

Effekter av utfasningen av änkepensionen

Redovisning av uppdraget i regleringsbrevet 2017



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
Inledning	5
Kortfattat om regelverket	7
Statistik	10
Änkepensionen idag	10
Nybeviljande av änkepension	13
Nyblivna änkor och nybeviljat grundskydd	14
Sammanfattning av statistik	16
Analys av skillnader mellan kvinnor och mäns pensioner	17
Skillnaden mellan kvinnor och mäns allmänna pensioner över tid	19
Skillnader uppdelat på grupper	20
Skillnaden inklusive tjänstepension	22
Pensionsålderns påverkan på pensionsgapet mellan män och kvinnor	23
Sammanfattning av analys av skillnader mellan kvinnor och mäns pensioner	24
Utfasningen av änkepensionen	25
Samordningens effekter på änkepensionen och grundskyddet	25
Kvinnors ökande förvärvsfrekvens	29
Kontrafaktisk analys av änkepensionens påverkan på grundskyddet	31
Sammanfattning av utfasningens effekter	33
Änkepensionens storlek i framtiden	36
Efterord	38
Bilaga	39
Samordning mellan änkepension och ålderspension	39
Skillnader i nettoutbetalningar mellan kvinnor och män	41

Erik Granseth

Datum: 2017-09-15
Dok. bet: PID161723
Version: 1.0
Dnr/Ref: VER 2017-267

Sammanfattning

Änkepensionen är en förmån som är under utfasning i och med att man inte beviljar änkepension för äktenskap som ingicks efter den 31:a december 1989. Utfasningen kommer att pågå under en lång tid framöver, det är inte förrän runt 2060 som den sista änkepensionären förväntas avlida. I januari 2017 var det 262 000 änkor som hade änkepension och hälften av dessa var 84 år eller äldre.

Det pågår även ett inflöde av nya änkepensionärer, år 2005 beviljades 91 % av alla nyblivna änkor änkepension, idag är andelen ungefär 67 %. Minskningen beror inte bara på kravet på att man ska ha varit gift vid en viss tidpunkt, det beror även på att många mister sin änkepension vid samordningen med sin egna inkomstgrundade allmänna pension som sker när man fyller 65 år.

Eftersom fler och fler nyblivna änkor inte är berättigade till änkepension leder det till att fler får garantipension och/eller bostadstillägg istället, de senaste åren har 8–15 % fått garantipension och 10 % bostadstillägg. För de änkor som nybeviljats änkepension får färre än 2 % garantipension och 14 % bostadstillägg i samband med makens dödsfall.

Änkepensionen reducerar skillnaderna mellan kvinnor och mäns pensioner, år 2016 hade kvinnor före skatt i snitt 2 135 kronor lägre allmän pension än män. Utan änkepension hade skillnaden varit 770 kronor större och utan grundskyddsförmånerna ytterligare 902 kronor högre. Det är i högre åldrar som änkepensionen reducerar skillnaderna mest. För yngre pensionärer finns det en tendens till minskade skillnader som beror på ökningen av kvinnors sysselsättningsgrad som skett från 1970 och framåt. Däremot hade det blivit ännu större skillnader mellan könen om tjänstepensionen hade inkluderats. I denna rapport finns det endast uppgifter om tjänstepensioner för de som är födda 1937 och tidigare. För dessa skulle skillnaden ökat med 2 500 kronor för gifta och 1 250 kronor för ogifta.

För att göra en uppskattning av hur pass mycket utgifterna för grundskyddet ökar under utfasningen av änkepensionen har en kontrafaktisk analys utförts. Denna ger svaret på hur pass mycket utgifterna för garantipensionen och bostadstillägget skulle ha varit under perioden 2006–2017 om änkepensionen över huvud taget inte hade funnits. I januari 2017 hade årsnivån för utgifterna för garantipensionen varit 2,6 miljarder kronor högre och bostadstillägget cirka 5 miljarder kronor högre¹. Detta motsvarar ungefär 20 % högre utgifter för garantipensionen och 25–65 % högre bostadstillägg. Dessa utgiftsökningar kan nog anses vara ett tak för framtida utgifter, uttryckt i dagens priser, för grundskyddet under änkepensionens utfasning.

Kvinnor som fyller 60 år i år har i genomsnitt 90,5 % av mäns pensionsbehållning². Motsvarande uppgifter för 16 år sedan var att kvinnorna då hade 73 % av männens

¹Uppgifterna för bostadstillägget är behäftade med större osäkerhet än de för garantipensionen. De uppgifter som behövs för att beräkna bostadstillägg saknas för de änkepensionärer som inte har ansökt om det. Därför har vissa antaganden varit tvungna att göras.

²Det speglar livsinkomsterna under intjänandetaket och innehåller även kompensationen som finns för barnår, studier och värnplikt.

pensionsbehållning. De minskande skillnaderna i pensionsbehållning leder till mer jämställda allmänna pensioner i framtiden eftersom de äldre i pensionärskollektivet succesivt avlider och byts ut mot yngre årskullar.

Inledning

I regleringsbrevet för 2017 ges Pensionsmyndigheten följande uppdrag:

Effekter av utfasningen av änkepensionen

I rapporten Jämställda pensioner? (Ds 2016:19) beskrivs den pågående utfasningen av änkepensionen. Pensionsmyndigheten ska med den som utgångspunkt analysera vilka effekter utfasningen av änkepensionen får. Analysen ska visa hur kvinnornas totala inkomster påverkas och hur det påverkar inkomstskillnaderna mellan kvinnor och män. Analysen ska även belysa i vilken utsträckning minskningen av änkepensionen leder till ökade kostnader i andra välfärdssystem och hur det påverkar statens budget. Analyserna ska så långt möjligt redovisas över tid till dess änkepensionerna i huvudsak helt är utfasade.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet) senast den 15 september 2017. Redovisningen ska hänvisa till regleringsbrevet för 2017 avseende Pensionsmyndigheten.

Denna rapport innehåller till största del statistik om kvinnors och mäns allmänna pensioner och endast till viss del information om tjänstepension (för de födda 1937 och tidigare). Orsaken till detta är att pensionsmyndighetens datalager, PEDAL, vid tidpunkten för rapportens författande ännu inte har tillgång till ytterligare tjänstepensionsutbetalningar. Resultaten presenteras före skatt, skattesystemet för pensionärer har ändrats ett flertal gånger under perioden för vilka de flesta resultaten har beräknats (2003–2017). Det bör påpekas att skillnader i pension mellan män och kvinnor skulle ha minskat om det hade tagits hänsyn till skatteeffekter eftersom låga inkomster beskattas lägre än högre. Denna skillnad i beskattning till låga pensioners fördel har över tid ökat genom ett högre förhöjt grundavdrag för pensionärer.

Själva utfasningen av änkepensionen beror på flera faktorer:

- Ett allt mindre antal som kan vara berättigade till förmånen på grund av villkoret att man ska ha varit gift 1989-12-31.
- Ändrade samordningsregler för de födda 1945 och senare. Detta leder till att många änkor får lägre eller helt reducerad änkepension vid 65 års ålder.
- Kvinnors ökande sysselsättningsgrad. Med ökad livsinkomst minskar antalet änkor som får änkepension.

Dessa faktorer verkar i kombination med varandra.

För att besvara frågan om änkepensionens betydelse för att minska utgifterna för grundskydd har en kontrafaktisk beräkning gjorts på individnivå för perioden. Dessa

beräkningar kan besvara hur pass mycket utgifterna för garantipension och bostadstillägg skulle ökat om ingen änkepension funnits under perioden 2006–2017.

Slutligen har en mikromodell utvecklats för att prognostisera antalet änkor med änkepension och utgifterna för denna fram till och med 2060.

Kortfattat om regelverket

Denna text är hämtad från Pensionsmyndighetens förstudie: Vad innebär utfasningen av änkepensionen för kvinnliga pensionärsers ekonomi? (PID150274)

Lagstiftningen kring änkepensionen är omfattande. I Socialförsäkringsutskottets betänkande 1999/2000:SfU13 Efterlevandepensioner och efterlevandestöd till barn skriver utskottet:

Såvitt gäller systemets komplexitet kan utskottet inte annat än att instämma i Lagrådets uttalande att åtskilliga bestämmelser i förslagen till lag om efterlevandepension och efterlevandestöd till barn och till lagen om införande av nämnda lag hör till de mest komplicerade föreskrifterna i lagstiftningen om allmän pensionering för att inte säga i svensk lagstiftning över huvud taget.³

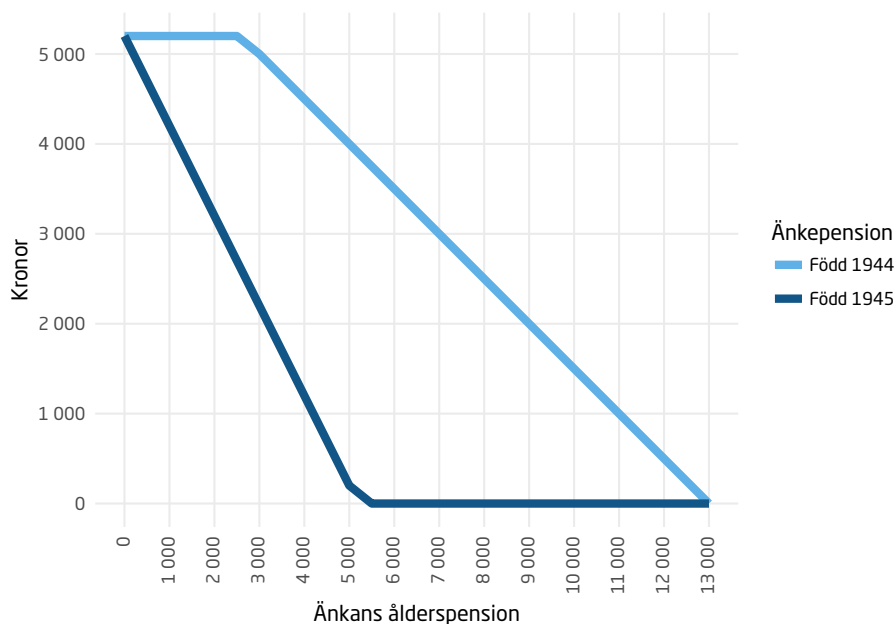
Från och med januari 2011 finns bestämmelserna om änkepension i Socialförsäkringsbalken (SFB). Nedan följer en kortfattad beskrivning av regelverket för omställningspension och änkepension. Make/ maka/ sambo kan ha rätt till omställningspension om den efterlevande ännu inte fyllt 65 år och make eller maka dör. Som make eller maka räknas registrerade partners. Även sambo räknas om det finns, har funnits eller väntas gemensamt barn eller om paret förut varit gifta eller registrerad partner med varandra. Efterlevande maka kan ha rätt till änkepension om hon var gift den 31 december 1989. Änkepensionen motsvarar 40 procent av makens intjänade pension.⁴ Änkans egen ålderspension minskar änkepensionen i de fall dödsfallet har skett 1990 eller senare samt om änkan är född 1930 eller senare. Vid dödsfall före 1990 samt om änkan är född 1929 eller tidigare behåller änkan änkepensionen oavkortat vid sin egen pensionering.

Regelverket för hur änkepensionen beräknas och samordnas med den egna pensionen skiljer sig för födda 1944 och tidigare jämfört med födda 1945 och senare. Skillnaden beror på att det för födda 1944 och tidigare finns en s.k. garantiregel för hur stor änkepensionen ska vara efter samordning med änkans egen pension. Änkans tilläggs- och inkomstpension tillsammans med änkepensionen ska motsvara en viss andel av änkans och den avlidne makens sammanlagda tilläggs- och inkomstpension, exempelvis 60 procent för födda 1930, 58 procent för födda 1931 osv. till 50 procent för födda 1935–1944. Det saknas dock en motsvarande garantiregel för änkor födda 1945 och senare. Detta innebär att de yngre änkornas tilläggs- och inkomstpension minskar änkepensionen i betydligt större utsträckning än för änkor födda 1944 och tidigare. Skillnaden för födda 1944 och 1945 illustreras i figur 1 nedan.

Figuren visar hur nivån på änkepension påverkas av änkans egen inkomstgrundade ålderspension för änkor födda 1944 respektive 1945. Vi har antagit en inkomstgrundad allmän pension från maken på 13 000 kronor. Maximalt belopp på änkepensionen är 40 procent

³Bet. 1999/2000:SfU13 s. 9

⁴Finns det barn som får barnpension efter honom så är änkepensionen i stället 35 procent.



Figur 1: Effekt av garantiregeln, typfallsexempel på utbetald änkepengion för änkor födda 1944 och 1945 om makens ålderspension är 13 000 kr/mån.

av makens tilläggs- och inkomstpension, vilket motsvarar 5 200 kronor. För änkor födda 1945 reducerar änkans egen pension änkepengionen krona för krona, från första kronan av änkans egen inkomstgrundade pension. Om kvinnans tilläggs-pension är större än 40 procent av den pension som mannen hade tjänat in utbetalas ingen änkepengion.⁵

Garantiregeln för födda 1944 innebär dock att änkans egen ålderspension måste överstiga 2 600 kronor (vilket motsvarar hälften av änkepengionen) för att änkepengionen ska reduceras.⁶ Garantinivån innebär att reduceringen av änkepengionen sker med 50 öre för varje ökad krona av änkans egen pension.⁷ För kvinnor födda 1935–1944 motsvarar således änkepengionens belopp halva makens tilläggs-pension minskad med hälften av änkans tilläggs-pension. Om kvinnan har lika stor tilläggs-pension som mannen utbetalas ingen änkepengion. I annat fall får den efterlevande kvinnan en pension som i princip motsvarar snittet för makarnas pension.

Konsekvensen av garantiregeln, eller snarare avsaknaden av den för yngre änkor, är att det krävs betydligt lägre nivå på änkans egen ålderspension för änkor födda 1945 och senare för att dessa ska erhålla någon änkepengion efter samordning jämfört med för

⁵Avser makens intjänande t.o.m. 1989, se nedan.

⁶Att brytpunkten ligger just på hälften av änkepengionen beror inte på ett direkt samband med garantinivån på 50 procent; är garantinivån 60 procent (vilket den är för änkor födda 1930) måste änkans egen pension överstiga 6 500 kronor (125 procent av änkepengionen) för att änkepengionen ska reduceras.

