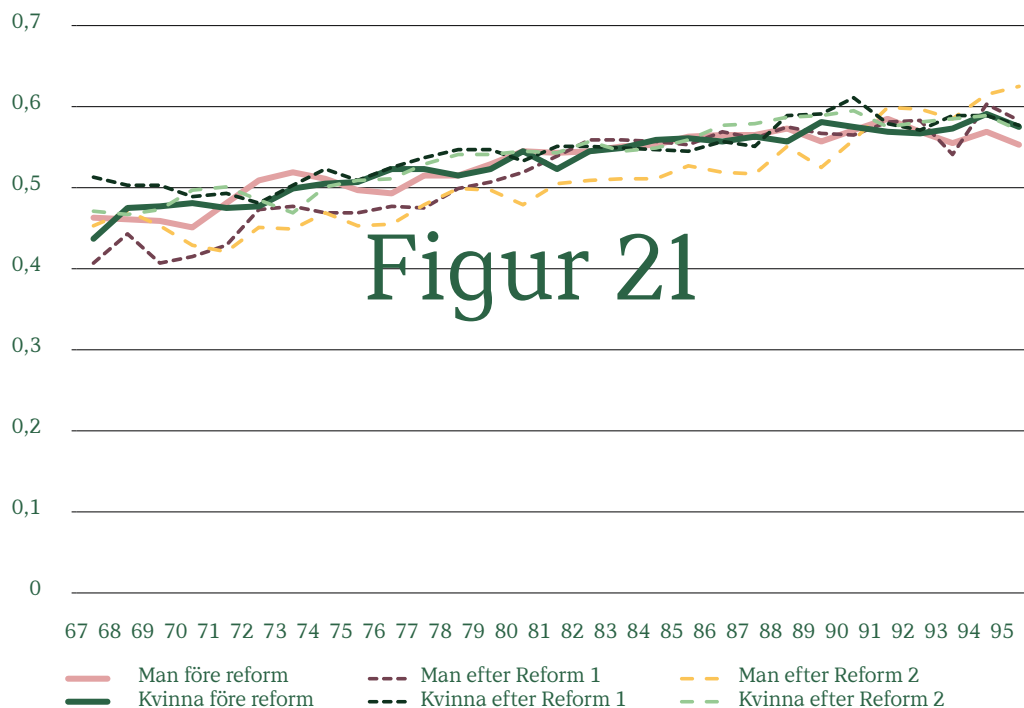
Figur 20. Andel ensamstående pensionärer med 30 eller fler år i kommunal sektor med grundskydd före och efter reformer.



En fråga av intresse när det gäller reformens effekt på ekonomisk utsatthet har att göra med vilka som påverkas av reformen. Trots allt handlar det om en reform som främst har betydelse för de som varit sysselsatta under en stor del av sitt aktiva liv. De individer som har haft en låg sysselsättning under hela eller delar av sitt yrkesaktiva liv kommer enbart att påverkas marginellt. Detta gäller exempelvis utrikesfödda från länder med låg utbildningsnivå som varit en stor invandringsgrupp till Sverige under senare tid. Enligt den klassifikation som användes av SCB särskiljer vi de som invandrat från ett land med låg eller medelhög HDI.¹⁵ Som framgår av figur 21 är det en mycket hög andel av dessa utrikesfödda som har en så låg pension att de uppfyller villkoren för att få ta del av grundskyddet. För kvinnorna är andelen omkring 50 – 60 procent. För männen är den ungefär densamma, fränsett de yngre. Reformeffekterna är små vilket kan förklaras med att sysselsättningen för denna grupp av utrikes födda är låg.

¹⁵ Som grund för indelning av utrikes födda i olika ländergrupper används ofta Human Development Index (HDI). Avsikten med HDI är att jämföra välbefindet i olika länder och måttet kan ses som ett alternativ till BNP. HDI är en sammanvägning av förväntad livslängd, utbildningsnivå och BNP. Måttet har använts sedan 1990 i FN:s årliga rapporter Human Development Report.

Figur 21. Andel ensamstående utrikes födda pensionärer från ett land med låg eller medelhög HDI med grundskydd i urvalet före och efter reformer.



Att denna grupp av utrikes födda kommer att få en låg pension i framtiden har flera förklaringar. De som invandrat i unga år har en lägre sannolikhet att vara sysselsatta jämfört med inrikes födda. De som invandrat högre upp i åldern kan inte ens med en hög sysselsättning få en rimlig pensionsbehållning. För de som arbetar är lönenivån dessutom i regel lägre än bland inrikes födda. Det förklarar att Reform 2 har en liten effekt. Det ska nämnas att hela detta scenario bygger på att integrationen på arbetsmarknaden inte är mer framgångsrik i framtiden än den varit historiskt. Gruppen med låg-medel HDI utgör cirka 20 procent av urvalet.

