

Pensionssystemens drivkrafter för ett längre arbetsliv

Rapport 23

Lisa Laun

Mårten Palme

DELEGATIONEN FÖR

senior 
arbetskraft

Pensionssystemens drivkrafter för ett längre arbetsliv

Lisa Laun
Mårten Palme

Rapport 23
Delegationen för senior arbetskraft
S 2018:10



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Samtliga rapporter i serien finns att ladda ner gratis på www.seniorarbetskraft.se
eller kan beställas från Delegationen för senior arbetskraft.
E-post: s.seniorarbetskraft@regeringskansliet.se

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2019

ISBN 978-91-519-5598-8

Förord

Delegationen för senior arbetskraft har i uppdrag att verka för ett mer inkluderande och åldersoberoende synsätt i arbetslivet. Delegationen ska sammanställa och sprida kunskap om forskning om äldres möjligheter och även föreslå åtgärder som motverkar åldersdiskriminering för att bättre tillvarata senior erfarenhet.

Som en viktig del av arbetet med uppdraget har delegationen valt att ta fram en serie underlagsrapporter som på olika sätt behandlar senior arbetskraft. Ambitionen är att bidra till en öppen och kunskapsbaserad debatt där en rad olika perspektiv görs tillgängliga. Författarna ansvarar för innehåll och bedömningar i rapporterna, som utgör ett värdefullt underlag till delegationens arbete.

Den här underlagsrapporten, *Pensionssystemens drivkrafter för ett längre arbetsliv*, har utarbetats av Lisa Laun, docent i nationalekonomi och forskare vid IFAU, och Mårten Palme, professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Rapporten redogör för hur olika regler i det gamla respektive det nya pensionssystemet påverkar incitamenten för äldre att arbeta.

Maria Söderberg och Viktoria Bergström, sekreterare i delegationen, har ansvarat för arbetet med underlagsrapporten.

Stockholm i oktober 2020

Anders Ferbe
Ordförande i Delegationen för senior arbetskraft

Innehåll

Inledning	7
Den allmänna pensionen före och efter reformen	11
Att mäta incitamenten för att stanna i arbetskraften som genereras av pensionssystemet	15
Resultat.....	19
Slutsatser	25
Referenser	27

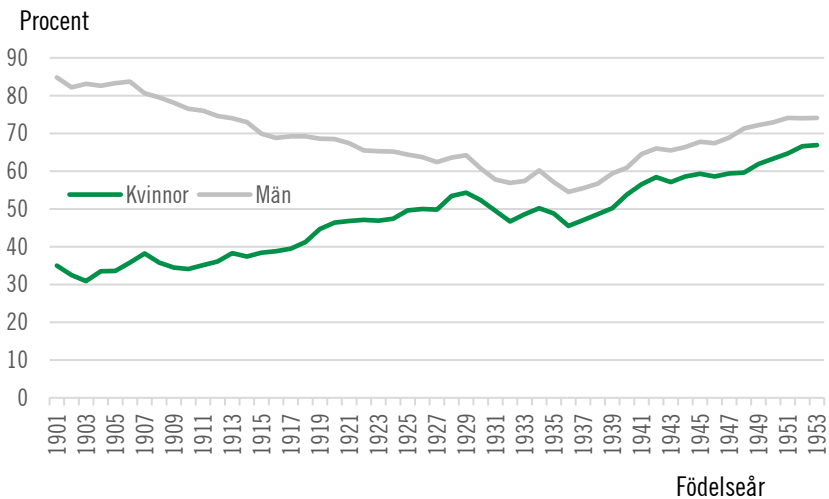
Inledning

Problem relaterade till den åldrande befolkningen har nämnts som en av de stora ekonomiska utmaningarna i den industrialiserade världen under de kommande decennierna. Försörjningskvoten – antalet invånare äldre än 65 år per 100 personer i det som brukar räknas som den arbetsföra befolkningen i åldersgruppen 20–64 år – var 29,4 i Sverige år 2000; år 2020 är motsvarande siffra 35,5; och år 2040 beräknas den bli 42,1. Ett sätt att motverka de uppenbart ogynnsamma ekonomiska effekterna av denna demografiska förändring är att förlänga arbetslivet för den arbetande befolkningen.

Flera förslag att åstadkomma detta har lyfts fram i den ekonomisk-politiska debatten. De flesta utgår ifrån förändringar av normer på arbetsmarknaden, arbetsrättslagstiftning eller förbättringar i arbetsmiljön. En annan möjlighet är att erbjuda starkare ekonomiska incitament för dem i arbetskraften att fortsätta arbeta när de blir äldre. De ekonomiska incitamenten påverkas i hög grad av hur de olika trygghetssystem som framför allt de äldre i arbetskraften utnyttjar är utformade. Ett av dessa är ålderspensionssystemet.