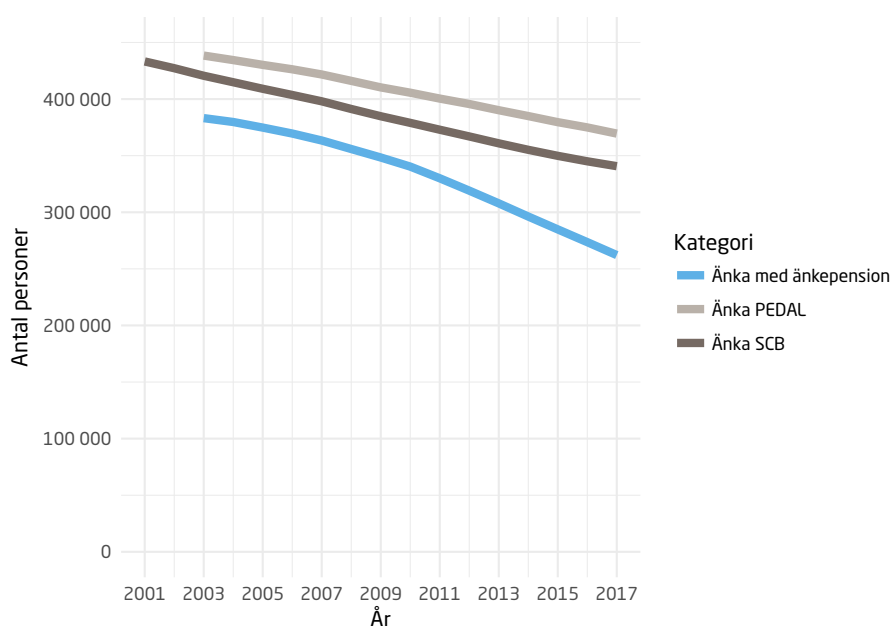
⁷På motsvarande sätt minskas änkepengionen med 40 öre (dvs. 1-garantinivån på 60 procent) för änkor födda 1930 osv.

de äldre änkor. Detta medför att betydligt färre änkor födda 1945 och senare erhåller änkepension. Ett annat skäl till att färre änkor födda 1945 och senare erhåller änkepension efter samordning med den egna pensionen är att änkepensionen för dessa beräknas som om mannen hade avlidit 1989, ATP-poäng som intjänats därefter utgör inget underlag för änkepension. För kvinnor födda 1944 och tidigare beräknas änkepensionen på den avlidnes hela intjänade pension.

Statistik

Detta avsnitt är indelat i två delar, änkepensionen idag och nybeviljandet av änkepension. Änkepensionen idag behandlar den totala populationen av änkepensionärer (stocken) och nybeviljandet av änkepensionen de årsvisa förändringarna (flödet).

Änkepensionen idag

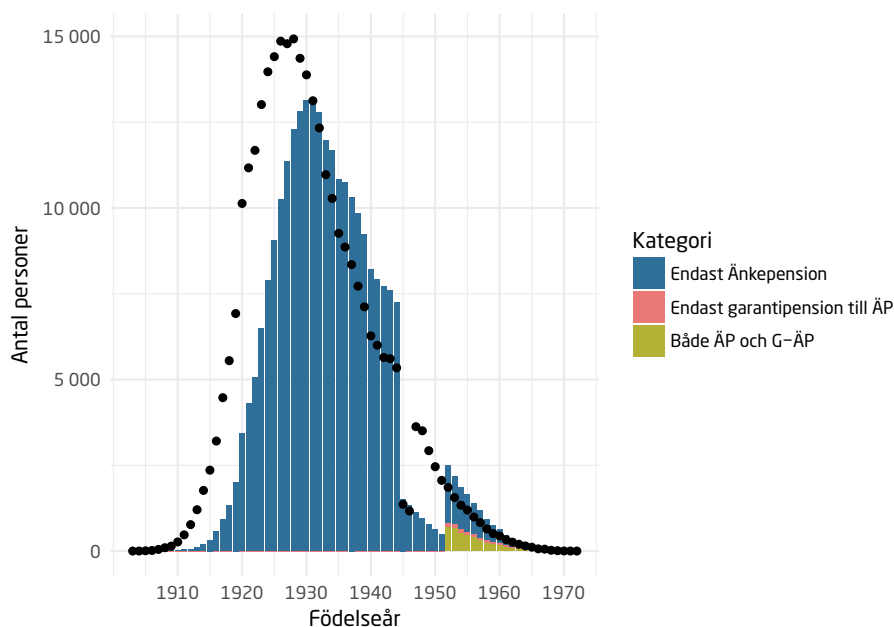


Figur 2: Antal personer med änkepension 2003–2017 (januariutbetalning), SCB:s antalsuppgifter har flyttats från december år $t-1$ till januari år t .

Änkor med änkepension följer i stort sett utvecklingen av antalet änkor enligt SCB fram till och med år 2010, se figur 2, därefter minskar antalet änkor med änkepension snabbare än det totala antalet änkor i Sverige. Anledningarna till detta är dels på grund av att samordningsreglerna för kvinnor födda 1945 och senare reducerar antalet änkor med änkepension vid 65 årsmånaden, dels att det finns färre och färre kvinnor som uppfyller kraven för att vara berättigade till änkepension⁸. Antalet änkepensionärer kommer

⁸Kvinnan ska ha varit gift 1989-12-31 och vid dödsfallet. För kvinnor födda 1944 eller tidigare ska de antingen ha varit gifta i mer än 5 år och gift sig före mannens 60-årsdag eller ha gemensamt barn. För kvinnor födda 1945 eller senare ska de antingen varit gifta i minst 5 år 1989-12-31 och gift sig före mannens 60-årsdag eller ha gemensamt barn 1989-12-31.

därmed att bli en mindre och mindre andel av det totala antalet änkor ju längre tiden går. Pensionsmyndighetens datalager, PEDAL, har fler änkor än vad SCB har i sina register eftersom även utlandsboende änkor ingår.

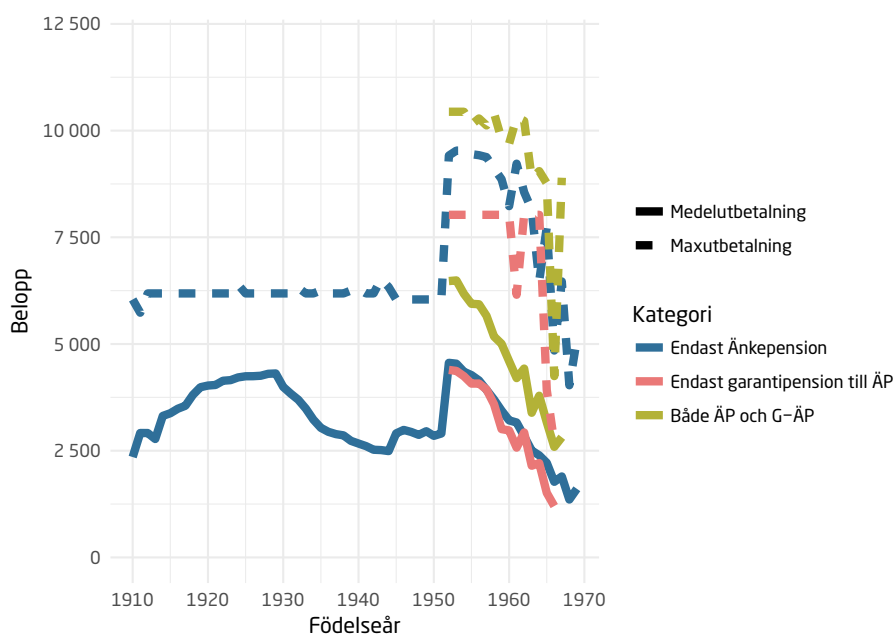


Figur 3: Antal personer med någon form av änkepension januari 2017. Punkterna visar hur många som hade änkepension eller garantipension till änkepension fem år tidigare.

Figur 3 visar antalet änkor som i januari 2017 har utbetald änkepension, garantipension till änkepension⁹ och både änkepension och dess garantipension. Det stora flertalet, 257 020, har endast änkepension, 877 har endast garantipension till änkepension och 4 267 har både änkepension och dess garantipension. Utfasningen av änkepengen på grund av att änkor dör vid hög ålder går att utläsa genom att studera punkterna i figuren, de visar totalantalet 5 år tidigare då 319 094 hade någon form av änkepension, nästan 60 000 fler än 2017.

Snittutbetalningen i januari 2017 för änkor med endast änkepension är cirka 3 500 kronor, 3 600 för garantipension till änkepension och 5 800 för de med båda. Maxbeloppen för samma grupper är 9 500, 8 000 och 10 500 kronor. Figur 4 visar snitt- och maxbelopp uppdelat på födelseår. Änkepengens snitt- och maxbelopp är som högst innan samordning sker med kvinnans egna pension vid 65 års ålder men är brant avtagande för yngre änkor. En anledning till detta är att männens intjänande räknas fram till och med 1989-12-31 och att yngre kvinnor varit gifta med en partner som inte hunnit få fullt intjänande fram till denna tidpunkt. Även 90-procentstillägget till änkepengen fhasas ut

⁹Garantipension till änkepension är ett grundskydd till vuxna efterlevande, en utfyllnadspension som betalas ut till den som har låg eller ingen änkepension. En änka född 1945 eller senare kan ha beviljats garantipension till änkepension för dödsfall som inträffat före 2003. Då änkan fyller 65 år upphör garantipension till änkepension.



Figur 4: Medel- och maxbelopp för änkepensionsutbetalningar januari 2017 för olika kategorier.

med kvinnans ålder om barn saknas, se not 11.

För kvinnor födda 1929 eller tidigare sker ingen samordning med änkans egen pension vilket förklarar de högre snittbeloppen för dessa. Kvinnor som är födda mellan 1930–1944 får successivt sänkt garantinivå, se bilaga *Samordning mellan änkepension och ålderspension*, vilket är anledningen till de gradvis sjunkande snittbeloppen för dessa födelseår.

De kvinnor som är födda 1945 och senare och har fyllt 65 år omfattas inte av garantiregler och för många reduceras änkepensionen till 0 kronor vid samordning med sin egen pension. De yngre änkor som redan hade änkepension 1990 omfattades inte av de nya samordningsreglerna och fick därmed behålla hela sin änkepension vid pensionering. Dessa drar upp nivån på genomsnittsbeloppet för de födda 1945–1951.

Det finns tre orsaker till den tydliga sänkningen av både medel- och maxbelopp för de födda 1952 och 1951.

- Garantipension till änkepension¹⁰ upphör.
- 90-procentstillägget¹¹ upphör.¹²

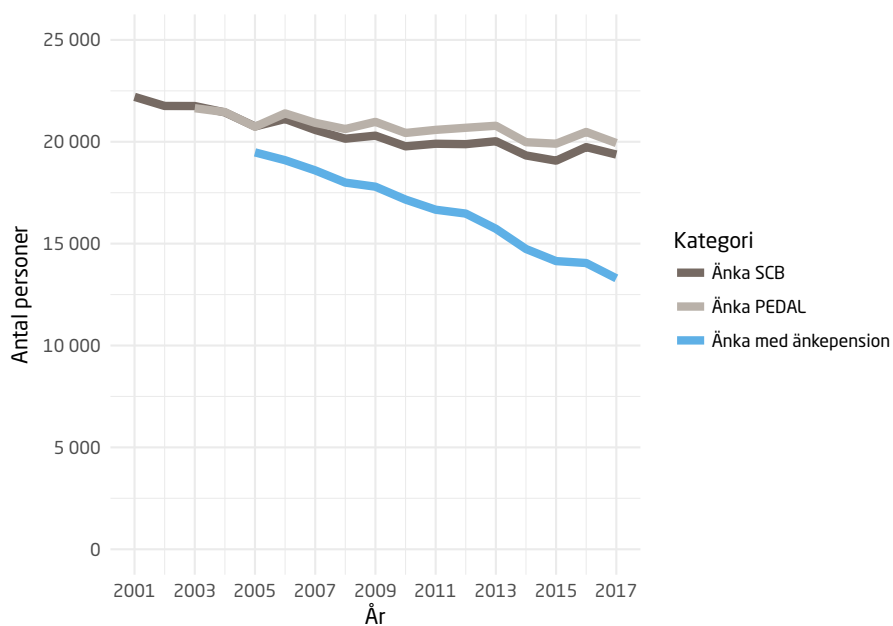
¹⁰2,15 prisbasbelopp för födda 1945 och senare.

¹¹0,9 prisbasbelopp men minskar med 1/30-del för varje år makens pensionspoäng till och med 1989 som saknas. Den minskar även med 1/15-del för varje år som änkan är yngre än 50 år om barn saknas.

¹²För att kunna få 90-procentstillägget till änkepension måste änkan uppfylla villkoren för änkepension samt antingen 1989-12-31 bott med barn under 16 år som hon har vårdnaden om eller fyllt 36 år och varit gift med den avlidne i minst 5 år. Dessutom ska något av villkoren även ha varit uppfyllt vid dödsfallet.

- Vid 65 års ålder sker en samordning med änkans egna pension.¹³

Nybeviljande av änkepension

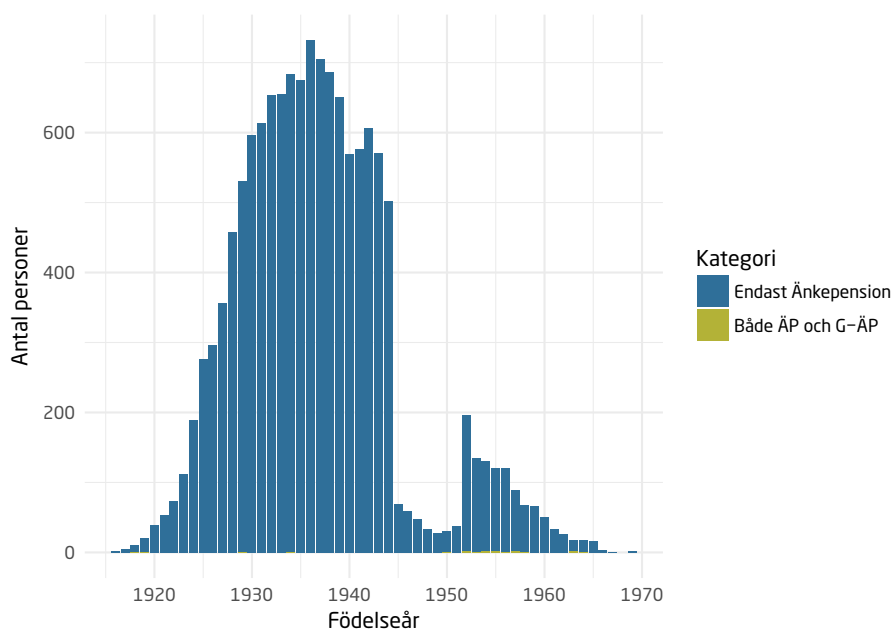


Figur 5: Antal nyblivna änkor 2001–2017, SCB:s antalsuppgifter har flyttats från december år *t*-1 till januari år *t*.