Problemet med en relativt stor grupp som har en betydligt lägre sysselsättning innebär att en reform som individualiserad föräldrapenning enbart kan få en begränsad effekt. Dessutom innebär det att de fördelningsmått som är baserade på relativ inkomst kommer att indikera en ökad inkomstspridning som ett resultat av reformen.

I ett försök att ge en mer sammanfattande beskrivning av reformeffekten på pensionsnivåerna följer här en alternativ metod där kvinnors pensioner sätts i relation till mäns.



Garantipension spelar störst roll för kvinnor

I våra beräkningar utgår vi från summan av pensionsinkomsten de första tio åren efter pensionering. På det sättet undviker vi att fånga upp alltför kortsiktiga effekter. Medelvärdet för pensionen under dessa tio år beräknas för män och kvinnor och sedan beräknas kvinnornas pension i relation till männens. Denna beräkning upprepas före och efter reformen och resultatet presenteras i tabell 3.

Tabell 3. Summa pension, tio första åren efter pensionering, kvinnor i relation till män.

	Hela urvalet			Kommunal sektor > 10 år			Kommunal sektor > 30 år		
	Före reformer	Efter Reform		Före reformer	Efter Reform		Före reformer	Efter Reform	
		1	2		1	2		1	2
Allmän-, tjänstepension och grundskydd	0,87	0,86	0,95	0,83	0,81	0,92	0,82	0,80	0,91
Allmän- och tjänstepension	0,87	0,86	0,95	0,82	0,81	0,92	0,81	0,79	0,91
Allmän pension	0,95	0,95	0,98	0,95	0,94	0,97	0,93	0,93	0,96
Tjänstepension	0,76	0,74	0,92	0,69	0,66	0,85	0,68	0,65	0,85
Garantipension	1,19	1,23	1,14	1,28	1,31	1,17	1,58	1,51	1,34

Före reformen och för hela urvalet är kvinnornas andel av männens totala pension 0,87, motsvarande efter reformen är 0,86 respektive 0,95. Återigen är det en mycket liten effekt av Reform 1, men en väsentlig effekt av Reform 2. För de som arbetat länge i kommunal sektor är dessa andelar lägre. När vi exkluderar grundskyddet och enbart inkluderar allmän- och tjänstepension är resultaten närmast oförändrade. Grundskyddet spelar således en liten roll för skillnaden i den totala pensionen mellan män kvinnor. En förklaring är att beloppen är relativt små i förhållande till den totala pensionen. Även om andelen kvinnor som är berättigade till grundskyddet är relativt stor är det få som är berättigade till maxbeloppen av de komponenter som ingår i skyddet.

Tittar vi bara på allmän pension är kvinnornas andel som väntat betydligt högre och efter Reform 2 mycket nära männens nivå. Om den allmänna pensionen är lika gäller motsatsen för tjänstepensionen. För de med 30 år eller fler i den kommunala sektorn är nivåerna lägre – före reform enbart 0,68 och efter Reform 2 har andelen stigit till 0,85. Detta visar än en gång att inkomstskillnaden mellan män kvinnor är stor i den kommunala sektorn.

Tjänstepensionen spelar stor roll för pensionsnivåerna för de med relativt höga inkomster och garantipensionen spelar en stor roll för de med låg inkomst. Före reformen är kvinnornas andel 1,19 för hela urvalet och för de med tio eller fler år i kommunal sektor är den 1,28. För de med 30 eller fler år är andelen betydligt högre. Resultatet beror på att i denna grupp befinner sig de som arbetat hela livet i en sektor med relativt låga löner och dessa är i genomsnitt lägst för kvinnorna. Även om de har arbetat i många år är löneinkomsten låg, vilket innebär att de är berättigade till en garantipension. Med låga inkomster blir garantipensionen betydligt högre än för de män som arbetat i samma sektor. Löneinkomstens betydelse framgår klart och vid scenariot med högre inkomster för kvinnorna sjunker andelen kraftigt. Det kan förefalla märkligt att kvinnor med tio eller fler år i kommunal sektor har lägre inkomstandel från garantipension än de med fler år i denna sektor. Förklaringen är att det bland de med tio eller fler år finns ett större antal kvinnor som även varit sysselsatta i andra sektorer och då sektorer där inkomstnivån varit högre. Det är i sig en intressant observation att om den låga inkomst som gäller för en del kvinnor i den kommunala sektorn (och som i en SESIM simulering även antas gälla i framtiden), då innebär det att många kvinnor som varit kommunalanställda länge får så låga pensioner att de blir beroende av grundtryggheten pensionssystemet.