Sedan slutet av 1990-talet har arbetskraftsdeltagandet bland de äldre ökat markant. Figur 1 visar hur stor andel av befolkningen i åldersgruppen 60–64 år som deltar i arbetskraften mellan åren 1963 och 2015. För att enklare kunna relatera förändringarna i arbetskraftsdeltagandet till pensionsreformen, väljer vi att ”översätta” kalendertid till födelseår. Detta gör vi genom att låta figurens x-axel ange födelseåret för mittåldern i åldersgruppen 60–64 år, dvs. 62-åringarna. Det första året i figuren, dvs. 1963, motsvaras således av födelseåret 1901 osv. fram till det sista året 2015, som motsvaras av födelseåret 1953.

Figur 1 Arbetskraftsdeltagande för kvinnor och män i åldersgruppen 60–64 år för olika födelseårsgrupper, angivet som födelseåret för mittenfödelseåret för gruppen



Källa: SCB, AKU.

Figur 1 visar en på många sätt fascinerande historia. Vi ser att arbetskraftsdeltagandet för kvinnorna i åldersgruppen ökar fram till dem som föddes i slutet av 1920-talet. Denna fas reflekterar effekterna av kvinnornas inträde på arbetsmarknaden. Sedan dess har utvecklingen för män och kvinnor gått parallellt. För män ser vi en lång nedgång i arbetskraftsdeltagandet fram till dem som föddes i slutet av 1930-talet. Efter det ser vi en markant ökning för både män och kvinnor.

Den första födelsekohorten som berördes av det nya pensionsystemet var de som är födda 1938. En förklaring till det ökade deltagandet i arbetskraften skulle således kunna vara att pensionsreformen givit de försäkrade individerna starkare incitament till att stanna kvar i arbetskraften. Ett uttalat mål med pensionsreformen var att göra en tydligare koppling mellan det som den försäkrade individen betalade in till systemet och vad hen kunde förvänta sig att få ut under tiden som pensionär – det som brukar kallas den aktuariska rättvisan i systemet. Det ligger nära till hands att tro att ett sådant uttalat mål skulle leda till starkare incitament till fortsatt arbete.

Syftet med denna rapport är att undersöka hur incitamenten att stanna i arbetskraften verkligen har förändrats. Som vi närmare kom-

mer att förklara längre fram, avgörs incitamenten till arbete i ett pensionssystem dels av generositeten i systemet, genom en inkomsteffekt, dels av hur mycket storleken på förmånerna förändras genom att den försäkrade fortsätter att arbeta, genom en priseffekt.

För att på ett trovärdigt sätt verkligen visa att pensionsreformen bidragit till den markanta ökningen av arbetskraftsdeltagandet på nästan 20 procentenheter sedan slutet av 1990-talet återstår ett steg – att visa att de som ingick i åldersgruppen 60–64 år verkligen agerat på incitamenten i sitt beslut av tidpunkt att lämna arbetskraften. Detta steg ligger emellertid utanför syftet med rapporten. Vi hoppas dock kunna återvända till denna intressanta frågeställning i vår fortsatta forskning.

Den allmänna pensionen före och efter reformen

Det allmänna pensionssystemet före reformen

Det allmänna systemet före pensionsreformen 1999 bestod av tre huvudsakliga delar: folkpensionen, pensionstillskottet och den allmänna tilläggspensionen (ATP). Folkpensionen var en baspension, vars nivå inte var relaterad till individens tidigare inkomster. Folkpensionen var, liksom de andra förmånerna i systemet före pensionsreformen, kopplad till prisbasbeloppet (PBB). Prisbasbeloppet är politiskt bestämt, men har med ett par undantag följt konsumentprisindex nära. Folkpensionsförmånen utgjorde på årsbasis, om den började tas ut vid den normala pensionsåldern när den försäkrade fyllde 65 år, 96 procent av ett prisbasbelopp för en ensamstående pensionär och 78,5 procent av ett prisbasbelopp för en gift pensionär.

ATP var, till skillnad från folkpensionen, relaterad till den försäkrades tidigare arbetsinkomster. Om den försäkrade började ta ut sin pension vid 65 års ålder utgjorde ATP 60 procent av den genomsnittliga pensionsgrundande inkomsten, över ett prisbasbelopp, varje år korrigerat med prisbasbeloppet, under de 15 år den försäkrade hade högst inkomst. Om inkomsten överskred det så kallade taket i socialförsäkringssystemet på 7,5 prisbasbelopp, sattes den till detta takbelopp.¹ Om den försäkrade bidrog till systemet under färre år än 30, reducerades förmånen med kvoten mellan antalet år som den försäkrades arbetsgivare betalt in arbetsgivaravgifter för den försäkrade och 30.

För dem med ingen eller låg ATP infördes 1969 pensionstillskottet. För den som helt saknade ATP utgjorde pensionstillskottet 56,9 pro-

¹ Sedan 2001 regleras taket i det allmänna systemet av inkomstbasbeloppet som indexerar tillväxten i lönesumman i ekonomin. Från 1995 användes det förhöjda prisbasbeloppet.

cent av ett prisbasbelopp.² Pensionstillskottet avräknades emellertid 1:1 mot ATP-pensionen. Om ATP-pensionen motsvarade mer än 56,9 procent av ett prisbasbelopp försvann således pensionstillskottet helt.