År 2005 nybeviljades änkepension till 91 % av alla nyblivna änkor, därefter har antalet änkepensionärer minskat snabbare än vad antalet nyblivna änkor gjort, se figur 5. I januari 2017 fick cirka två tredjedelar av alla nyblivna änkor änkepension. Andelen kommer att fortsätta minska i och med villkoret att man ska ha varit gift vid tidpunkten 1989-12-31. Den yngsta som hittills har fått änkepension är född 1972 och det är ett ytterst litet antal i detta födelseår som uppfyller kraven för änkepension. Därför kan man anta att änkepensionen är fullt utfasad när denna kohort avlider.

Det största antalet nybeviljade änkepensioner sker för de som är födda 1944 eller tidigare, se figur 6. Det är väldigt lågt nybeviljande för kvinnor födda senare än så, särskilt för de som är äldre än 65 år. Enligt regelverket borde det inte finnas något nybeviljande av garantipension till änkepension efter år 2003, trots detta var det 18 personer som nybeviljades änkepension och garantipension till änkepension. Orsaken till detta är sent inkomna

¹³Samordningsreglerna är komplexa och finns i bilaga *Samordning mellan änkepension och ålderspension*.



Figur 6: Antal nybeviljade änkepensioner januari 2017 (som inte hade änkepension januari 2016).

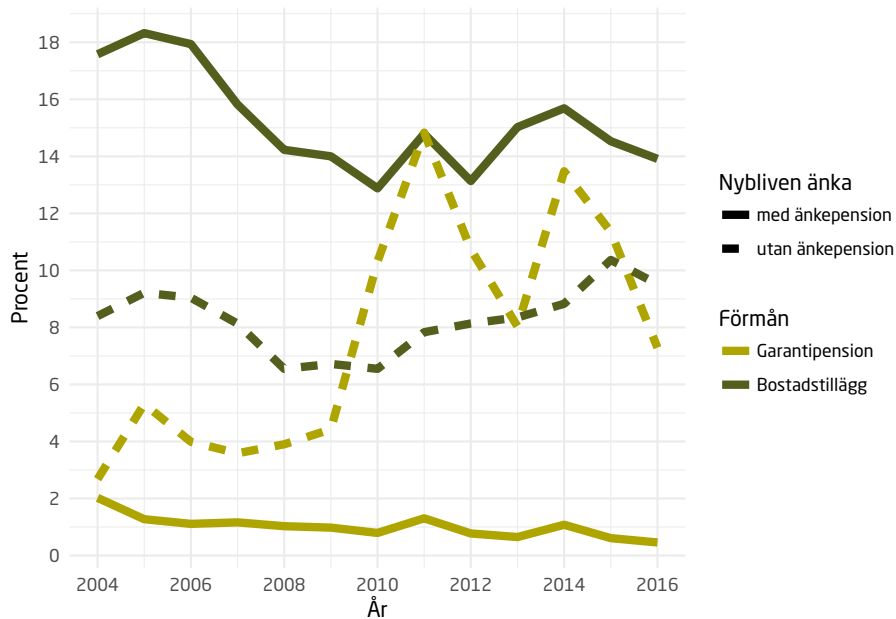
ansökningar eller manuellt ändrade uppgifter. Totalt sett nybeviljades 13 297 änkepensioner under perioden januari 2016 – januari 2017 samtidigt som 24 711 änkepensioner upphörde.

Nyblivna änkor och nybeviljat grundskydd

Figur 7 visar hur stor andel av nyblivna änkor som får nybeviljad garantipension och/eller bostadstillägg uppdelat på om man beviljas änkepension eller ej. Det går att se att en väldigt liten andel, mindre än 2 %, av änkor med nybeviljad änkepension även får garantipension när maken dör. För de som inte är berättigade till änkepension är det tydliga andelsökningar under 2010, 2011 och 2014, de år då balanstalet varit lägre än ett. Trenden under 2004–2016 är dock en stigande andel. Eftersom änkepensionen räknas in i underlaget för garantipension är det inte förvånande att andelen änkor med änkepension som nybeviljas garantipension är mindre än andelen som inte får änkepension.

När det gäller bostadstillägg så sjunker andelen för änkor med nybeviljad änkepension från 18 till 14 % medan den fluktuerar mellan 7–10 % för nyblivna änkor utan änkepension.

Om man istället sätter antalet nyblivna änkors nybeviljade garantipension och bostadstillägg i relation till det totala nybeviljandet av dessa blir bilden en annan, se figur 8. 2004

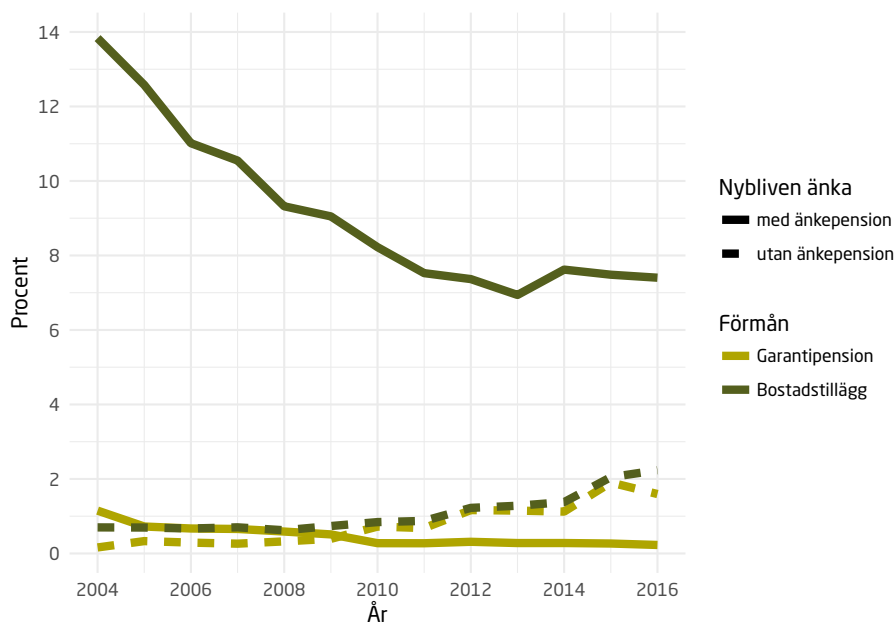


Figur 7: Andel av nyblivna änkor (med och utan änkepension) som nybeviljas garantipension och/eller bostadstillägg.

var det 14 % av antalet kvinnor som nybeviljats bostadstillägg som var nyblivna änkor med nybeviljad änkepension samtidigt som nyblivna änkor utan beviljad änkepension endast utgjorde mindre än 1 %. I och med att det är fler och fler änkor som inte uppfyller kraven för änkepension minskar andelen av änkepensionärer med änkepension till cirka 7 % och de utan änkepension ökar till strax över 2 % år 2016.

De nyblivna änkorna utgör en mycket mindre andel av den nybeviljade garantipensionen men de båda grupperna följer samma mönster som för bostadstillägget. 2004 är det strax över 1 % av antalet nybeviljade garantipensionen som kommer från nyblivna änkor med nybeviljad änkepension och 0,3 % från de som inte beviljats änkepension. 2016 är det istället 0,3 % av antalet nybeviljade garantipensioner som är nyblivna änkor med änkepension och nästan 2 % från de som inte får änkepension.

Det är vid en första anblick svårt att förstå varför civilståndsförändringar ger en större andel av bostadstillägg när det är garantipensionen som först beviljas innan man kan komma ifråga för bostadstillägg. Svaret på detta är att det i figur 7 och 8 är förändringar som mäts, de som nybeviljas bostadstillägg kan ha haft garantipension under tiden som gift. En annan anledning är att de som inte redan har haft garantipension och nybeviljas det när partnern dör och är födda efter 1938 har en inkomstgrundad pension som ligger i intervallet 2,72–3,07 prisbasbelopp. Detta är skillnaden i taket för inkomstgrundad pension mellan gift och ogift för att kunna få garantipension.



Figur 8: Andel av kvinnors nybeviljade garantipensioner och bostadstillägg som kommer från nyblivna änkor (med och utan nybeviljad änkepension).

Sammanfattning av statistik

Antalet änkor med änkepension eller garantipension till änkepension har minskat under perioden 2003–2017, från 380 000 till 262 000 personer, figur 2. Anledningen till detta är att de flesta med änkepension har hög ålder och det är därmed många änkepensionärer som avlider varje år, figur 3. Hälften av alla dagens änkepensionärer är 84 år och äldre.

År 2005 beviljades 91 % alla nyblivna änkor änkepension, idag är det ungefär 67 %, figur 5. Denna snabba minskning beror på att det är färre änkor som uppfyller kraven för änkepension och att många mister sin änkepension vid samordningen med sin egna ålderspension, särskilt om man är född 1945 och senare.

Det är färre än 2 % av änkorna som samtidigt beviljas änkepension och garantipension när maken dör, figur 7. Det är betydligt vanligare bland de som inte är berättigade till änkepension, de senaste åren har det varit 8–15 %. Det är vanligare att änkan får bostadstillägg när maken dör, figur 7. År 2016 fick 14 % av änkorna bostadstillägg samtidigt som de fick nybeviljad änkepension och bland de änkor som inte var berättigade till änkepension fick 10 % bostadstillägg.

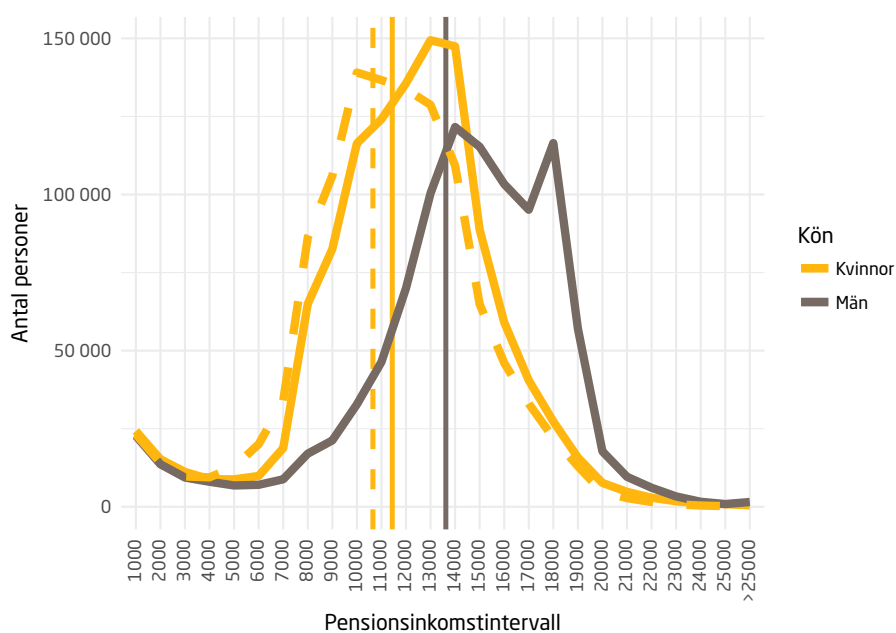
Utgifterna för nyblivna änkors nybeviljade garantipension och bostadstillägg är dock små om man ser till de totala utgifterna för förmånerna, figur 8. De änkor som inte är berättigade till änkepension är en stigande andel av utgifterna för nybeviljade grundskyddsförmåner.

Analys av skillnader mellan kvinnor och mäns pensioner

Före skatt är kvinnors allmänna pensioner i snitt 2 135 kronor lägre än mäns, se tabell 1. Skillnaden härrör från lägre inkomst- och tilläggspension som är nästan 3 700 kronor lägre än männens. Grundskyddet kompenserar delvis kvinnorna, garantipensionen med 577 kronor och bostadstillägget med 312 kronor. Änkepensionen höjer kvinnornas pensioner med 770 kronor men det är endast änkor som är berättigade till denna förmån. Det saknas uppgifter om privat- och tjänstepension, hade dessa inkluderats hade skillnaderna blivit ännu större.

	Inkomst- pension	Tilläggs- pension	Premie- pension	Garanti- pension	Bostads- tillägg	Änke- pension	Äldre- försörjnings- stöd	Total pension
Kvinnor	3 470	5 684	264	798	462	770	41	11 489
Män	5 103	7 771	351	221	150	0	28	13 624
Skillnad	-1 633	-2 087	-87	577	312	770	13	-2 135

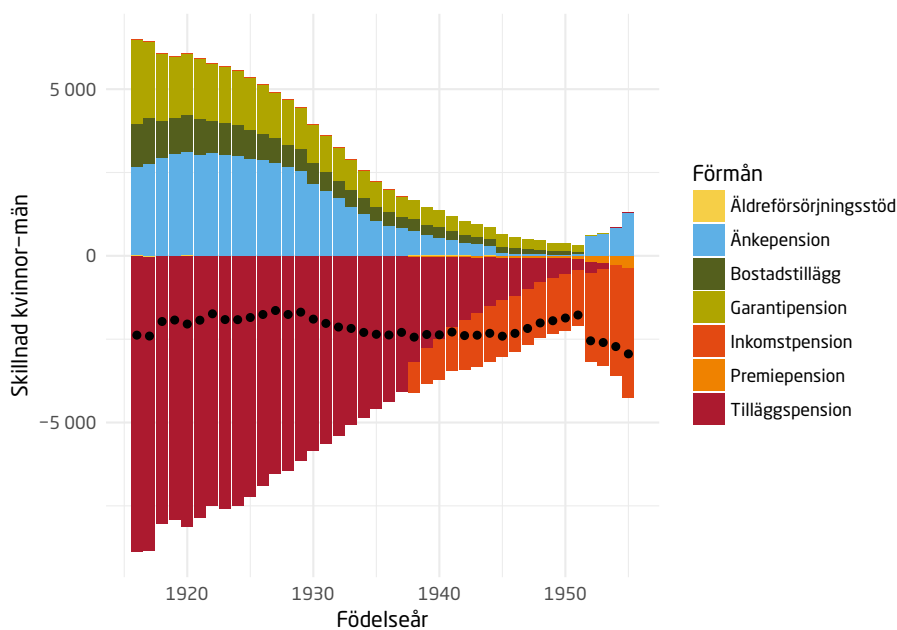
Tabell 1: Kvinnors och mäns medelpensioner före skatt i november 2016 för åldrarna 61–100 år.