Den relativa pensionen kan även beräknas under andra perioder i livet, men det ändrar inte resultaten i nämnvärd omfattning. Den relativa pensionen kvinnor/män sammanfattar de förväntade skillnaderna. En nackdel är att det inte är det konventionella sättet utan normalt brukar den så kallade kompensationsgraden beräknas. Detta är också ett relativt begrepp, nämligen inkomsten av pension i relation till inkomsten av arbete. Skälet till att kompensationsgraden inte redovisas i rapporten är att det inte är så informativt. Reformen som innebär ökade kvinnliga löner innebär även att inkomsten före och efter pensionering ökar, vilket lämnar kompensationsgraden i det närmaste oförändrad. De beräkningar av kompensationsgraden som genomförts, men inte redovisas, visar på förväntade nivåer.

Hela befolkningen som underlag

Som avslutning byter vi fokus och studerar effekter av reformen på befolkningsnivå. Här presenteras resultat om reformens fördelningseffekter men även effekten på de offentliga finanserna.

För att visa fördelningseffekter och totala kostnader och intäkter använder vi i det här avsnittet beräkningar baserade på simuleringar där hela befolkningen ingår. I tabell 4 redovisas förändring av löneinkomst och ekonomisk standard samt fördelningseffekter. De uppgifter som redovisas i tabellen avser hela perioden och vi redovisar den procentuella skillnaden jämfört med före reformen.

Tabell 4. Effekter på inkomst och fördelning, procentuell förändring jämfört med före reform. Totalt under 2020 – 2100 för hela befolkningen.

Procentuell förändring jämfört med före reform		
	Reform 1	Reform 2
Medelvärde löneinkomst	-0,7	4,3
Medelvärde ekonomisk standard	-0,3	2,8
Gini	0,1	0,4
Andel med låg ekonomisk standard	0,4	4,7

Reform 1 har lett till en minskning av den genomsnittliga löneinkomsten med 0,7 procent. Som tidigare framgått är detta en effekt av att männens inkomster har minskat som en följd av ett högre uttag av föräldraledighet. Det visar än en gång att den totala inkomsteffekten av reformen är begränsad. Reform 2 innebär en löneökning och när kvinnornas löner närmar sig männens nivå motsvarar det en ökning i genomsnitt för hela perioden och för hela befolkningen på 4,3 procent.

För att beskriva effekten på hushållens ekonomiska standard används normalt en definition som är kopplad till hushållets disponibla inkomst där hänsyn tas till hushållets försörjningsbörda.¹⁶ Av tabell 4 framgår att Reform 1 innebär en minskning av ekonomisk standard med 0,3 procent. Med tanke på att löneinkomsten minskar är det naturligt att detta även minskar ekonomisk standard. För Reform 2 är motsvarande en ökning med 2,8 procent.

Fördelningseffekterna beräknas med Gini-koefficienten och det så kallade fattigdomsmåttet. Resultatet visar en i praktiken oförändrad spridning för Reform 1, men för Reform 2 en ökad spridning. Sysselsatta kvinnor får ökade inkomster men inkomsten för övriga individer är oförändrad. Bland de med oförändrad inkomst finns icke-sysselsatta med låga inkomster och som en följd av Reform 2 ökar därmed inkomstskillnaden.

¹⁶ Med ekonomisk standard avses hushållets disponibla inkomst dividerad med hushållets totala antal konsumtionsenheter (enligt SCB:s ekvivalensskala). Ekonomisk standard används vanligen för analyser av individers ekonomiska levnadsstandard eftersom den tillåter jämförelser av individer från hushåll av olika storlek och sammansättning.