Alla pensionsförmåner i det gamla systemet minskades om den försäkrade valde att ta ut förmånerna före de fyllde 65 år och ökade om de valde att skjuta upp uttaget till efter 65-årsdagen. Detta kallas aktuarisk justering: minskningen av storleken på de månatligt utbetalda pensionerna ska uppväga det faktum att den försäkrade kan förväntas få ut fler betalningar om de startar innan 65-årsdagen och, omvänt, om utbetalningarna skjuts upp ska ökningen kompensera för att den försäkrade förväntas få ut färre betalningar under sin livstid.

Nivån för de aktuariska justeringarna var en livslång reduktion på 0,5 procent för varje månad före den månad som den försäkrade fyllde 65 år som personen valde att ta ut sin pension. Det fanns också ett livslångt 0,7-procentigt tillägg för varje månad som personen valde att skjuta upp utbetalningarna efter den månad som den försäkrade fyllde 65 år. Detta innebar att om man började ta ut sin pension den månad man fyllde 64 år, i stället för vid den normala pensionsåldern vid 65 år, så minskade pensionen livsvarigt med 6 ($12 \times 0,5$) procent per månad, och om man valde att skjuta upp den till månaden man fyllde 66 år så ökade den med 8,4 ($12 \times 0,7$) procent per månad livet ut. Reglerna medgav att man kunde börja plocka ut sin pension den månad man fyllde 60 år alternativt att uttaget sköts upp till månaden för 70-årsdagen.

En ytterligare faktor som påverkade storleken på förmånerna i det gamla systemet var infasningsreglerna för ATP. År 1960 var det första året som ATP-poäng registrerades. För de födda 1914 och tidigare räckte det med att arbetsgivaren betalade in arbetsgivaravgifter under 20 år för att den försäkrade skulle få full ATP-pension. För varje födelseår senare än 1914 adderades ett år till detta krav, dvs. för de födda 1915 fordrades 21 år av inbetalade avgifter; för födda 1916 fordrades 22 år och så vidare fram till de födda 1924 för vilka 30-årskravet gällde.

Det ska noteras att reduktionen om man inte uppfyllde kravet för full ATP var större för dem födda 1924 eller tidigare. Till exempel, för den första årskullen som omfattades av ATP, de födda 1914, reducerades pensionen med en tjugondel om de inte uppfyllde kravet

² Denna nivå gäller från 2001. Tidigare var nivån något lägre.

om att bidra i 20 år innan pensioneringen, jämfört med en trettiondel i det fullt utbyggda systemet. Reduktionen minskade linjärt fram till kohorten född 1924. Kravet var också i högre utsträckning ”bindande” för dem som tillhörde de årskullar som omfattades i olika utsträckning av båda systemen, eftersom det fordrades att man arbetade varje år fram till sin 65-årsdag för att slippa en reduktion för att man inte uppfyllt kravet på antal år i systemet.

Det allmänna systemet efter reformen 1999

Det reformerade pensionssystemet består av tre huvudsakliga delar. Folkpensionen ersattes av garantipension, som är indexerad med KPI och som finansieras direkt genom statsbudgeten. Den inkomstrelaterade ATP-pensionen ersattes med inkomst- och premiepension. Inkomstpensionen bygger på ett så kallat NDC-system (Notional Defined Contribution), ett icke-fonderat system där pensionens storlek bestäms av hur mycket den försäkrade genom åren betalat in till systemet. Premiepensionen är ett fullt fonderat system där den försäkrade själv kan välja förvaltare av sin pension. Inkomst- och premiepensionerna finansieras genom allmän pensionsavgift samt egen- och arbetsgivaravgifter som motsvarar 18,5 procent av lönesumman: 16 procent avsätts till inkomstpensionen och 2,5 procent till premiepensionen.

Det finns en rad fundamentala skillnader mellan inkomstpensionen i det nya systemet och ATP i det gamla. För det första är de pensionsrätter som intjänats under livet indexerade med ett inkomstindex i det nya systemet i stället för prisbasbeloppet i ATP-systemet. Inkomstindex beräknas baserat på den genomsnittliga arbetsinkomsten för alla permanent boende i Sverige. Inkomstpensionen garanterar inte längre en real levnadsstandard, utan följer den ekonomiska tillväxten i landet. Från 2001 definieras också taket i pensionssystemet av 7,5 inkomstbasbelopp i stället för prisbasbelopp. Det är en viktig skillnad, eftersom reallönetillväxten har medfört att allt fler kommer över det prisindexerade taket. För det andra är storleken på förmånerna i inkomstpensionen direkt relaterade till hur mycket individen betalat in till systemet under sin yrkesaktiva tid. När den försäkrade går i pension bestäms pensionens storlek genom att behållningen på individens pensionskonto delas med ett delningstal som

bl.a. är en funktion av den förväntade livslängden vid 65 års ålder för en specifik årskull. Pensionsförmånens storlek bestäms, till skillnad från i det gamla systemet, således både av när den försäkrade slutar att betala in till systemet och när hen börjar ta ut sin pension.³

Övergången från det gamla till det nya systemet

Övergången från det gamla till det nya systemet skedde stegvis. Den första årskullen som ingick i det nya systemet är de som är födda 1938. Denna årskull omfattas till 20 procent av det nya systemet och till 80 procent av det gamla. Varje årskull födda senare än 1938 omfattas med ytterligare 5 procent av det nya systemet, dvs. de som är födda 1939 till 25 procent osv. fram till de som är födda 1954 som till 100 procent är i det nya systemet.