Figur 9: Antal pensionärer i olika pensionsinkomstintervall i november 2016 (utan tjänstepension och före skatt). De streckade linjerna är utfallet när änkepensionen borträknas. De vertikala linjerna är medelvärdet för män och kvinnor (med och utan änkepension).

Figur 9 visar antalsfördelningen av den totala allmänna pensionen i olika inkomstintervall

för män och kvinnor. Det är ungefär lika många män som kvinnor som har en pension lägre än 6 000 kronor men det är klart fler män med högre pensioner. Den streckade gula linjen visar fördelningen för kvinnor om man räknar bort änkepengen, i snitt sänker det kvinnornas pensioner med 770 kronor. Utan änkepension sker inte bara en inkomstminskning för de med små pensioner utan även många med förhållandevis höga pensioner. Det är också viktigt att påpeka att många kvinnor med låga pensioner hade fått en kompensation genom grundskyddet (garantipensionen och bostadstillägget) om änkepengen inte funnits, detta behandlas i ett senare avsnitt.



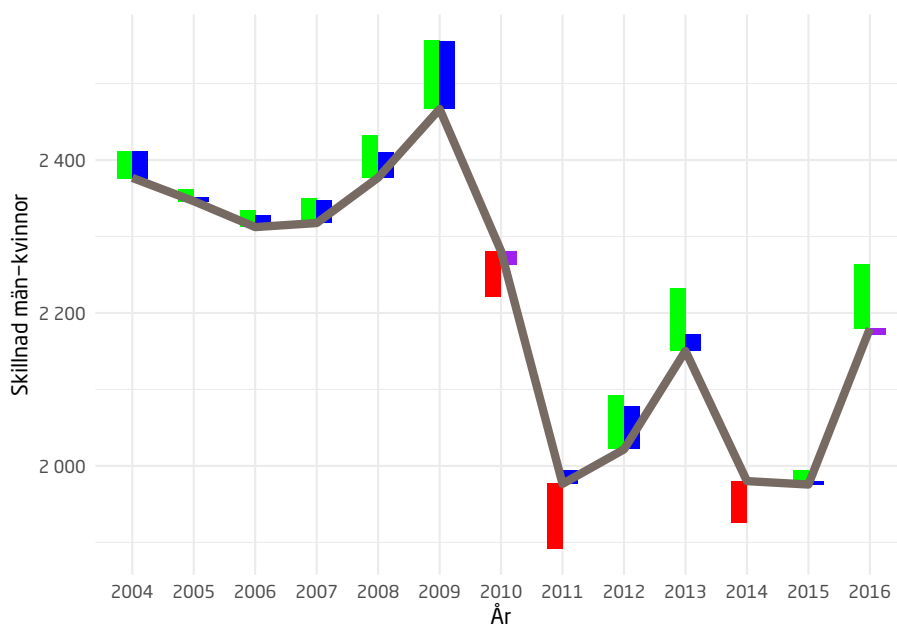
Figur 10: Pensionsgap före skatt mellan kvinnor och män 2016. Staplarna visar skillnaderna mellan kvinnor och mäns allmänna pension uppdelat på förmån. Ett positivt värde betyder att kvinnan får mer än mannen och ett negativt att mannens förmån är högre. Punkterna är totalskillnaden i allmän pension.

Änkepengen har stor betydelse för att minska skillnaden i allmän pension mellan äldre kvinnor och män, den minskar snittskillnaden med nästan 2 500 kronor per månad för de födda före 1930, se figur 10. Grundskyddet, i sin tur, minskar skillnaden med nästan lika mycket. Det är intressant att se att skillnaden i inkomst-, premie-, och tilläggspension minskar nästan linjärt från att vara 9 000 kronor högre för män än kvinnor födda 1916 till 2 100 kronor för de födda 1951. Det är även en klar minskning av könsskillnad i inkomstgrundad allmän pension för de födda 1945–1951 och väldigt små skillnader mellan könen för grundskyddet. Skillnaderna ökar dock för som har gått i pension före de har fyllt 65 år, de som är födda 1952 och senare. Det beror ofta på att man går i pension samtidigt som sin make och att män är i snitt 2 år äldre än sin partner. Det är också vanligt förekommande att män som har haft höga inkomster går i pension tidigt.

Samordningens effekter på änkepengen går att se genom den drastiska minskningen som sker för de födda 1951 och 1952 (figur 10). Den reducerar nästan den genomsnittliga änkepengen helt för födda mellan 1945–1951. Däremot går det inte att se att den har någon större effekt på skillnaden i total allmän pension, den ökar med 80 kronor (från 2 323 till 2 410 kronor) för de födda 1945 men är tillbaka till 2 325 kronor för de födda året därpå. Kvinnors ökande förvärvsfrekvens motverkar därmed utfasningen av änkepengen.

Det är också viktigt att tänka på att det inte är alltför många makar som avlidit i de yngre födelseårgångarna, mäns förväntade återstående livslängd vid 65 års ålder är 19,17 år.¹⁴ Det är därför inte alltför många kvinnor födda 1935 och senare vars partner har hunnit avlida och kommit ifråga för eventuell änkepension. Framtida snittskillnaden kan därför antas minska för kvinnor födda 1935–1944 i och med att deras makar avlider¹⁵.

Skillnaden mellan kvinnor och mäns allmänna pensioner över tid



Figur 11: Medelpensionsgap mellan män och kvinnor 2004–2016. Gröna staplar är följsamhetsindexeringens relativa storlek under år med balanstal större än ett och röda staplar när balanstalet är mindre än ett. Blåa staplar är prisbasbeloppets relativa förändring under med inflation och lila staplar under år med deflation.

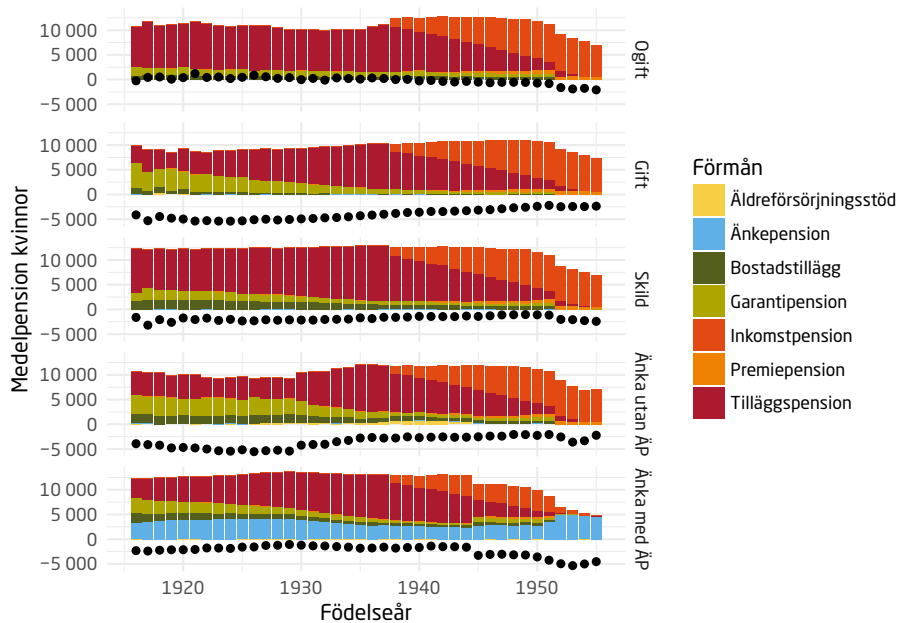
¹⁴Källa:SCB

¹⁵Givet att det inte är några större inkomstskillnader mellan de avlidna makarna och de överlevande männen

Pensionsgapet mellan män och kvinnor har under perioden 2004–2016 varierat mellan 1 976–2 466 kronor, se figur 11. Skillnaden i pensionsinkomst kan i mångt och mycket förklaras av följsamhetsindexeringen, de år det är en hög indexering så ökar pensionsgapet och de år det är negativ indexering (på grund av ett balanstal mindre än ett, se år 2010, 2011 och 2014) minskar skillnaderna. Detta är en följd av mäns högre inkomstgrundade allmänna pensioner, ett större belopp som indexeras med en procentsats ger en större ökning i kronor än ett lägre. En annan faktor som påverkar pensionsgapet är prisindexeringen av garantipensionen, de år då prisbasbeloppet sänks minskar garantipensionen vilket också leder till ökat pensionsgap eftersom det är flest kvinnor som har garantipension.

Figur 11 visar skillnaden mellan kvinnor och mäns pensioner före skatt, skillnaden hade blivit mindre efter skatt. Skattesystemets progressiva utformning i kombination med ett förhöjt grundavdrag leder till en betydande minskning av pensionsgapet. Dessutom är bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet skattefria förmåner. Det förhöjda grundavdraget infördes i januari 2009 för personer över 65 år.

Skillnader uppdelat på grupper



Figur 12: Pensionsgap mellan kvinnor och män 2016. Staplarna visar kvinnornas totala allmänna pension uppdelat på de olika förmånerna, punkterna är skillnaden till motsvarande grupp av män. De svarta punkterna för änkor med änkepension är skillnaden mot inkomsterna för änkemän (samma grupp av män som kvinnor utan änkepension jämförs med).

Figur 12 visar medelpensionen och pensionsgapet uppdelat på födelseår och civilstånd. Skillnaden i pensionsinkomster varierar både beroende på ålder och civilstånd. Ogifta kvinnor som är äldre än 65 år har minst skillnad i pension jämfört med ogifta män. Orsaken bakom detta är att de förmodligen inte har några större skillnader i inkomst under de förvärvsaktiva åren jämfört med de ogifta männen.

Äldre gifta kvinnor är en grupp med låga pensioner, lägre än 10 000 kronor i snitt, och med en stor andel garantipension. Skillnaden mot gifta män blir därför stor, nästan 5 000 kronor. Ju yngre kvinnorna blir desto högre medelpension och mindre pensionsgap, de som är födda 1950 har cirka 2 500 kronor lägre pension.

Skilda är den grupp av kvinnor som har högst medelpension, cirka 12 500 kronor. Med sjunkande ålder så minskar pensionsgapet till skilda män från 2 500 kronor till 1 000 kronor. En delförklaring till de jämförelsevis små skillnaderna mellan kvinnor och män kan vara att det krävs en viss ekonomisk nivå för att ansöka om skilsmässa och klara sitt uppehälle i ett ensamhushåll.

Änkor som ej är berättigade till änkepension har stora skillnader i pension jämfört med änkemän. De äldre änornas pensioner utgörs av en stor andel garantipension och bostadstillägg och för de födda innan 1930 är den totala allmänna pensionen cirka 10 000 kronor och gapet till änkemän cirka 5 000 kronor. För de som är födda senare är pensionen högre, 12 500 kronor och pensionsgapet runt 2 500 kronor.

De änkor som får änkepension saknar egentligen en jämförelsegrupp eftersom män per definition inte kan få änkepension. I figur 12 jämförs de därför med samma änkemän som för änkor utan änkepension. Skillnaden är som minst, 1 100 kronor, för de födda 1929, för de som är födda efter det (1930–1944) sker det en avtrappning vid samordning vilket ökar skillnaderna igen. Änkepensionärer som är födda 1944 och tidigare har högre medelpension än änkor som ej är berättigade till änkepension. För de som är födda 1945 och senare avräknas den egna pensionen krona för krona mot änkepensionen. Därför är det många som helt mister änkepensionen vid 65 års ålder och istället hamnar i gruppen änka utan änkepension. De som fortfarande får änkepension har dock låga allmänna pensioner i medeltal samtidigt som de har en relativt hög änkepension.

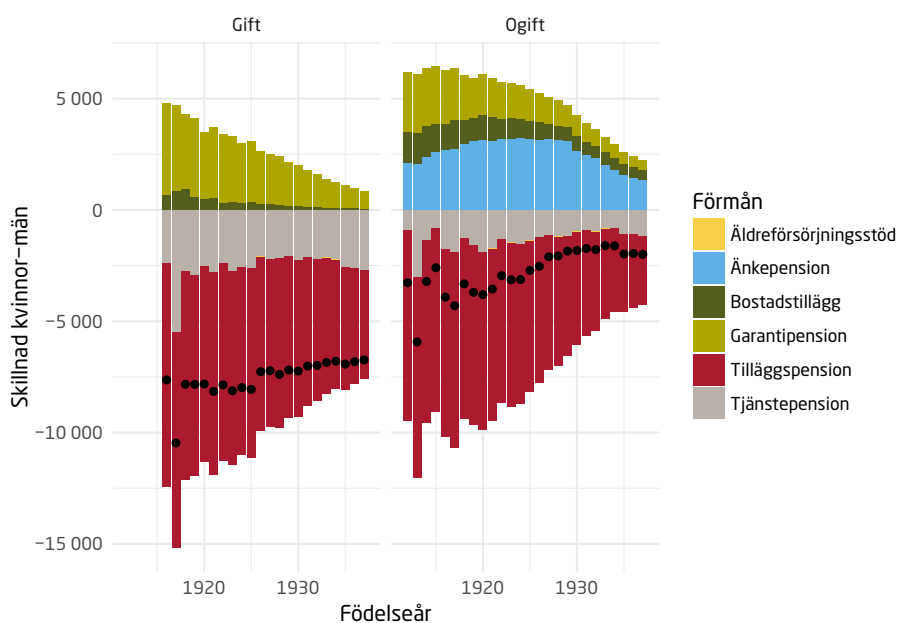
Män har för alla åldrar högre allmänna pensioner än kvinnor¹⁶ men för ogifta, gifta och änkor utan änkepension minskar gapet med sjunkande ålder, se figur 12. Den främsta orsaken bakom detta är kvinnors ökande deltagande i arbetslivet. Det är för tidigt att säga att det reformerade pensionssystemet ger lägre medelpensioner än ATP-systemet för kvinnor eftersom majoriteten av de med inkomstpension fortfarande är under infasningsperioden. Figur 12 ger vid en första anblick en sjunkande trend för de allra yngsta pensionärerna men det beror på låga pensioner på grund av tidig pensionsavgång i 61–64-årsåldern. Dessutom får de som gått i pension år 2016 i de allra flesta fall en till pensionsrätt året därpå vilket skulle höja inkomstpensionen något.