Andelen fattiga hushåll ökar

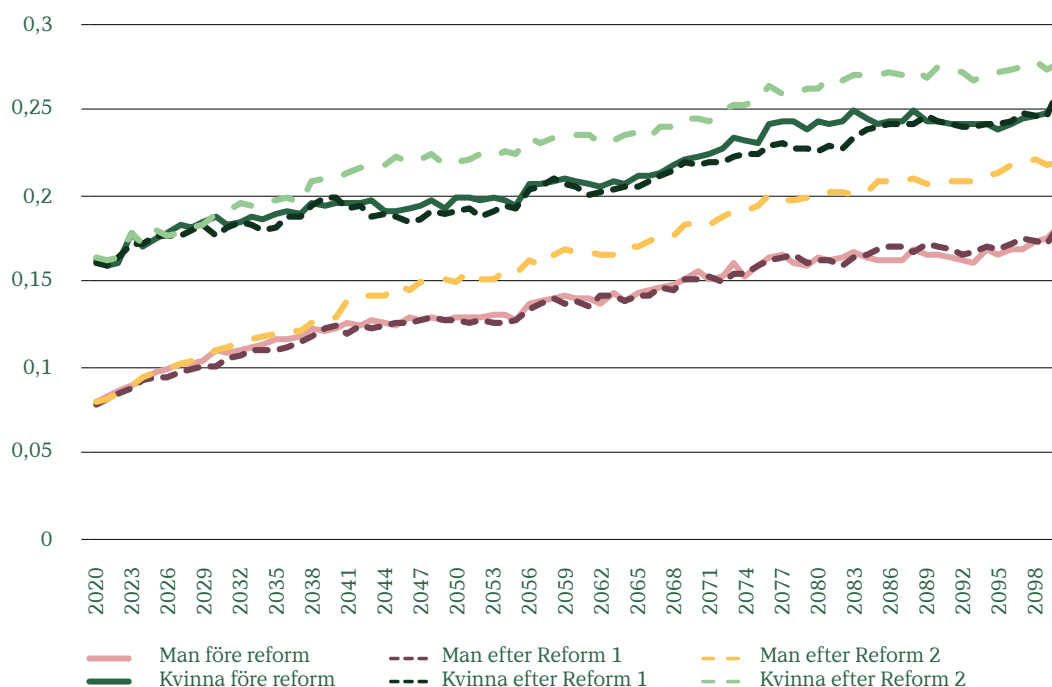
Ekonomisk standard är även kopplad till definitionen av fattigdom, eller alternativt andelen hushåll med låg ekonomisk standard. Enligt den konvention som används här är det andelen hushåll med en ekonomisk standard mindre än 60 procent av medianen. Tabell 4 visar att reformen har inneburit en ökning av denna andel. Det är en illustration till en kritik av fattigdomsmåttet och att detta är baserat på relativ inkomst. Anledningen till ökningen är att kvinnornas högre löneinkomst ökar medianinkomsten och därmed faller fler hushåll under denna gräns. Fler individer har inte minskat sin ekonomiska standard i monetära belopp, men det är en minskning i förhållande till medianinkomsten.

I syfte att mer detaljerat visa hur andelen pensionärer med låg ekonomisk standard förändras över tid och ålder sammanfattas utvecklingen i figurerna 22 och 23.

Figur 22 visar att andelen stiger över tid. För kvinnor är det en ökning från drygt 15 procent till cirka 25 procent i slutet av perioden. För männen är det en liknande trend men på en lägre nivå. Det finns flera förklaringar till denna ökning över tid men en viktig är att andelen äldre ökar. En ökad andel äldre tillsammans med följsamhetsindexeringen av den allmänna inkomstpensionen minskar pensionen relativt medianinkomsten. Det ska tilläggas att detta gäller eftersom vi utgår från en real tillväxt.

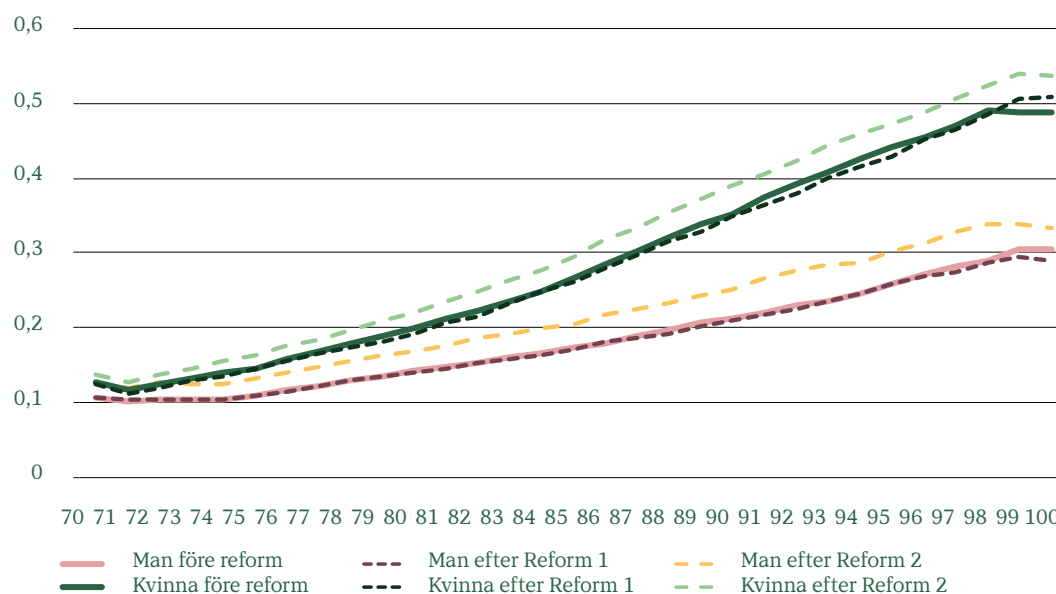
Reform 1 har ingen effekt. Reform 2 innebär en ökad andel och ökningen är störst för männen. Ökningen av kvinnornas löner höjer medianinkomsten, vilket innebär en viss ökning av pensionsnivåerna för de kvinnor som varit sysselsatta. För männen blir ökningen av andelen med låg ekonomisk standard större eftersom de inte fått någon inkomstökning.