³ I det gamla systemet ökade pensionsförmånerna med arbetade år dels om inkomsterna under det extra året tillhörde de 15 bästa åren av arbetsinkomster, dels om den försäkrade ännu inte hade bidragit till systemet under 30 år.

Att mäta incitamenten för att stanna i arbetskraften som genereras av pensionssystemet

Att förklara vad som bestämmer konsumtionen av varor och tjänster är en central del av vad som sysselsätter nationalekonomiskt tänkande. I den grundläggande formen inom ekonomisk teori bestäms konsumtionen av inkomster och priser. Analyserar man efterfrågan på en normal vara tänker man sig att efterfrågan ökar på denna om inkomsterna ökar – man kan köpa lite mer av allt med högre inkomster. På motsvarande sätt tänker man sig att efterfrågan på varan eller tjänsten minskar om priset går upp – man måste avstå från mer för att ha råd att köpa den.

Ekonomisk analys av hur folk väljer tidpunkt för att lämna arbetskraften utgår också från priser och inkomster. Man tänker sig att folk vill konsumera fritid när de blir äldre och mindre benägna att arbeta. Om inkomsterna går upp blir människor mer benägna att konsumera mer fritid och lämnar arbetsmarknaden tidigare än de annars skulle ha gjort. Går priset på att lämna arbetskraften upp, till exempel genom att de får högre arbetsinkomster om de fortsätter att arbeta, kommer de att vilja konsumera mindre fritid och pensionera sig senare.

Samma resonemang gäller för analys av hur pensionsreformer påverkar pensioneringsbeteendet. Utformningen av offentliga pensionsystem kan påverka både inkomster och priset på att lämna arbetskraften. Om vi bortser från finansieringen av pensionssystemet och möjligheterna att kompensera pensionsreformer med eget sparande, så leder en pensionsreform med mer generösa förmåner till att inkomsterna ökar. Ökade inkomster leder enligt det tidigare resonemanget till att personerna vill konsumera mer fritid och därför lämnar arbetskraften tidigare. Omvänt skulle en reform som innebar mindre

generösa förmåner leda till att folk sköt upp sitt utträde från arbetsmarknaden.

Det vanligaste sättet att mäta den förändrade inkomsten som kan hänföras till en pensionsreform är att mäta förändringen i pensionsförmögenheten. Storleken på denna förmögenhet är proportionell mot storleken på utbetalningarna som en viss person får under tiden som pensionerad. Pensionsförmögenheten definieras, vid varje hypotetisk pensioneringsålder, som nuvärdet av alla de utbetalningar från pensionssystemet som den försäkrade kan förvänta sig att få ut vid den givna pensionsåldern. Självklart beror storleken på denna förmögenhet på hur länge den försäkrade förväntas leva. Detta kan så klart skilja sig mellan olika individer med olika observerbara egenskaper. När vi beräknat pensionsförmögenheten har vi dock använt års-, ålders- och könsspecifika överlevnadssannolikheter från Statistiska centralbyråns (SCB:s) officiella befolkningsstatistik.

Pensionsreformer kan också påverka priset på fritiden som den försäkrade betalar genom tidigare pensionering. Detta sker genom de olika regler som finns i varje pensionssystem för hur pensionsförmögenhetens och därmed pensionsinkomsternas storlek påverkas av hur länge man arbetar och bidrar till systemet, eller när man börjar ta ut sin pension. Det finns en rad olika sätt att mäta incitamentsförändringar genom den s.k. priseffekten i den nationalekonomiska litteraturen. Det enklaste sättet – och det sätt vi kommer utgå ifrån i denna studie – är att jämföra hur pensionsförmögenheten förändras av att pensioneringen skjuts upp ett år i de två olika pensionssystemen.

Som vi såg i föregående avsnitt skiljer sig det gamla och det nya pensionssystemet på en rad punkter när det gäller sambandet mellan förmånsstorlek och pensioneringstidpunkt. Många aspekter påverkas av exogena faktorer, som ekonomisk tillväxt och förändringar i den förväntade livslängden. Ett sätt att få ett sammanfattande mått på hur pensionssystemen påverkar incitamenten att stanna kvar i arbetskraften är att använda reglerna för de båda pensionssystemen för att räkna ut hypotetiska pensionsutbetalningar och utifrån dessa räkna ut incitamentsmåten.

För att göra detta använder vi information om ålder, kön och inkomster från pension och sjukersättning från LISA-databasen vid SCB. För att renodla incitamenten i det gamla och nya pensionssystemet fokuserar vi på de årskullar som omfattas av båda systemen. Vi använder ett 10-procentigt urval av alla personer födda i Sverige

1938–1949 och beräknar incitamenten vid 63 års ålder, under åren 2001–2012.⁴ Vi definierar pensionsåret som det sista året personen har arbetsinkomster som överstiger ett prisbasbelopp, och inkluderar personer tills de går i pension. För dessa personer hämtar vi information om den fullständiga intjänandehistoriken i det allmänna pensionssystemet från införandet av ATP-systemet 1960 fram till 2012 från Pensionsmyndighetens databaser.