Det finns en källa till viss försiktighet vid tolkning av figuren och det är civilståndet. Den är en ögonblicksbild av civilståndet som gällde i november 2016 och det går inte att veta

¹⁶Förutom för ett par kohorter i den ogifta gruppen

om ogifta, skilda eller änkor lever i ett samboförhållande.¹⁷

Skillnaden inklusive tjänstepension



Figur 13: Skillnad i pension (före skatt och per månad) mellan kvinnor och män födda innan 1937. Staplar som har positivt värde betyder att kvinnor har så pass mycket mer i snitt än män av den förmånen. Ett negativt värde betyder att männens medelutbetalning är högre. Punkterna är summan av staplarna, det vill säga hur pass mycket mindre kvinnor har i pension än män för det födelseåret.

I pensionsmyndighetens datalager finns det än så länge endast information om tjänstepensionen för de som är födda 1937 och tidigare, alltså för de som är 80 år och äldre.¹⁸ Det kan ändå vara informativt att se hur pass mycket tjänstepensionerna påverkar skillnaderna mellan könen för de allra äldsta.

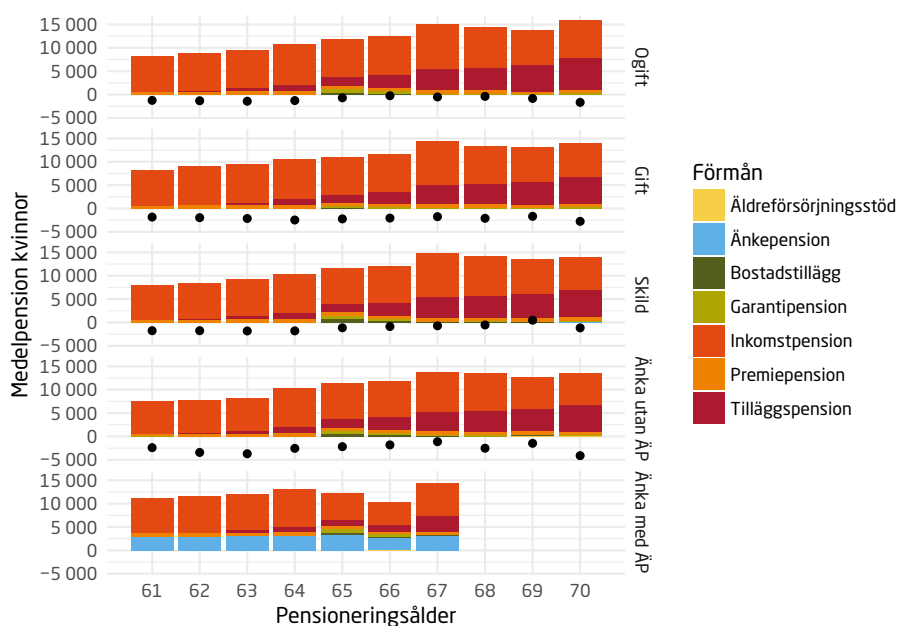
Tjänste- och utländsk pension är ungefär 2 500 kr högre för gifta män än kvinnor och 1 250 kr för ogifta, figur 13. Inkomstskillnaderna är mindre för ogifta kvinnor vilket till största delen beror på änkepensionen. Giftna kvinnor födda innan 1937 har nästan 7 500 kr lägre pension än gifta män. För ogifta kvinnor är skillnaderna mindre till ogifta män, i snitt ungefär 2 500 kr men med större skillnad ju äldre kvinnorna är. Den största skillnaden

¹⁷Det skulle eventuellt gå att härleda för de som har ansökt om bostadstillägg men detta har inte gjorts. Gruppen ogifta är också lite speciell eftersom den innehåller alla som har ett okänt civilstånd under perioden 1990–2016.

¹⁸Tjänstepensionsutbetalningar för alla åldrar är vid tidpunkten för detta svar på regleringsbrevet beställd och kommer att levereras vid en senare tidpunkt.

mellan könen härstammar från tilläggspensionen. Grundskyddet kompenserar kvinnor, framförallt de äldre. De ogifta är en heterogen grupp med varierande livsinkomster som innehåller både änkor/änkemän, skilda, sambos och personer som aldrig varit gifta.

Pensionsålderns påverkan på pensionsgapet mellan män och kvinnor



Figur 14: Pensionsålderns betydelse för kvinnor och män som nybeviljades inkomst- eller tilläggspension 2016. Staplarna visar kvinnornas totala allmänna pension uppdelat på de olika förmånerna, punkterna är skillnaden till motsvarande grupp av män. Eftersom män inte beviljas änkepension saknas punkter för denna grupp. Endast grupper som innehåller minst 25 personer har inkluderats i figuren.

Figur 14 visar medelpensionen för kvinnor och skillnaden mot männen för nybeviljade pensioner år 2016. Det går att se pensionsålderns betydelse för pensionsnivån, ett tidigt pensionsuttag leder till låg pension och ett senare till högre. Männen pensioner är högre för i stort sett alla pensioneringsåldrar och civilståndskategorier men gapet är minst för skilda och ogifta kvinnor. För dessa två grupper är det särskilt små skillnader vid senare pensionsuttag. Däremot så är det relativt stora skillnader mellan män och kvinnor vid en pensioneringsålder mellan 61–64 år vilket tyder på att män som går tidigt har haft en relativt sett bra livsinkomst. Detta är inte fallet för kvinnor som går tidigt i pension. Pensionen för änkor som har beviljats änkepension sjunker från för de med pensionsuttag i åldrarna 64 till 66 år. Än en gång är det samordningen som spelar in. De med relativt bra inkomst- och tilläggspension flyttar istället till gruppen änka utan änkepension och

de med låga pensioner får behålla änkepensionen och sänker medelpensionen för denna grupp.

Grundskyddet är inte särskilt högt för dessa yngre pensionärer utan är högre med stigande ålder, se figur 12.

Sammanfattning av analys av skillnader mellan kvinnor och mäns pensioner

Kvinnor har i snitt 2 135 kronor lägre allmän pension än män 2016, tabell 1. Utan änkepension hade skillnaden varit 770 kronor större och utan grundskyddsförmånerna ytterligare 902 kronor högre.

Änkepensionen minskar skillnaden mellan kvinnor och mäns pensioner som mest för födda 1930 och tidigare, figur 10. Det är också dessa som har störst könsskillnad i tilläggspension. För kvinnor födda 1945 och senare finns det en tendens till minskat pensionsgap ju yngre kvinnan är.

Ogifta kvinnor och män har minst skillnad i allmän pension och de som har störst är änkor utan beviljad änkepension och änkemän, figur 12. Det finns en trend till ett minskat pensionsgap mellan könen ju yngre pensionärerna är om de är gifta eller skilda. Änkor med änkepension får ökade skillnader mot änkemäns pensioner om de är födda 1945 och senare på grund av de förändrade samordningsreglerna.

För tillfället finns det endast knapphändig information om tjänstepensioner i pensionsmyndighetens datalager. De som är födda 1937 och tidigare hade fått ännu större skillnader mellan kvinnor och mäns pensioner om tjänstepensionen hade inkluderats. Skillnaden mellan gifta kvinnor och gifta män hade ökat med 2 500 kronor och 1 250 kronor för de ogifta, figur 13.

Utfasningen av änkepensionen

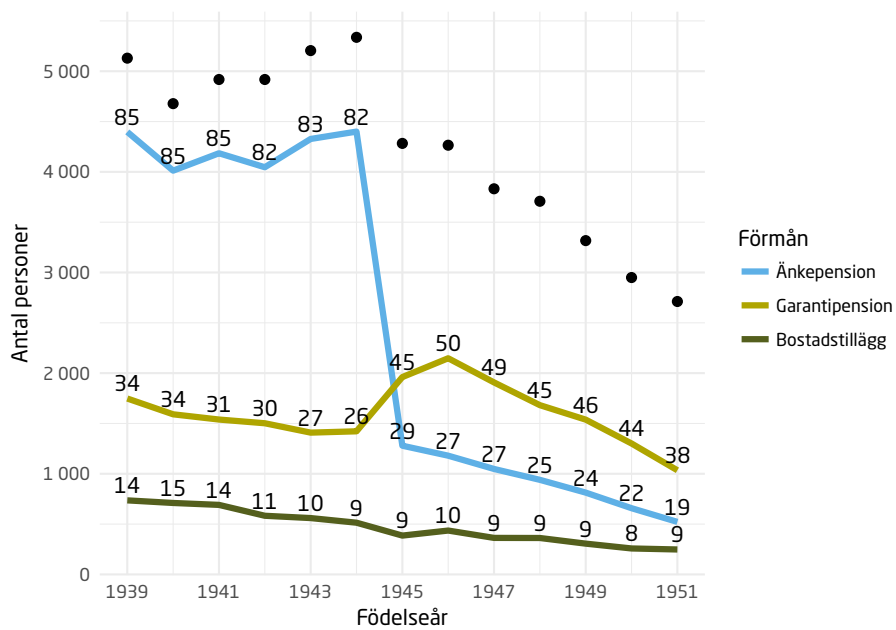
Det här avsnittet behandlar den pågående utfasningen av änkepensionen från tre olika infallsvinklar.

- **Samordning av änkepensionen** med änkans egna inkomstgrundade pension sker vid 65-års månaden och leder i de allra flesta fall till en reduktion av eller helt reducerad änkepension. Samordningsreglerna tillämpas också om maken skulle avlida efter att kvinnan har fyllt 65 år men i dessa fall nybeviljas det reducerade beloppet. Samordningsreglerna leder till ett minskat antal änkor med änkepension (se figur 3) och reducerar dess utgifter men ökar utgifterna för grundskyddet. Man kan se det som att denna sektion handlar om vad som händer med flödet av änkepensionärer.
- **Kvinnors ökande förvärvsfrekvens** leder till minskade änkepensionsutgifter på sikt eftersom änkepensionen samordnas med änkans egna inkomstgrundade pension. Under perioden 1970–1990 ökade kvinnors sysselsättningsgrad från 59 till 84 % och detta har stor betydelse för deras framtida pensioner.
- **En kontrafaktisk analys** som visar hur stort grundskyddet hade varit om inte änkepensionen hade funnits. Resultatet från denna kan ses som ett tak på framtida utgifter för grundskydd. Att det kan anses som ett tak är på grund av att äldre änkor med änkepension inte har haft samma förvärvsfrekvens som yngre kvinnor. Därmed har yngre kvinnor ett mindre framtida behov av änkepension eller grundskydd vid partners fränfalle. Den kontrafaktiska analysen behandlar stocken av änkepensionärer.

Samordningens effekter på änkepensionen och grundskyddet

Vid 65-års månaden samordnas änkepensionen med den inkomstgrundade pensionen men det sker med olika regelsystem beroende på vilket år man är född, se avsnitt *Kortfattat om regelverket* och bilaga *Samordning mellan änkepension och ålderspension*. I de allra flesta fallen minskar änkepensionen och eventuell garantipension och/eller bostadstillägg beviljas. Skillnaden i samordningsregler är särskilt markant om man jämför de födda 1945 med de som är födda 1944.

De som är födda 1944 och tidigare får i de allra flesta fall behålla änkepensionen efter samordning med änkans ålderspension vid 65 års ålder, se figur 15. Andelen som får behålla änkepensionen sjunker från mer än 80 % för födda 1944 och tidigare till 19–29 % för de födda därefter. Andelen som beviljas garantipension sjunker från 34 % år födda 1939 till 26 % för födda 1944, ökar därefter till nästan 50 % för att sedan sjunka till cirka 40 % för de födda 1951. Bostadstillägget har ingen stor skillnad mellan de födda före eller efter 1945, andelen var som högst för födda 1940 (15 %) och lägst för de födda 1951



Figur 15: Samordningseffekter för födda 1939–1951. De svarta punkterna visar antalet änkepensionärer innan samordning sker (64 år gamla vid årets slut) och linjerna hur många som har kvar förmånerna efter samordning (65 år gamla vid årets slut). Observera att en individ kan få multipla förmåner efter samordning. Siffrorna vid linjerna är antalet pensionärer med förmånerna som procentandel av antalet änkepensionärer innan samordning.

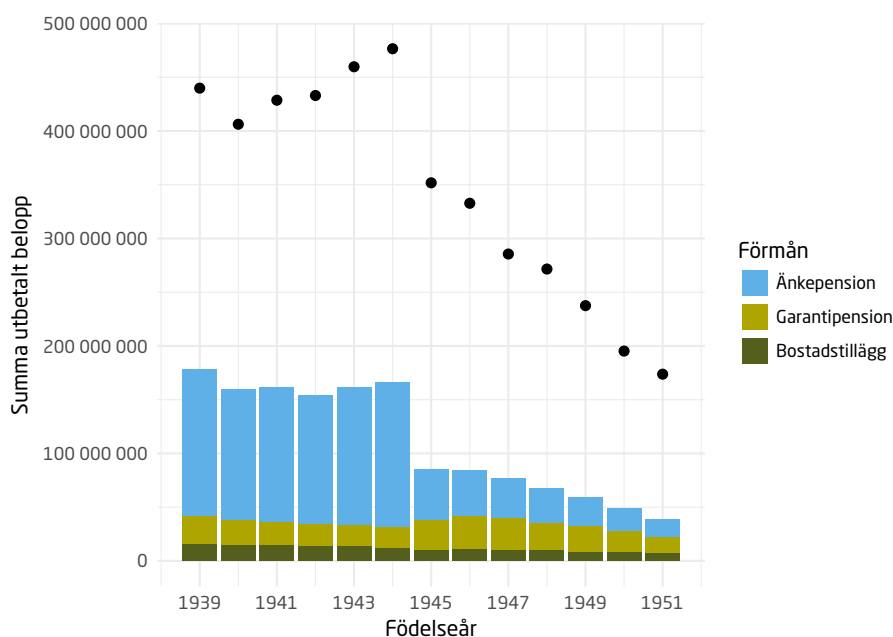
(9 %). Det är alltså garantipensionen som till största delen kompenserar för de striktare samordningsreglerna.