Figur 22. Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard i befolkningen över tid, före och efter reformer.



Figur 23 visar motsvarande utveckling men nu för ålder istället för tid. Som synes ökar andelen med låg standard även med åldern. Följsamhetsindexeringen av den allmänna inkomstpensionen har betydelse för detta, likaså att andelen ensamstående ökar bland de äldre. Det är en viktig del i förklaringen av den mycket höga andelen fattiga bland äldre kvinnliga pensionärer. Reform 2 ökar igen andelen med låg ekonomisk standard.

Figur 23. Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard i befolkningen och ålder, före och efter reformer.



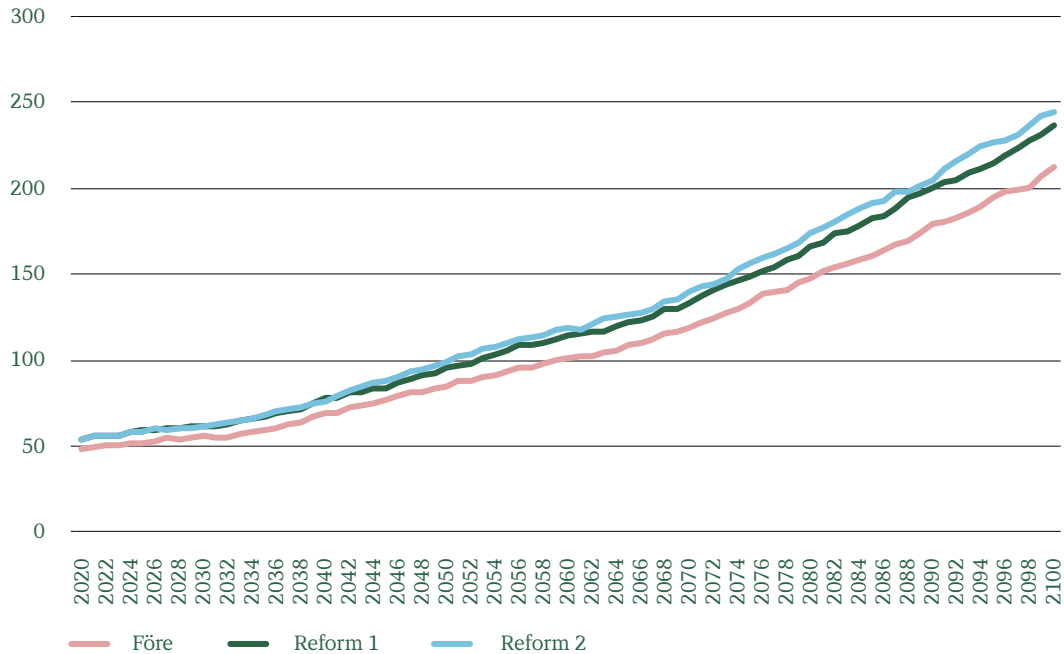
En slutsats är att Reform 1 enbart har begränsade effekter på såväl fördelningen av ekonomisk standard som andelen med låg standard. Däremot har Reform 2 större effekter, men de innebär en ökning av andelen med låg ekonomisk standard. Vi resonerar mer kring betydelsen av detta i sammanfattningen i början av rapporten. Nästa fråga är om det finns några reformeffekter på totala kostnader och intäkter.

Högre löner leder till ökad BNP

Utvecklingen av totala utgifter är främst kopplade till utgifter för föräldrapenningen och i figur 24 redovisas hur summan av denna förändrats över tid för befolkningen. I utgångsläget år 2020, före reformen, är den totala utgiften 47 Mdkr. År 2100 har beloppet ökat till 212 miljarder. Det är en kraftig ökning som drivs på av att antalet nyfödda och den bidragsgrundande inkomsten (SGI) ökar. Men även inkomstindexeringen av takbeloppet i föräldrapenningen och antagandet om en långsiktig real tillväxt har betydelse för ökningen. Många faktorer förklarar utvecklingen över tiden, men det som har intresse för utvärderingen av reformeffekten är skillnaden i beloppen. Reform 1 innebär som nämnts en ökning av utgiften och exempelvis år 2050 är kostnaden tio miljarder högre än före reform, en skillnad som ökar för att år 2100 uppgå till 24 miljarder. Reform 2 innebär i stort sett en liknande profil för utgifterna men nivån är något högre. Ökad löneinkomst för kvinnorna ger högre

SGI och därmed något högre kostnad för föräldrapenningen. För att få en bild av hur dessa nivåer står i relation till BNP redovisas i figur 25 föräldrapenningen som andel av BNP. Att relatera utgiften till BNP har relevans eftersom reformerna påverkar BNP.