Utifrån den fullständiga intjänandehistoriken beräknar vi den allmänna ålderspension en person skulle ha fått om den lämnade arbetskraften vid 63 års ålder. Vi gör detta genom att sätta upp en pensionskalkylator som tar hänsyn till alla förändringar av det allmänna ålderspensionssystemet som skett under perioden. För dessa årskullar, som omfattas av både det gamla och det nya pensionssystemet, beräknar vi såväl den faktiska pensionen de skulle fått, baserat på i vilken grad det nya systemet fasats in för den aktuella årskullen, som den pension de skulle fått om de var helt i det gamla systemet eller helt i det nya systemet. På så sätt kan vi jämföra de ekonomiska incitamenten för samma personer, med samma intjänandehistorik, under olika regelverk.

⁴ Vi exkluderar invandrade eftersom det är svårt att korrekt beräkna deras pensionsförmåner.

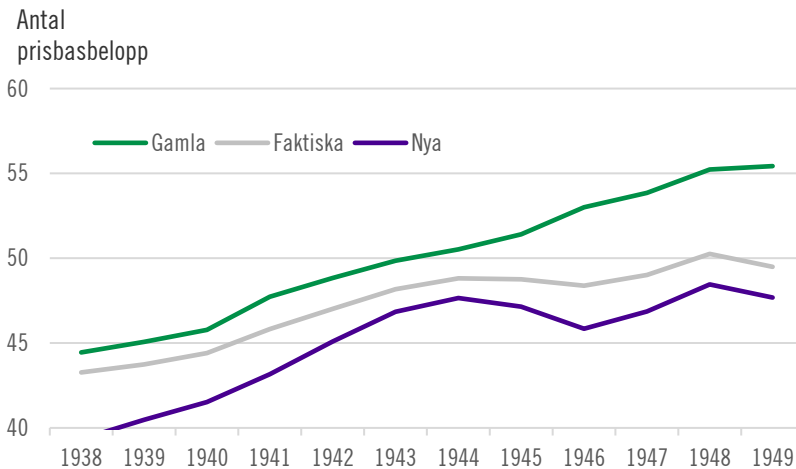
Resultat

Detta avsnitt, som presenterar våra resultat, består av två delar. I det första presenterar vi resultaten för hur pensionsförmögenheten (se definition i föregående avsnitt) och ersättningsnivån skulle ha utvecklats i det gamla systemet, det renodlat nya systemet samt i det system som verkligen implementerades med den stegvisa övergången från det gamla till det nya. Som vi förklarade i förra kapitlet påverkar denna utveckling incitamenten genom en s.k. inkomsteffekt. I det andra avsnittet presenterar vi resultaten för hur storleken på förmånerna förändras om man vid 63 års ålder beslutar sig för att arbeta ett år till – i respektive system. Detta mått representerar priset för att lämna arbetskraften ett år tidigare.

Pensionsnivåerna före och efter pensionsreformen

Figur 2 visar tre olika kurvor. Den översta, gröna, kurvan visar hur stor den genomsnittliga pensionsförmögenheten hade varit om det gamla allmänna pensionssystemet fortfarande hade använts för dem födda mellan 1938 och 1949 när de är 63 år och om de stannat kvar i arbetskraften till denna ålder. Pensionsförmögenheten mäts i antal prisbasbelopp. Den nedersta, lila, kurvan visar samma sak, men under antagandet att det nya pensionssystemet hade implementerats fullt ut redan för dem som är födda 1938. Det är värt att notera att båda dessa kurvor visar ett kontrafaktiskt utfall, eftersom det nya systemet implementerades stegvis för årskullarna födda mellan 1938 och 1953. Det utfall som representerar det som verkligen skedde, genom att beakta den stegvisa implementeringen, representeras av den mellersta, gråa, kurvan.

Figur 2 Förändringar i den genomsnittliga sammanlagda pensionsförmögenheten vid 63 års ålder för årskullarna födda mellan 1938 och 1949 i det gamla allmänna systemet, det nya systemet samt för det stegvist implementerade nya systemet



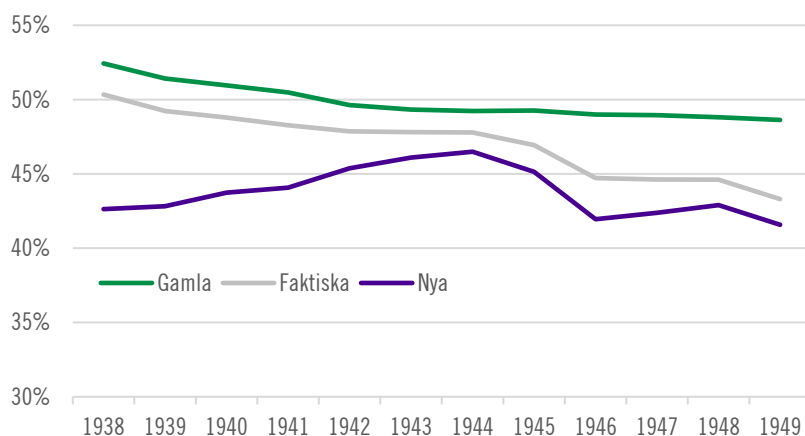
Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB och Pensionsmyndigheten.