Figur 16 visar utgifterna för änkepension, garantipension och bostadstillägg före och efter samordningen med ankans ålderspension vid 65 års ålder. Figuren visar tydligt effekten av skillnaderna i samordningsregler för de födda 1944 och tidigare och de som är födda 1945 och senare. Det går också att se att beloppen före samordning sjunker för de som är födda 1945 och senare. Dels är det färre och färre som uppfyller kraven för att kunna få änkepension dels är det för att ju yngre kvinnorna är, desto lägre sannolikhet är det att maken hunnit avlida.

Figur 17 visar istället hur pass stor andel garantipensionen, bostadstillägget och änkepensionen utgör av utgifterna för änkepensionen vid 64 års ålder. Totalandelen är som störst för de födda 1939 med nästan 40 %. Därefter avtar det till 35 % för födda 1944 och ligger relativt konstant runt 25 % för de som är födda därefter.

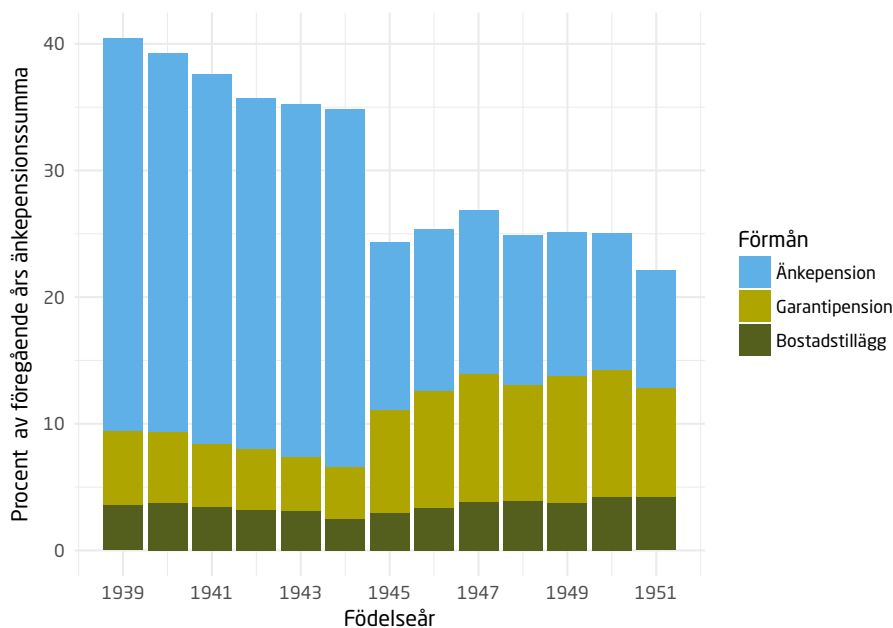
Garantipensionens utgifter ökar från 4 till 8 % av föregående års änkepensionsutgifter för födda mellan 1944 och 1945 och är som högst för födda 1947 med 10 %.

Bostadstillägget, i sin tur, varierar mellan 2,5–4,3 % av änkepensionen vid 64 års ålder och det sker ingen dramatisk ökning för födda 1945.



Figur 16: Summan av årsutbetalningarna för födelseår 1939–1951 före och efter samordningen vid 65 års ålder. De svarta punkterna visar änkepensionsutbetalningarna innan samordning och kolumnerna beloppen för änkepension, garantipension och bostadstillägg efter samordning.

Figur 18 visar vad som händer med flödena till de andra delarna av grundskyddet när de som är födda 1944 och 1945 fyller 65 år. Den största skillnaden sker i antalet som



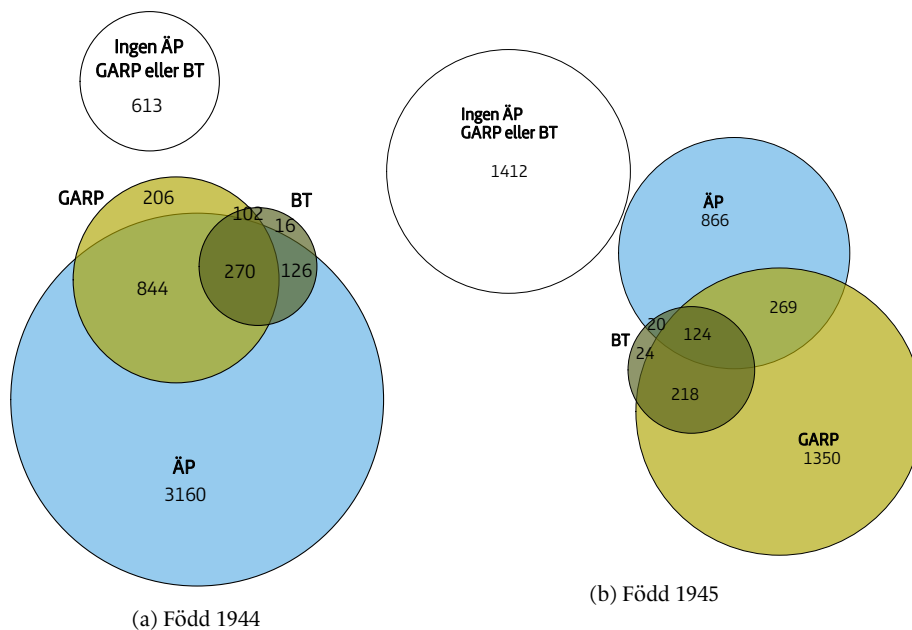
Figur 17: Utbetalningarna av änkepension, garantipension och bostadstillägg vid 65 års ålder som andel av änkepensionsutbetalningen vid 64 års ålder för födelseår 1939–1951.

fortfarande har kvar någon änkepensionsutbetalning, för födda 1944 är det 82 % som fortfarande har kvar sin änkepension men för de som är födda 1945 är det 30 %. Grundskyddet kompenserar till viss del för detta, 29 % av de födda 1944 får antingen garantipension, bostadstillägg eller båda två. För de som är födda 1945 är denna siffra 47 %. Det är även många fler som vare sig får änkepension, garantipension eller bostadstillägg efter 65-års månaden, 33 % av de som är födda 1945 får ingen av dessa förmåner mot 11 % för de som är födda 1944. Detta visar tydligt effekten av avsaknaden av den så kallade garantiregeln för de födda 1945 och senare.

Efter samordningen blir skillnaderna i medelpension 1 090 kronor mellan de som är födda 1944 (10 461 kronor) och 1945 (9 371 kronor).

Det är dock viktigt att komma ihåg att de olika samordningsreglerna ändå bara har en liten påverkan på skillnaderna mellan alla kvinnor och mäns allmänna pension, se figur 10. Pensionsgapet ökade med 80 kr men minskade lika mycket för de födda 1946.

Reduceringen av änkepensionen som sker när änkan fyller 65 år reducerar utgifterna för statsbudgeten. För de som är födda 1944 och tidigare reduceras utgifterna för änkepension till 28–31 % av änkepensionens utgifter vid 64 års ålder och grundskyddet till 7–9 %. De som är födda 1945 och senare får en ännu större sänkning av änkepensionen, till 9–13 % av de föregående änkepensionutgifterna. Grundskyddet, däremot, ökar till 11–14 % och det är garantipensionen som står för den ökande andelen grundskydd vid samordning.



Figur 18: Venndiagrammen visar vilka förmåner som änkor med änke- och/eller garantipension till änkepension får efter samordning vid 65 års ålder. Överlappande cirklar innebär att de får flera samtidiga förmåner och siffrorna är antalsuppgifter.

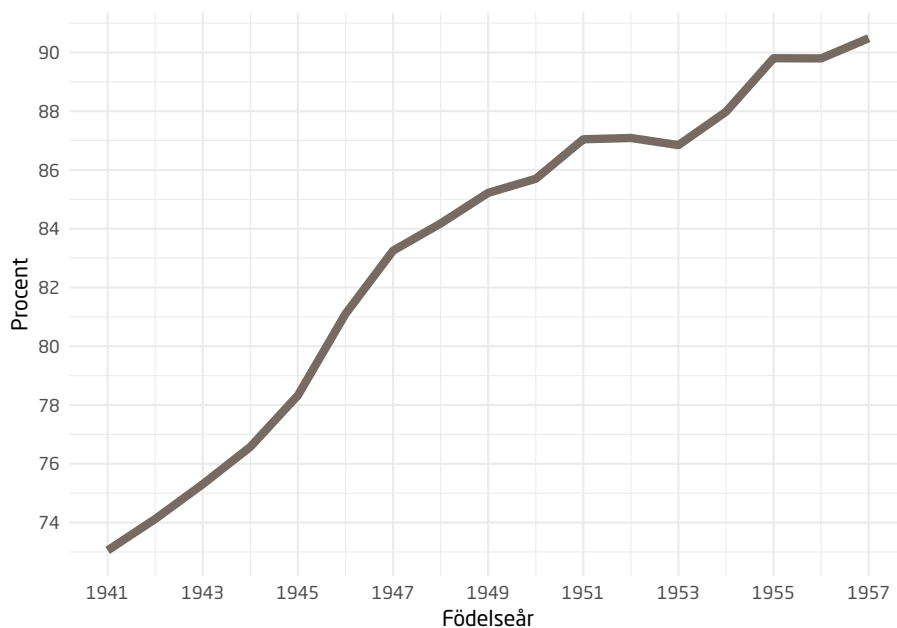
Kvinnors ökande förvärvsfrekvens

Änkepensionen har varit en stor faktor för att utjämna skillnaderna mellan kvinnor och mäns pensioner men i och med utfasningen kommer den inte fortsätta vara det framgent. Grundtrygghetssystemet tar istället vid men den kompenserar inte för avsaknaden av änkepension fullt ut, något som kommer att visas i nästa avsnitt. Ytterligare en faktor som är viktig att studera är kvinnors ökande förvärvsfrekvens. Från 1970 till 1990 ökade kvinnors sysselsättningsgrad från 59 % till 84 % samtidigt som mäns varierade mellan 87–90 %.¹⁹ Under krisen under tidigt 90-tal sjönk sysselsättningsgraden för båda könen cirka 12 procentenheter för att sedermera öka. År 2016 är kvinnors sysselsättningsgrad 79 % och mäns 83 %. Denna ökande aktivitet på arbetsmarknaden minskar framtida pensionskillnader.

I figur 19 visas kvinnors andel av mäns pensionsbehållning²⁰ vid 60 års ålder. Kvinnor födda 1941 har 73 % av lika gamla mäns pensionsbehållning. Andelen ökar sedan för

¹⁹Källa: SCB (AKU)

²⁰Det speglar livsinkomsterna under taket och innehåller även kompensationen som finns för barnår, studier och värnplikt.



Figur 19: Kvinnors andel av männens pensionsbehållning vid 60 års ålder.

yngre kvinnor och de som är födda 1957 har 90,5 % av en lika gammal mans pensionsbehållning. Under denna 16-årsperiod minskar alltså skillnaderna med nästan lika många procentenheter. Den stora frågan är om skillnaderna kommer att fortsätta att minska eller ej. Det som talar mot detta är att lönegapet mellan kvinnor och män är 12,5 %²¹ vilket i stort sett är samma skillnad som kvinnor har i pensionsbehållning mot männen om de är födda efter 1954. Å andra sidan är det fler män som har inkomster över taket vilket skulle kunna leda till att skillnaderna i pensionsbehållning kan fortsätta minska. Däremot får dessa män en högre tjänstepension så lönegapet leder till ytterligare skillnader mellan könen totala pension.

²¹Källa: Medlingsinstitutet, ej standardvägt värde.

Kontrafaktisk analys av änkepensionens påverkan på grundskyddet

Här görs ett försök att uppskatta utgifterna för hur mycket grundskyddet hade ökat om änkepensionen inte hade funnits och beräkningarna baseras på mikrodata från pensionmyndighetens datalager PEDAL. Garantipensionens utgifter beräknas på två olika sätt, enligt regelsystemet som gäller för de som är födda 1937 och tidigare och enligt de regler som existerar för de födda 1938 och senare. Dessa beräkningar sker med god precision och har en hög noggrannhet²².

Beräkningen av bostadstillägg är svårare att göra och kräver antaganden.²³ Hyra, förmögenhet, sammanboende och andra uppgifter som behövs för att beräkna bostadstillägg upprättas endast om en ansökan om förmånen har gjorts och därför behäftas beräkningen för de som ej har beviljats bostadstillägg med en viss osäkerhet.

Tabell 2 visar utgifterna för änkepension för de som är 65 år och äldre samt hur mycket grundskyddet hade ökat om änkepensionen inte hade funnits. Det står helt klart att grundskyddet inte skulle täcka upp inkomstbortfallet, 2017 skulle garantipensionen täcka 25 % av änkepensionens minskning, bostadstillägget för de som redan har bostadstillägg skulle öka till 18 % av änkepensionens minskning. Ökningen av bostadstillägg för de som ej redan har förmånen skulle öka till 7–53 % av änkepensionens minskning, förmodligen till den lägre delen av intervallet. Detta på grund av att en stor andel av ånkorna inte skulle vara berättigade till bostadstillägg och att många som skulle kunna få bostadstillägg inte söker, det så kallade mörkertalet.