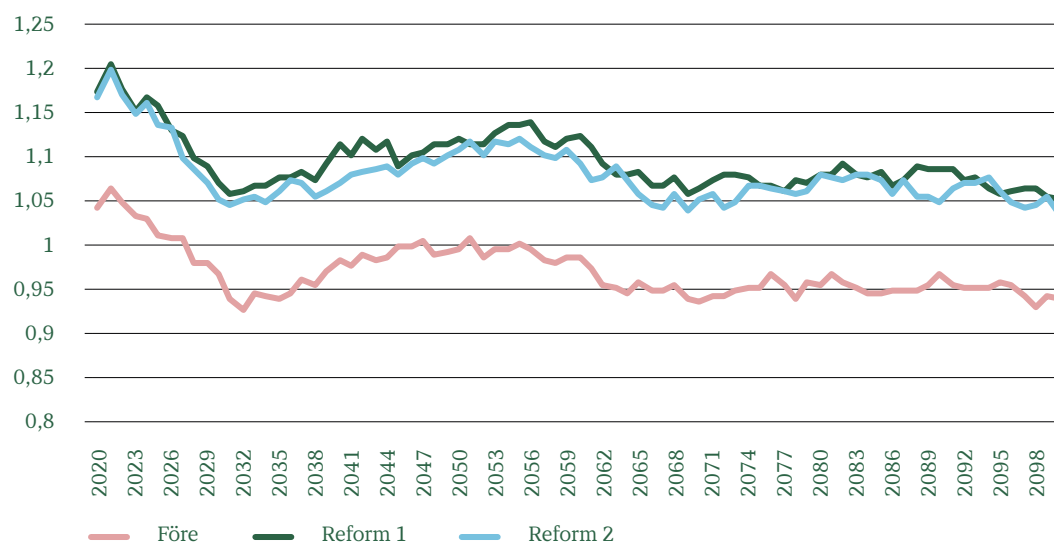
Figur 24. Totala utgifter för föräldrapenningen, före och efter reformer, miljarder kronor, 2020 års priser.



I SESIM beräknas inte BNP men en approximation till BNP kan beräknas om vi antar en konstant löneandel under framskrivningsperioden. Under 2000-talet har löneandelen uppgått till cirka 60 procent av BNP. Vi antar att detta gäller även i framtiden och beräknar BNP som lönesumman dividerad med 0,6. I lönesumman ingår även arbetsgivaravgifter. I figur 25 redovisas summan av föräldrapenningen som en andel av BNP beräknat på detta sätt. Notera att reformerna innebär en påverkan av BNP, för Reform 1 en mycket liten sänkning och för Reform 2 en relativt stor ökning.

År 2020 utgör utgiften för föräldrapenningen före reformen 1,05 procent av BNP, efter reformen har den ökat till cirka 1,2 procent. Utgiften som andel av BNP faller fram till cirka 2032 därefter ligger nivån mellan 0,95 – 1 procent. De sista 40 åren ligger den stabilt kring 0,95. Att den procentuella utgiften minskar fram till år 2032 beror på att antalet nyfödda inte ökar samtidigt som lönesumman ökar. Efter år 2027 antas realinkomsten växa med 1,6 procent per år och här beror svängningarna i utgiftsandelens på utvecklingen av antalet födda.

Figur 25. Föräldrapenningen som andel av BNP, före och efter reformer.



Slutsatsen är att Reform 1 och 2 ger liknande utfall för utgiften som andel av BNP. Profilerna över tid är parallella och det innebär att reformens kostnad är relativt oförändrad över tid.

Reformerna har inte enbart en effekt på utgiften för föräldrapenning. Även andra utgifter och intäkter påverkas. Reform 1 innebär att fler män tar ut föräldraledigheten, och eftersom männen i genomsnitt har högre inkomster kommer utgiften för föräldrapenningen att öka. En minskning av kvinnans föräldraledighet har en liten inverkan på löneinkomsten men det förkommer trots allt en viss ökning. Detta kan medföra en minskning av de offentliga utgifterna eftersom en inkomstökning kan leda till minskat behov av grundskyddet i pensionssystemet.

Reform 2, när kvinnornas löneinkomst ökar, medför en ökning av skatteintäkter och en ökning av utgiften för föräldrapenning. Samtidigt innebär det en viss utgiftsminskning eftersom utgiften för grundskyddet minskar. Notera att i dessa beräkningar beaktas inte att den inkomstökning som sker till de kvinnligt anställda i den offentliga sektorn är skattefinansierad.

I tabell 5 redovisas summerade intäkter och utgifter för hela perioden. Resultaten redovisas som procentuell förändring jämfört med före reformen. Eftersom vi är intresserade av den totala effekten avser tabell 5 hela befolkningen.