Figur 2 visar ett tydligt resultat. Det gamla pensionssystemet var mer generöst och genererade en större genomsnittlig pensionsinkomst för det givna intjänandet hos dessa årskullar. Detta är särskilt tydligt i den senare delen av den period vi studerat och hänger sannolikt samman med att det gamla systemet, som var prisindexerat, inte påverkades av nedgången i ekonomin efter finanskrisen 2009. Den lila linjen, som motsvarar det renodlade nya systemet, har en betydligt flackare utveckling efter årskullen född 1944. Att den gråa kurvan, motsvarande det verkliga systemet, konvergerar med den lila hänger ihop med att en ökande andel av den totala allmänna pensionen kommer från det nya systemet för de yngre årskullarna.

Figur 3 visar utvecklingen av den genomsnittliga ersättningsnivån, dvs. de genomsnittliga pensionsförmånernas storlek i förhållande till den genomsnittliga slutlönen, för det allmänna systemet för dem som pensionerar sig vid 63 års ålder. Det tydligaste resultatet är att ersättningsnivån hade varit högre för alla årskullar om det gamla systemet behållits. Vi ser också att ersättningsnivån sjunker, om än endast marginellt, mellan årskullarna. Den troliga förklaringen till denna utveckling är att en allt större andel av de försäkrade i de yngre årskullarna

har inkomster över taket för rätten till pension på 7,5 basbelopp. Nedgången i ersättningsnivån i det nya systemet bland de yngre årskullarna hänger, återigen, troligen ihop med nedgången i ekonomin efter finanskrisen 2009. Omfattningen av skillnaden i ersättningsnivå mellan det gamla systemet och det som implementerades är cirka fem procentenheter för de födda 1949, omkring 49 procent jämfört med 44 procent, vilket är mer än en 10-procentig skillnad.

Figur 3 Förändringar i den genomsnittliga ersättningsnivån för de som väljer att gå i pension vid 63 års ålder för årskullarna födda mellan 1938 och 1949 för det gamla allmänna systemet, det nya systemet samt för det stegvist implementerade nya systemet



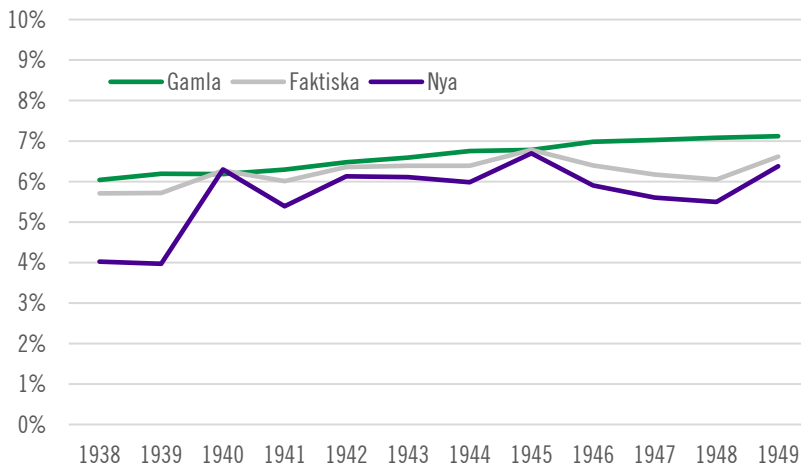
Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB och Pensionsmyndigheten.

Förändring av pensionens storlek som följd av att stanna ett år till i arbetskraften

Figur 4 visar den procentuella genomsnittliga förändringen av pensionsförmögenheterna som följd av att arbeta ytterligare ett år – det som i pensionslitteraturen brukar benämnas "accrual rate" – under de tre system som vi studerade i figur 2 och 3. Vi ser att den gröna linjen, som representerar det gamla systemet, ligger över de andra. Det innebär att pensionsförmögenheten ökar mer av att arbeta ett år längre vid 63 års ålder i det gamla pensionssystemet, jämfört med såväl det nya systemet som det stegvist implementerade nya systemet. För de flesta årskullar är skillnaderna i förändringen av pensionsförmögenheten emellertid små – för vissa till och med obefintliga.

För det gamla pensionssystemet är storleken på måttet relativt lätt att förklara: den utgörs till största delen av den aktuariska justeringen på 0,5 procent livslång minskning av pensionen för varje månad innan 65-årsdagen som den försäkrade väljer att ta ut sin pension i förtid, vilket för ett år motsvarar 6 procentenheter. I viss grad påverkas det också av intjänanderegler – de så kallade 30/15-reglerna – i ATP-systemet. I det nya systemet är bakgrunden till resultatet mer svåranalyserat, eftersom ökningen av förmånernas storlek till följd av att arbeta ytterligare ett år beror på en rad olika faktorer som är svåra att särskilja.