Utgiftsökningen för garantipension minskar över tid och det finns flera anledningar bakom detta. En är att det är de allra äldsta ånkorna som har högst änkepension och lägst tilläggspension, figur 12. Ju längre tid det går, desto större sannolikhet är det att de avlider. De nyblivna änkepensionärerna som tillkommer har högre ålderspension och därmed lägre änke- och garantipension. Den andra anledningen är att ålderspensionen följsamhetsindexeras men garantipensionen prisindexeras. De senaste årens läge med

²²Den beräknade garantipensionen är två procent högre än det verkliga utfallet från utbetalningar. Orsaker bakom den högre summan kan bero på att ett flertal sammanslagningar av olika tabeller (G37, I37, T37 eller G38, I38, T38) i PEDAL leder till att individer har flera poster och det är omöjligt att veta vilken av dessa poster som är den som använts för beräkning av den verkliga utbetalningen. I slutändan är det dock inget större problem eftersom utgiftsökningen för garantipensionen vid frånvaro av änkepension endast räknas med beräknad garantipension.

²³Uppskattningen av förändringen av utgifterna för bostadstillägg om man tar bort änkepension är möjlig att göra med god precision för de som redan är beviljade bostadstillägg eftersom PEDAL då innehåller de uppgifter som behövs och man bara behöver se om man slår i maxbeloppet för bostadstillägg. För de som ej redan har bostadstillägg har tre olika uppskattningar gjorts, den lägsta uppskattningen använder antagandet att de som ej redan beviljats bostadstillägg får samma bostadstillägg som snittutbetalningen av bostadstillägg för alla pensionärer (alltså inklusive även de som inte får bostadstillägg). Snittbostadstillägget som individen beviljas är samma som medelvärdet av bostadstillägget för de med liknande pensionsinkomst som individen. Nästa uppskattning (som är den gråa linjen i figur 20) baseras istället på medelvärdet av bostadstillägget för de som är i samma pensionsinkomstintervall och är beviljade bostadstillägg. Detta belopp blir högre än om man räknar medelvärdet för bostadstillägg på alla i pensionärskollektivet. Den tredje och sista uppskattningen använder istället antagandet att alla beviljas bostadstillägg upp till dess takbelopp. För alla tre antaganden kan man inte beviljas mer i bostadstillägg än vad minskningen av änkepension var eller få ett större belopp än de årsspecifika maxbeloppen för bostadstillägg.

relativt stora ökningar av inkomstindex och låg inflation leder till att färre beviljas garantipension.

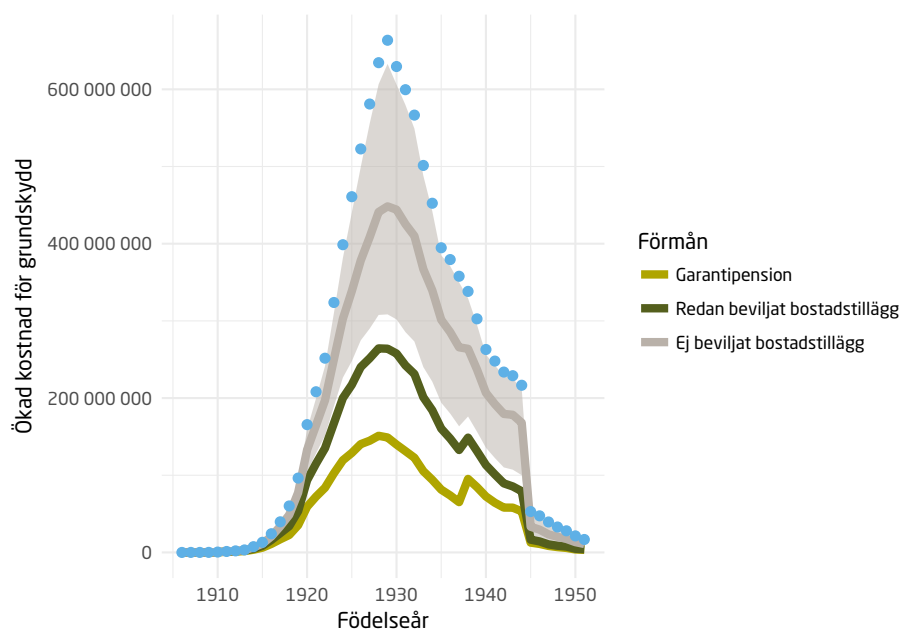
Utgiftsökningen för bostadstillägg vid avsaknad av änkepension ligger ganska konstant runt 1,8–2,0 miljarder kronor för de som redan har beviljats bostadstillägg och 3,3–4,1 miljarder kronor för de som inte redan har det. Trots att bostadstillägget i absoluta tal inte ökar mellan 2006–2017 ökar den som andel av änkepensionen mot slutet av tidsperioden. En förklaring skulle kunna vara att många av de äldre änkor redan har garantipension som ligger nära eller har full garantipension. Vid borttagandet av änkepensionen blir det därför istället bostadstillägget som ökar.

År	Änkepension	Garantipension	Bostadstillägg redan beviljad	Bostadstillägg ej redan beviljad
2006	12 514	4 298 (34 %)	1 861 (15 %)	3 452 (28 %)
2007	12 660	4 218 (33 %)	1 908 (15 %)	3 589 (28 %)
2008	12 925	4 122 (32 %)	1 906 (15 %)	3 686 (29 %)
2009	13 371	4 123 (31 %)	1 976 (15 %)	3 716 (28 %)
2010	12 903	3 995 (31 %)	1 878 (15 %)	3 949 (31 %)
2011	12 510	4 003 (32 %)	1 759 (14 %)	4 143 (33 %)
2012	12 474	3 873 (31 %)	1 831 (15 %)	4 072 (33 %)
2013	12 334	3 559 (29 %)	1 878 (15 %)	4 093 (33 %)
2014	11 688	3 412 (29 %)	1 854 (16 %)	3 942 (34 %)
2015	11 217	3 184 (28 %)	1 882 (17 %)	3 637 (32 %)
2016	10 854	2 829 (26 %)	1 892 (17 %)	3 453 (32 %)
2017	10 542	2 603 (25 %)	1 865 (18 %)	3 277 (31 %)

Tabell 2: Utgifter för änkepension för de som är 65 år och äldre och ökade utgifter för garantipension och bostadstillägg om man tar bort änkepensionen. Kolumnen för redan beviljat bostadstillägg avser utgiftsökningen för de änkor som redan har bostadstillägg. Ej redan beviljat bostadstillägg är en uppskattning för de änkor som inte har haft bostadstillägg och baseras på snittbeloppet för bostadstillägg för de pensionärer som är beviljade bostadstillägg. Änkorna får samma snittbostadstillägg som pensionärer med bostadstillägg i samma pensionsinkomstintervall. Ingen hänsyn tas till om änkor uppfyller kraven för bostadstillägg eller ej. Procenttalet anger respektive förmåns andel av den borttagna änkepensionen.

I figur 20 ser man istället fördelningen av 2017 års beräknade kostnadsökningar av grundskyddet är för födda 1906–1951. De blå punkterna är varje födelseårs änkepensionsutbetalningar och de pengar man drar ifrån för att beräkna det nya grundskyddet. Änkepensionen och garantipensionens beräknade ökning är som störst för de födda 1929 och minskar dramatiskt för de födda 1945 på grund av de ändrade samordningsreglerna. Garantipensionen ökar också för de födda 1938, detta beror på de ändrade reglerna för garantipension.

Figur 21 visar hur stor utgiftsökning garantipensionen och bostadstillägget skulle få vid avsaknad av änkepension för perioden 2006–2017. Garantipensionen skulle vara cirka 20 % högre utan änkepension. Bostadstillägget skulle varit minst 25 % högre, detta är värdet för de änkepensionärer som redan har beviljats bostadstillägg. Dessutom tillkommer de som inte har bostadstillägg, den gröna regionen. En uppskattning är att utgifterna för bostadstillägg skulle ökat med cirka 50 % om inte änkepensionen hade existerat.



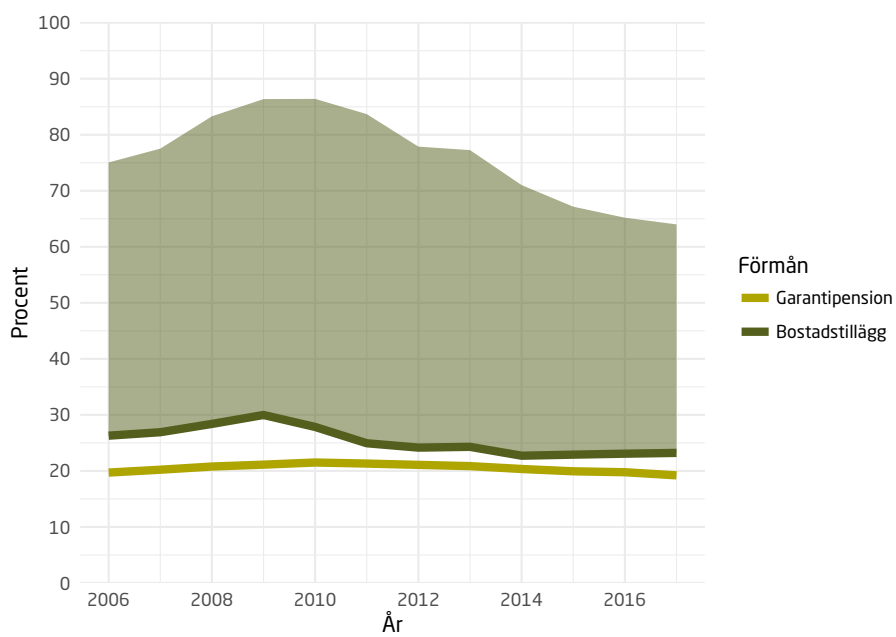
Figur 20: Ökade utgifter för grundskyddet år 2017 om det ej funnits änkepension.

För de som har änkepension och är yngre än 65 år skulle det eventuellt bli en utgiftsökning för bostadsbidrag och kommunerna skulle kunna få ökade kostnader för socialbidrag.²⁴ Det handlar förmodligen inte om några betydande belopp för antalet är litet (år 2014 är det 8 000 som har änkepension och är yngre än 60 år). Däremot verkar yngre änkepensionärer ha lägre inkomster än lika gamla kvinnor utan änkepension, år 2014 var medelinkomsten nästan 10 000 kronor lägre för kvinnor födda 1954 och skillnaden ökar till 50 000 kronor för de födda 1965.

Sammanfattning av utfasningens effekter

Det är svårt att göra en uppskattning av hur pass mycket utgiftsökningar för garantipension och bostadstillägg det blir i framtiden med anledning av änkepensionens utfasning. Utifrån den kontrafaktiska analysen av hur pass mycket grundskyddet hade ökat vet vi att garantipensionen hade varit 2,6 miljarder kronor högre 2017 (tabell 2) om inte änkepensionen hade existerat. Som andel av garantipension verkar den också ligga relativt konstant runt 20 % under perioden 2006–2017 (figur 21). I och med att yngre kvinnor har högre sysselsättningsgrad och högre livsinkomster (figur 19) än äldre är det troligt att utfasningen av änkepensionen inte kommer att påverka garantipensionen med mer än 20 %

²⁴Kommunerna skulle även få lägre skatteintäkter i och med att bostadstillägget är skattebefriat till skillnad från änkepensionen.



Figur 21: Utgiftsökning i procent för garantipension och bostadstillägg vid avsaknad av änkepension för perioden 2006–2017. Den gröna linjen är utgiftsökningen för de änkepensionärer som redan har bostadstillägg och den gröna regionen är om man lägger till bostadstillägget för de som inte redan har bostadstillägg. De antas få samma belopp som snittbostadstillägget för de i samma pensionsinkomstintervall som har beviljat bostadstillägg.

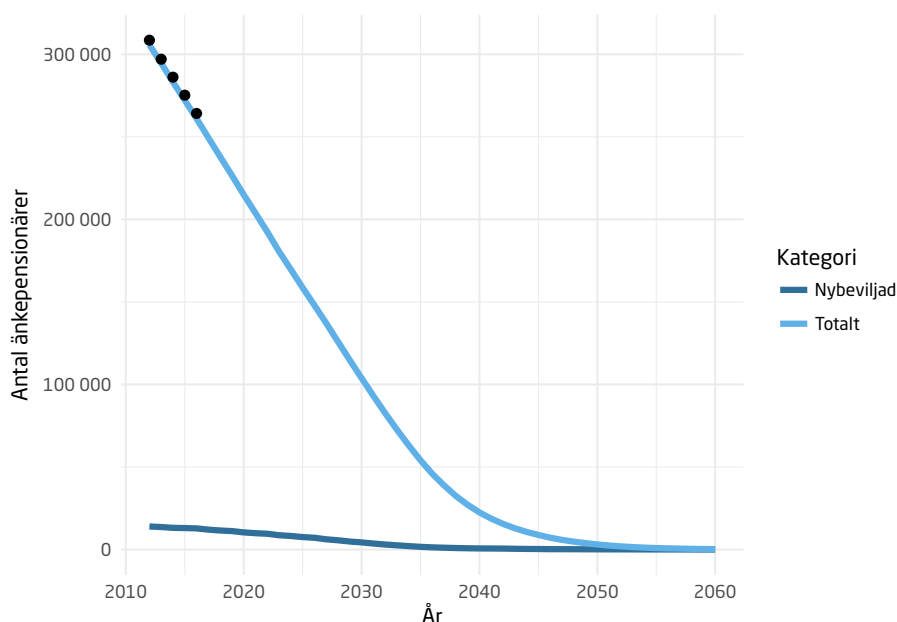
på sikt. Om man ser till nybeviljandet av garantipension till nyblivna änkor (figur 8) är det inte heller några höga andelar.

Bostadstillägget är svårare att göra någon uppskattning om. Den kontrafaktiska analysen visar att ökningen av bostadstillägget blir ungefär 25 % för de som redan har beviljat bostadstillägg, se figur 21. De som inte har bostadstillägg skulle kunna öka bostadstillägget med ytterligare 40 %, förmodligen mindre. År 2017 handlar det om 5 miljarder kronor (tabell 2). Av de nyblivna änkorna får ungefär 15 % av de som beviljas änkepension även bostadstillägg beviljat och 8 % av de som inte får änkepension.

De framtida utgiftsökningarna på grund av utfasningen av änkepensionen ligger alltså framförallt på ökningen av bostadstillägget. Summa summarum så innebär i varje fall utfasningen av änkepensionen en besparing för staten, utgifterna för grundskyddet är lägre än utgifterna för änkepensionen, se tabell 2.