Tabell 5. Totala effekter av reformerna på skatteintäkter och utgifter. Totalt för befolkning och hela perioden 2020 – 2100.

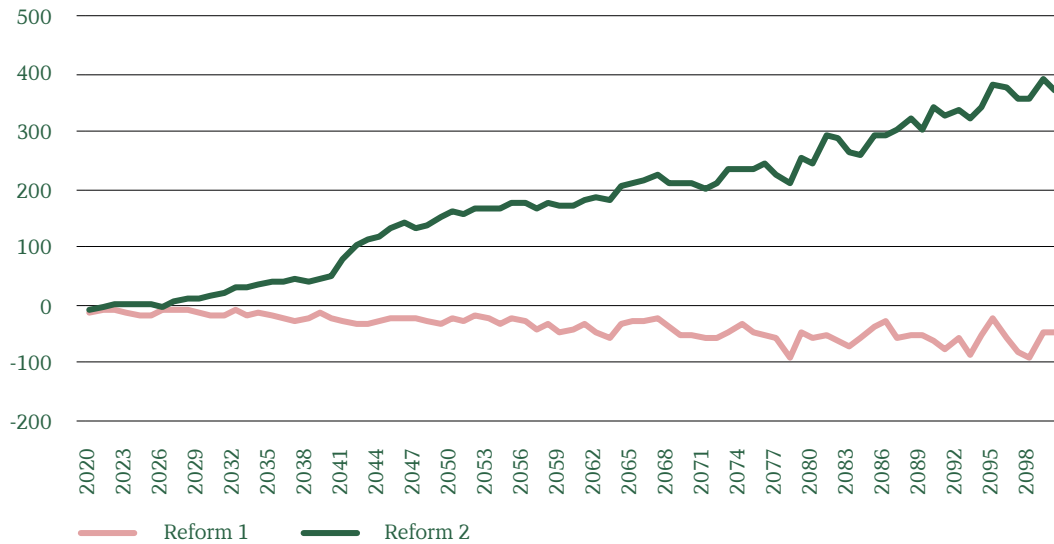
	Procentuell förändring jämfört med	
	Reform 1	Reform 2
Skatteintäkter	-0,6	5,3
Utgifter	1,1	2,0
Netto	-1,5	7,2

I skatteintäkter ingår skatter på arbetsinkomster och beskattningsbara transfereringar, skatt på kapital, fastighetsavgifter samt arbetsgivaravgifter. Utgifter inkluderar beskattningsbara och icke beskattningsbara transfereringar, exklusive allmän pension och tjänstepension. Dessa intäkts- och utgiftsposter täcker bara en del av de poster som ingår i det finansiella nettot för den offentliga sektorn. Här är inte ambitionen att beskriva detta finansiella netto utan enbart ett antal poster som täcker hushållens skatter och transfereringar. Det viktigaste är inte nivåerna utan skillnaden i intäkter, utgifter och nettot som beror på reformen.

Minskningen av männens sysselsättning och därmed minskningen i summan löneinkomst förklarar varför den totala skatteintäkten minskat. Efter Reform 1 har summan av alla skatteintäkter under hela perioden minskat med 0,6 procent jämfört med före reformen. Reform 2 innebär en kraftig ökning av skatteintäkten, mer än fem procent. Utgiften har ökat för båda reformerna – drygt en procent för Reform 1 och två procent för Reform 2. Förklaringen till ökningen av utgifter i Reform 1 är männens ökade uttag av föräldrapenning. I Reform 2 beror ökningen på männens ökade uttag och att kostnaden för kvinnornas uttag ökat eftersom deras bidragsgrundande inkomst (SGI) ökat. För Reform 1 innebär minskade skatteintäkter och ökade utgifter att nettot är negativt. För Reform 2 dominerar ökningen av skatteintäkter och nettot blir positivt. Den kraftiga ökningen, mer än sju procent, beror på att nivån i kronor för nettot är litet före reformen och det behövs en relativt liten ökning i kronor för att den procentuella ökningen ska bli stor.