Figur 4 Procentuell förändring i den sammanlagda pensionsförmögenheten av att arbeta ytterligare ett år vid 63 års ålder vid antagandet om att pensionen tas ut samma år som den försäkrade lämnar arbetskraften. Årskullarna födda mellan 1938 och 1949 för det gamla allmänna systemet, det nya systemet samt för det stegvist implementerade nya systemet



Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB och Pensionsmyndigheten.

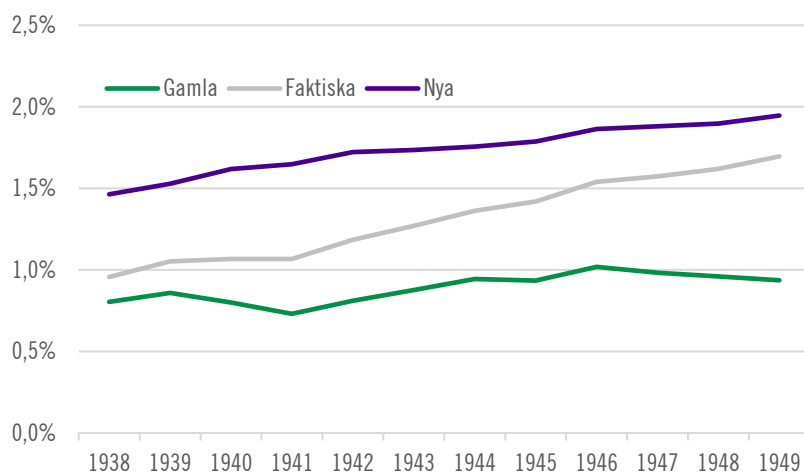
Resultatet att priset på att pensionera sig ett år tidigare inte ökade genom pensionsreformen kan tyckas överraskande, eftersom ett uttalat mål var att göra pensionssystemet mer aktuariskt rättvist. En aspekt som dock inte beaktas i vårt räkneexempel är att mycket få använde möjligheten till tidigare uttag i det gamla systemet 1999.⁵

⁵ Palme och Svensson (1999).

Det vanligaste sättet att lämna arbetskraften var genom förtidspensionssystemet, som fram till 1991 beviljade förmåner av t.ex. arbetsmarknadsskäl. Vissa finansierade också sitt utträde genom tjänstepensioner, eller levde på sin partners inkomster, och väntade med att ta ut sin pension från det offentliga systemet tills de fyllde 65 år, för att undvika den aktuariska reduktionen.⁶

En bidragande orsak till det observerade beteendet i det gamla systemet – att inte göra tidiga uttag av den allmänna pensionen – var troligen att minskningen i förmånernas storlek inte var kopplade till när man slutade arbeta och på så sätt slutade bidra till systemet utan, som tidigare nämnts, till när man började ta ut sina förmåner. I figur 5 visar vi resultaten motsvarande de i figur 4, men nu antar vi att uttaget av pensionen är fixerat till det år den försäkrade fyller 65 år.

Figur 5 Procentuell förändring i den sammanlagda pensionsförmögenheten av att arbeta ytterligare ett år vid 63 års ålder vid antagandet om att pensionen tas ut vid 65 års ålder. Årskullarna födda mellan 1938 och 1949 för det gamla allmänna systemet, det nya systemet samt för det stegvist implementerade nya systemet



Källa: Egna beräkningar baserade på data från SCB och Pensionsmyndigheten.

⁶ Se t.ex. Palme och Svensson (2004).

Som framgår av figuren blir resultatet radikalt annorlunda. För det första är rangordningen av systemen ändrad. Nu är priset genom pensionssystemet på att lämna arbetsmarknaden ett år tidigare högst i det nya systemet och lägst i det gamla. Det hänger ihop med att förmånernas storlek inte påverkas av att inbetalningarna till systemet upphör i och med att den försäkrade slutar arbeta. För det andra är nivån på måttet mycket lägre i detta fall än i det tidigare. Detta kan givetvis hänföras till minskningen av antalet utbetalningar för dem som går tidigare i pension.

Slutsatser

Liksom många andra industrialiserade länder står Sverige inför demografiska utmaningar. Relationen mellan åldersgruppen äldre än 65 år och gruppen 20–64 år har förändrats mycket fort under senare år och kommer fortsätta att göra så under överblickbar framtid. Ett sätt att motverka de negativa ekonomiska konsekvenserna av denna utveckling är att förlänga arbetslivet och ett sätt att uppnå detta är att erbjuda starkare ekonomiska incitament till att vara kvar i arbetskraften. Utformningen av våra trygghetssystem har en nyckelroll i detta sammanhang.

Under senare år har också arbetskraftsdeltagandet bland äldre ökat mycket kraftigt. Arbetskraftsdeltagandet bland män i åldersgruppen 60–64 år har ökat mer än 20 procentenheter – från 55 till 75 procent – mellan slutet av 1990-talet och 2017. Samtidigt har trygghetssystemen genomgått stora reformer. Pensionsreformen 1999 är den mest genomgripande förändringen och det ligger nära till hands att hänföra förändringen i arbetskraftsdeltagandet bland äldre – åtminstone delvis – till denna reform.