Änkepengionens storlek i framtiden

De tidigare avsnitten har behandlat hur änkepengionen har utvecklats under perioden 2004–2017 baserat på registeruppgifter från PEDAL. I detta avsnitt används istället en modell som beräknar det framtida antalet änkepengionärer och dess utgifter. Varje år finns det en sannolikhet för en gift kvinna som är född innan 1972 att hennes make dör²⁵ och/eller att kvinnan dör. Dödsriskerna är hämtade från SCB:s befolkningsframskrivningar och hålls konstanta med 2017 års värden. Kvinnorna ska ha varit gifta varje år från och med 1990 till modellens startår och under framskrivningen tas ingen hänsyn till skilsmässor. Modellens startår är 2012 för att kunna se hur pass väl den överensstämmer med verkligt utfall.

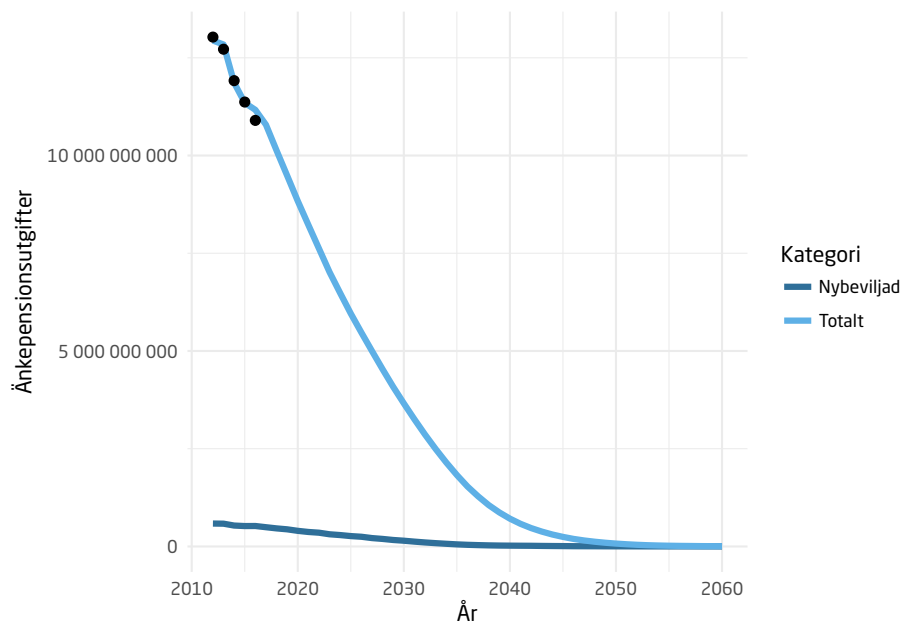


Figur 22: Prognos över hur många kvinnor som har änkepension och nybeviljade änkepengionärer för perioden 2012–2060. De svarta punkterna är det verkliga utfallet.

Antalet änkepengionärer minskar snabbt, se figur 22 och från och med 2018 dör det fler änkor med änkepension än vad det tillkommer nybeviljade änkepengionärer. 2023 är det färre än 200 000 änkor och det minskar till 100 000 år 2031. Även nybeviljandet minskar, år 2022 är det färre än 10 000 nybeviljade änkepengionärer, år 2030 är det färre än 5 000 och redan 2038 har det minskat till färre än 1 000. I slutet av prognosen, år 2060 är det 300 kvarvarande änkepengionärer och 40 nybeviljade.

²⁵Mannen antas vara 2 år äldre än kvinnan.

Troligen är nybeviljandet något högt på grund av att det inte finns information i PEDAL om vilka som har varit gifta i fem år 1989-12-31 eller vilka som har barn, det finns endast information om vilka som varit gifta från och med januari 1990 och framåt.



Figur 23: Prognos över utgifterna för änkepension och nybeviljade änkepensioner för perioden 2012–2060. De svarta punkterna är det verkliga utfallet.

Prognosen för änkepensionens utgifter, figur 23, är väldigt lik antalsprognosen. De första åren finns det en viss variation, detta beror på följsamhetsindexeringens volatilitet under åren 2012–2016. Under de år som saknar fastställda inkomstindex antas det öka med 1,8 % med en förskottsrenta på 1,6 % och att det inte sker några framtida balanseringar.

De som nybeviljas änkepension får samma belopp som snittet av änkepensionärerna i sitt födelseår. Detta leder troligen till för höga utgifter på sikt eftersom ingen hänsyn tas till kvinnors ökande livsinkomster. Samtidigt används ingen livslängdsökning som hade ökat änkepensionsutgifterna.²⁶

²⁶Prognosen räknar inte utgifterna för garantipension till änkepension eftersom den inte nybeviljas längre.

Efterord

Stort tack till Sonila Yliniemi för hjälp med att förstå änkepensionens regler både i teorin och praktiken.

Ytterligare tack till Axel Björneke, Stefan Granbom, Tommy Lowén, Karl Birkholz, Hanna Linnér, Hans Karlsson och Markus Andersson för text- och faktagranskning.

Bilaga

Samordning mellan änkepension och ålderspension

Informationen har hämtats från Vägledning 2010:4 version 6, Efterlevandepension och efterlevandestöd, kapitel 16

Änkepensionen ska samordnas med ålderspensionen från och med den månad änkan fyller 65 år. Samordningen ska ske från och med änkans 65-års månad oavsett om hon då tar ut ålderspension eller inte. Samordning mellan änkepension och ålderspension ska också göras för en änka som tar ut ålderspension före den månad hon fyller 65 år. Denna samordning ska göras efter det att eventuell samordning mellan änkepension och omställningspension har gjorts.

Änkor födda 1929 eller tidigare

För änkor födda 1929 eller tidigare samordnas inte änkepensionen med ålderspension. Detta gäller oavsett när dödsfallet inträffade

Samordning för änkor födda 1930–1944

En änka född 1930–1944 har efter minskningen alltid rätt att få så stor änkepension att den tillsammans med hennes egen ålderspension motsvarar en viss andel av summan av hennes egen ålderspension och tilläggs pensionen för den avlidne mannen, det vill säga den pension som änkepensionen är beräknad på. Denna andel av makarnas sammanlagda pension är:

- 60 procent om änkan är född 1930,
- 58 procent om kvinnan är född 1931,
- 56 procent om kvinnan är född 1932,
- 54 procent om kvinnan är född 1933,
- 52 procent om kvinnan är född 1934 och
- 50 procent om kvinnan är född något av åren 1935–1944.

Samordning för änkor födda 1945–1953

För änkor födda 1945 eller senare görs minskningen med ålderspension rakt av. Änkepensionen betalas endast ut till den del den överstiger ålderspensionen.

Änkor födda 1954 eller senare

Om änkan är född 1954 eller senare betalas änkepension ut, från änkans 65-års månad eller från den tidigare månad hon tar ut inkomstgrundad ålderspension, endast till den del änkepensionen överstiger ålderspensionen. Kvinnor födda 1954 eller senare tillhör i

ålderspensionssystemet den yngre generationen. Deras ålderspension är beräknad fullt ut enligt det reformerade ålderspensionssystemet. Det innebär att tilläggspension inte beräknas. Änkans inkomstgrundade ålderspension beräknas från första kronan. Änkepensionen, med vilken samordningen ska ske, är beräknad enbart på den avlidne mannens inkomster som överstiger ett prisbasbelopp (tilläggspensionsunderlag) oavsett när mannen är född. För att dessa skillnader i beräkningarna inte ska vara till nackdel för änkan vid samordningen ska till mannens underlag, på vilket änkepensionen beräknats, läggas en pensionspoäng som motsvarar det första prisbasbeloppets inkomster innan samordning görs med kvinnans inkomstgrundade ålderspension. Vid samordningen ska allmän ålderspension i form av inkomstpension beräknas som om änkan endast hade tillgodoräknats pensionsrätt för inkomstpension och som om denna pensionsrätt var 18,5 procent av pensionsunderlaget. Premiépension tas inte med. Om änkan har skjutit upp uttaget ska inkomstpensionen beräknas som om änkan tagit ut den från 65-års månaden.

Skillnader i nettoutbetalningar mellan kvinnor och män

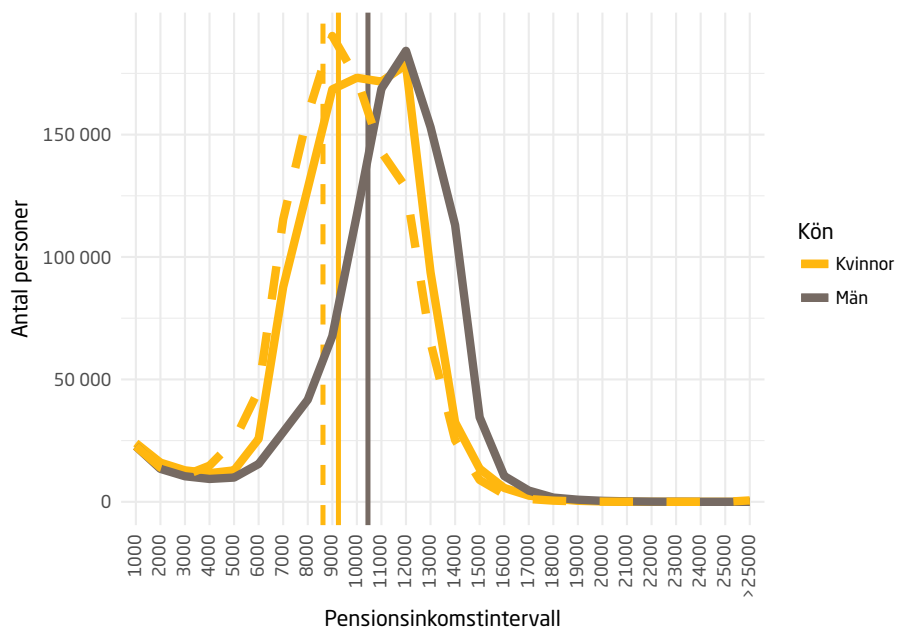
I slutfasen av sammanställningen av denna rapport kom det till min kännedom att PEDAL även innehåller nettoutbetalningen av Pensionmyndighetens förmåner.²⁷ På grund av tidsbrist har jag valt att presentera dessa i denna bilaga istället för att skriva om den befintliga rapporten. Resultaten har inte kvalitetsgranskats, det finns till exempel ungefär 2 500 personer med högre nettoutbetalningar än bruttoutbetalningar. Förmodligen baseras nettoutbetalningarna på skattetabeller och det är (förstås) inte helt givet att skillnaden mellan brutto och netto är samma som skatten som slutligen fastställs under taxeringen.

Resultaten som presenteras nedan kan ses som en fingervisning om hur skillnaderna mellan kvinnor och mäns pensioner blir om man lägger till nettoutbetalningar. Generellt sett så minskar pensionsgapet efter skatt med cirka 1 000 kronor, se tabell 3, figur 24 och 25.

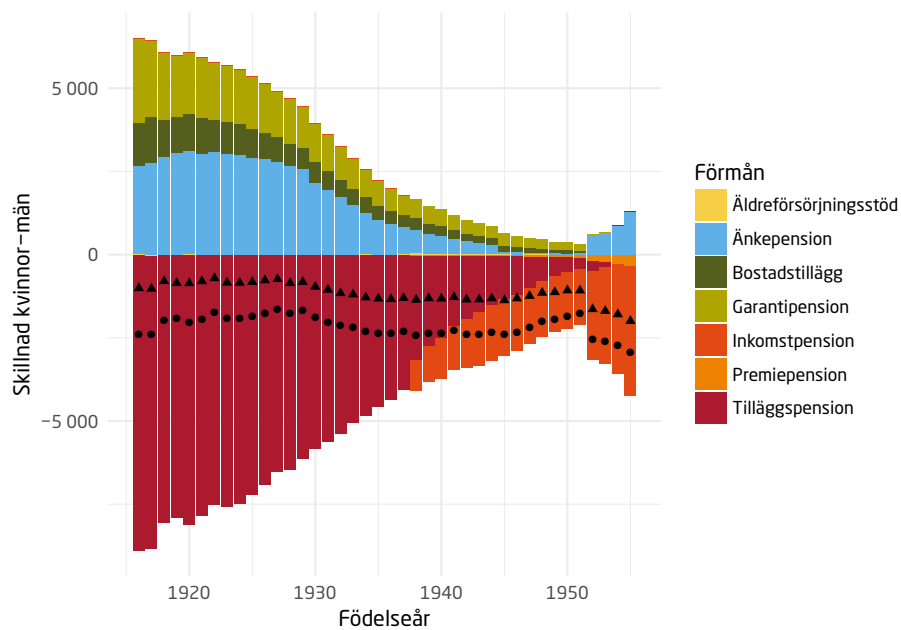
	IP	TP	PP	GARP	BT	ÄP	ÄFS	Brutto	Netto
Kvinnor	3 470	5 684	264	798	462	770	41	11 489	9 270
Män	5 103	7 771	351	221	150	0	28	13 624	10 436
Skillnad	-1 633	-2 087	-87	577	312	770	13	-2 135	-1 166

Tabell 3: Kvinnors och mäns medelpensioner före skatt i november 2016 för åldrarna 61–100 år. Den tillagda kolumnen, netto, innehåller medelvärdet för nettoutbetalningarna.

²⁷De tidigare presenterade resultaten kommer från MIDASII, Pensionsmyndighetens analysdatabas, som är en transformerad delmängd av PEDAL. MIDASII innehåller inte nettoutbetalningar. Den kontrafaktiska analysen innehåller dock data från PEDAL som inte finns i MIDASII.



Figur 24: Antal pensionärer i olika pensionsinkomstintervall i november 2016 (nettoutbetalningar utan tjänstepension). De streckade linjerna är utfallet när änkepensionen borträknas. De vertikala linjerna är medelvärdet för män och kvinnor (med och utan änkepension).



Figur 25: Pensionsgap mellan kvinnor och män 2016. Staplarna visar bruttoskillnaderna mellan kvinnor och mäns allmänna pension uppdelat på förmån. Ett positivt värde betyder att kvinnan får mer än mannen och ett negativt att mannens förmån är högre. Punkterna är bruttoskillnaden i allmän pension och trianglarna skillnaderna för nettoutbetalningarna.