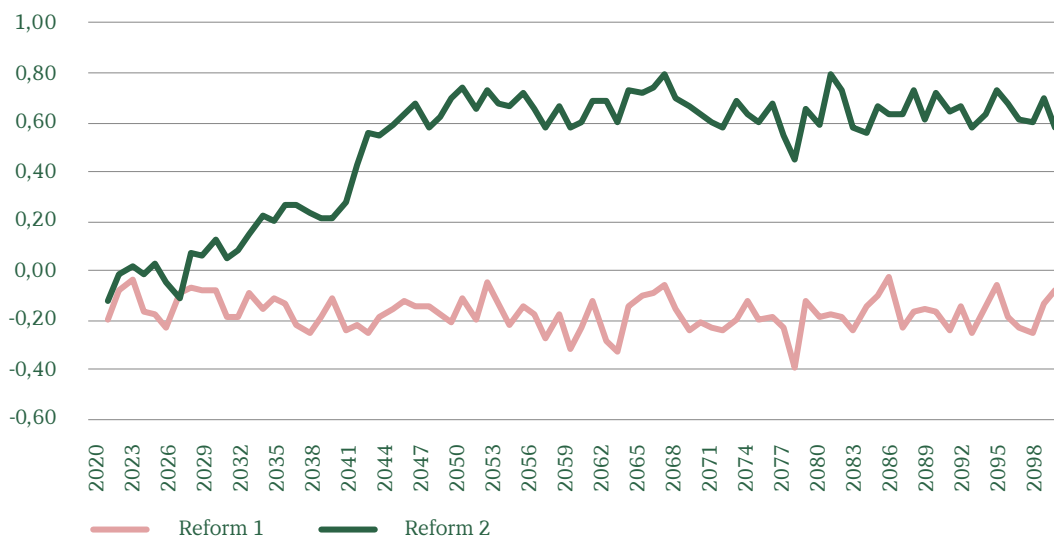
I figur 26 ges en beskrivning av hur nettot, totala intäkter minus totala utgifter, utvecklas över tid. Figuren visar differensen mellan reform och basalalternativet.

Figur 26. Nettot Reform 1 minus nettot före reform, nettot Reform 2 minus nettot före reform. Miljarder kronor 2020 års priser.



För Reform 1 domineras profilen av att utgiften för föräldrapenningen ökar när männen tar ut fler dagar. För Reform 2 förklaras det stigande nettot av att kvinnornas löneinkomst innebär ökande skatteintäkter. Väljer vi att presentera dessa nivåer som andel av BNP framgår av figur 27 att reformkostnaden utgör en liten andel.

Figur 27. Förändring i reformens nettokostnad som förändring i procentuell andel av BNP, procentenheter.



Först beräknas nettot som procentuell andel av BNP före reform respektive för Reform 1 och 2. Sedan beräknas förändringen i procentuell andel för Reform 1 jämfört med före reform och samma sak för Reform 2. Reform 1 innebär en viss minskning av nettot, intäkten har minskat (minskning av männens löneinkomst minskar skatterna) och utgiften har ökat (männens ökade uttag av föräldradedighet). Dessutom innebär en minskning av männens lönesumma att BNP minskar. Uttryckt som andel av BNP har Reform 1 lett till en minskad andel och jämfört med före reformen innebär det en minskning som ligger i intervallet noll till -0,4 procentenheter. I genomsnitt för hela perioden är det en minskning med 0,17 procentenheter. Motsvarande genomsnitt för Reform 2 är en ökning med omkring en halv procentenhet. Löneinkomstens ökning innebär en kraftig ökning av skatteintäkten och även utgiften ökar, men intäkten ökar mer än kostnaden.

De finansiella effekterna av reformerna innebär sammanfattningsvis att utgiften för föräldrapenning ökar med omkring en tiondels procent av BNP per år jämfört med före reformen. När vi tar hänsyn till övrig påverkan på både intäkter och utgifter skiljer sig resultaten. Reform 1 innebär en ökad kostnad och Reform 2 en minskad kostnad. Uttryckt som andel av BNP är dessa effekter relativt små.



Referenser

- Albrecht, J., Skogman Thoursie, P. och Vroman, S. (2015). Glastaket och föräldraförsäkringen i Sverige, Rapport 2015:1, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.
- Inkomstfördelningen 2035 vid olika scenarier. SOU 2019:57. Bilaga 2 till Långtidsutredningen 2019.
- Johansson, E.-A. (2010). Effekten av delad föräldraledighet på kvinnors löner. Rapport 2010:5, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering.
- Försäkringskassan, Socialförsäkringen i siffror 2019.
- Lucas (1976) Econometric policy evaluation: A critique, Carnegie-Rochester conference series on public policy, 1976.
- Pensionsmyndigheten (2015). Tumregler för pensionsberäkningar, PID138202.

KPA Pension är det ledande pensionsbolaget inom kommunsektorn. Sedan starten 1922 har vi erbjudit våra kunder konkurrenskraftiga pensions- och försäkringslösningar. KPA Pension är också pensionsbolaget som tänker ett steg längre. Vi vill ge våra kunder en trygg pension i en hållbar värld och tar därför ett aktivt samhällsansvar.

KPA Pension har idag hand om pensionen åt två miljoner anställda och tidigare anställda inom kommun, region, kommunalförbund, kommunförbund och kommunala företag.

Vi ägs till 60 procent av Folksam och till 40 procent av Sveriges Kommuner och Regioner.