I denna rapport har vi undersökt hur reformen har påverkat de försäkrades incitament att stanna kvar i arbetskraften. Vi beskriver incitamentens två delar: den del som kan hänföras till den allmänna generositeten i systemet och den del som relaterar till hur mycket den samlade pensionsförmögenheten *förändras* genom att den försäkrade väljer att stanna ytterligare ett år.

Vad gäller den första komponenten visar vi i rapporten att det reformerade pensionssystemet, vid ett givet arbetsutbudsbeteende, entydigt ger lägre ersättningsnivåer för pensionärerna jämfört med ATP-systemet. Denna del av förändringen i incitamenten till följd av pensionsreformen genererade således incitament till senare pensionering och ett ökat deltagande i arbetskraften bland äldre.

När det gäller pensionsreformens påverkan på priset, dvs. hur mycket den sammanlagda pensionsinkomsten *förändras* av att man går ett år tidigare eller senare i pension, är våra resultat mer tvetydiga. Om vi antar att den försäkrade börjar ta ut sin pension samtidigt som hen lämnar arbetskraften visar våra beräkningar att det gamla pensionssystemet faktiskt i genomsnitt ger en större förändring i pension och därmed genererar starkare incitament att stanna kvar i arbetskraften för 63-åringarna – även om skillnaderna mellan systemen är mycket liten. När vi däremot antar att de försäkrade började ta ut sin pension vid den tidigare normala pensionsåldern vid 65 år ser vi att deras incitament att stanna kvar i arbetskraften vid 63 år är starkare i det nya systemet.

Sammantaget ger inte våra resultat ett entydigt svar på om pensionsreformen bidragit till det kraftigt ökade arbetsutbudet bland äldre som skett i Sverige under de senaste decennierna. För att kunna avgöra om så varit fallet skulle det krävas att man identifierade storlekarna på de motverkande förändringarna i incitament som reformen inneburit. Denna uppgift lämnar vi till framtida forskning. Vårt intryck från tidigare studier är emellertid att pensionsreformen inte haft en särskilt framträdande roll. I en tidigare studie visar vi att både förändringen av förtidspensionssystemet/sjukersättningen och förbättringen i hälsan bland de äldre varit viktiga i detta sammanhang.⁷

⁷ Laun och Palme (2020).

Referenser

- Laun, L. and M. Palme (2020). "The Recent Rise of Labor Force Participation of Older Workers in Sweden", in Courtney Coile, Kevin Milligan and David A. Wise (eds.), *Social Security Programs and Retirement Around the World: Working Longer*, Chicago: University of Chicago Press.
- Palme, M. och I. Svensson (1999). "Social security, occupational pensions, and retirement in Sweden". I Jonathan Gruber och David Wise (red.) *Social security and retirement around the world* (pp. 355–402). University of Chicago Press.
- Palme, M. och I. Svensson (2004). "Income Security Programs and Retirement in Sweden". I Jonathan Gruber och David Wise (red.) *Social Security and Retirement around the World: Micro-estimates*, 2004, Chicago University Press: Chicago.

PUBLIKATIONER

Delegationen kommer att under den tid arbetet pågår ta fram och publicera ett antal kortare skrifter som berör senior arbetskraft på olika sätt. På vår hemsida kommer vi löpande att lägga upp dessa skrifter.

HITTILLS PUBLICERADE:

Rapport 1:
Kan seniorer arbeta längre?

Rapport 2:
Att arbeta till 75 – en bra början

Rapport 3:
Tidiga ålderspensionärer
– vilka är de?

Rapport 4:
Hur gamla blir vi?

Rapport 5:
Stanna eller gå?
SwAge-modellen = hållbart
arbetsliv för alla åldrar

Rapport 6:
Hur gamla är de som bestämmer?
Om åldersrepresentation
i politiska församlingar

Rapport 7:
Hur mycket arbetar seniorer?

Rapport 8:
Vad blir sämre och vad blir
bättre när man blir äldre?

Rapport 9:
Att vilja och kunna arbeta längre

Rapport 10:
Chefens betydelse för
ett längre arbetsliv

Rapport 11:
Bortvald på grund av ålder
– åldersdiskriminering
vid rekryteringar

Rapport 12:
Seniorer, arbeid og pension
i Norden

Rapport 13:
Psykologiska mekanismer
och pensionsbeslut

Rapport 14:
Att arbeta vidare efter 65
– vem gör det och varför?

Rapport 15:
Chefers attityder till
sina äldre anställda

Rapport 16:
Demografi, hälsa
och sysselsättning
– en internationell utblick

Rapport 17:
Senior Citizens: Work and
Pensions in the Nordics

Rapport 18:
Åldersdiskriminering och
ålderism i arbetslivet

Rapport 19:
Får äldre vara med
i mediesamhället?

Rapport 20:
Lägre kostnader för
senior arbetskraft

Rapport 21:
70 är det nya 50

Rapport 22:
Nudging och
pensioneringsbeslut



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

www.seniorarbetskraft.se



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

www.seniorarbetskraft.se

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: Agneta S Öberg