

Arbetsutbuds- effekter av höjda åldersgränser i pensions- systemet

KI-kommentar
november 2021





Arbetsutbudseffekter av höjda
åldersgränser i pensionssystemet

Tobias Laun

Innehåll

Inledning.....	3
Den ekonomiska modellen ASTRID	3
Modellantaganden	3
Tidigare Resultat	4
Höjningen av åldergränser	5
Resultat	6
Arbetsutbudet ändras väldigt lite	6
Sjukersättningsuttag ökar	7
Uttag av pensionsförmåner sjuks upp	8
Begränsad effekt på arbetsutbud.....	9
Uppdelning av pensionsöverenskommelsen.....	10
Minskad tillgång till sjukersättning.....	11
Ökar reformen pensionsförmånerna?	12
Slutsatser.....	13
Referenser.....	14

KI-kommentarer är korta analyser om relevanta frågor för Konjunkturinstitutet. En KI-kommentar har beretts av namngivna medarbetare på Konjunkturinstitutet. KI-kommentarer är en publikation som Konjunkturinstitutet ansvarar för.

Inledning

I denna studie analyseras effekterna på arbetsutbudet och pensionsuttag av höjningen av den lägsta uttagsåldern och av garantipensionsåldern, som är en del av pensionsöverenskommelsen, utifrån ett teoretiskt perspektiv. Analysen görs med hjälp av modellen ASTRID.

Svenskarna lever allt längre. I Sverige har den återstående medellivslängden vid 65 års ålder ökat med 1,7 år för kvinnor och med 2,8 år för män sedan pensionsreformen 1994.¹ En åldrande befolkning leder inte nödvändigtvis till ett finansiellt underskott i pensionssystemet eftersom beräkningen av pensionsförmånerna för nyblivna pensionärer tar hänsyn till förväntad livslängd. Dagens pensionssystem innebär dock att den ökade genomsnittliga livslängden vid ett givet beteende, det vill säga om personer inte arbetar längre eller inte skjuter upp sitt uttag av pensionsförmåner, leder till lägre pensionsförmåner.² Sedan 1990-talet har arbetsutbudet för personer över 65 visserligen ökat, men från låga nivåer och de flesta går fortfarande i pension vid 65 års ålder.³ I det svenska pensionssystemet finns det ingen fastställd normal pensionsålder men det finns en lägsta ålder för uttag av allmän pension (lägsta uttagsålder) och en lägsta ålder för att få garantipension (garantipensionsålder). Dessutom finns en ålder för avgångsskyldighet som ligger utanför pensionssystemet (den så kallade LAS-åldern) men som är en del av pensionsöverenskommelsen. Pensionsöverenskommelsen som slöts 2019 innehåller en stegvis höjning av lägsta uttagsåldern från 61 till 64 år och av garantipensionsåldern från 65 till 67 år, eller den framtida riktåldern. LAS-åldern höjs stegvis från 67 till 69 år.⁴ Överenskommelsen gjordes i syfte att upprätthålla pensionsnivån och att ge incitament för ett successivt längre arbetsliv.

Den ekonomiska modellen ASTRID

MODELLANTAGANDEN

Modellen som används i denna analys är en livscykelmodell med partiell jämvikt.⁵ Hushållen i modellen består av en person och lever till 80 års ålder med säkerhet men kan drabbas av chocker som förändrar deras hälsa.⁶ Sannolikheten för försämrad hälsa beror på ålder och tidigare hälsonivå. Hushållens hälsa påverkar hushållens nytta di-

¹ Ett principförslag till ett reformerat ålderspensionssystem antogs av riksdagen 1994. Under åren 1994–1998 arbetades den detaljerade lagstiftningen fram och den allmänna pensionen trädde i kraft 1999.

² Pensionsförmånerna beräknas genom att dividera värdet på den intjänade pensionsförmögenheten med delningstalet. Delningstalet ökar i takt med att den genomsnittliga livslängden ökar.

³ Se Andersson och Johannisson (2018).

⁴ Se Socialdepartementet (2019).

⁵ Med partiell jämvikt menas att arbetsefterfrågan, löneprofiler och räntan är exogent bestämda i modellen. Denna förenkling möjliggör en mer detaljerad modellering av pensions- och sjukersättningssystemet som är relevanta för hushållens beslut om arbetsutbud och pensionsuttag.

⁶ Det är hushållens beteende från 25 till 80 års ålder som studeras i modellen.

rekt men också indirekt genom att bestämma hur mycket nytta minskar av att arbeta. Försämrad hälsa minskar därmed hushållens arbetsutbud. Hushållen väljer när de ska sluta arbeta och, utifrån urvalskriterierna, om och när de ansöker om sjukersättnings- och pensionsförmåner. För att vara berättigad till sjukersättning måste hushållen vara yngre än 65 år och ha dålig hälsa. Vidare antas att om en berättigad person ansöker om sjukersättningsförmåner beviljas dessa. Vid uttag av sjukersättningsförmåner lämnar hushållen arbetskraften. För att få pensionsförmåner måste hushållen vara äldre än den lägsta uttagsåldern. De måste dock inte sluta arbeta för att ta ut pensionsförmåner.

Hushåll får nytta från konsumtion, c , och hälsa, h , medan att arbeta minskar nytta. Beslut om arbetsutbudet, l , sker för enkelhets skull bara på den extensiva marginalen. Med andra ord bestämmer hushållen om de vill jobba heltid eller inte alls. När hushållen har lämnat arbetsmarknaden kan de inte bli en del av arbetskraften igen. Den tid som används till att arbeta minskar i sig individens nytta, men nyttan beror även på hälsotillståndet; att jobba med sämre hälsa betyder en större minskning av nytta. Nyttan över livscykeln ges av

$$\sum_{a=25}^{80} \beta^{a-25} [\ln(c_{a,s}) + h_{a,s} - b(h_{a,s})l_{a,s}],$$

där index a avser ålder och index s anger vilken typ hushållen är. I modellen finns det fyra typer: hushåll *utan* eftergymnasial utbildning och med *låg* arbetsproduktivitet, hushåll *utan* eftergymnasial utbildning och med *hög* arbetsproduktivitet, hushåll *med* eftergymnasial utbildning och med *låg* arbetsproduktivitet och hushåll *med* eftergymnasial utbildning och med *hög* arbetsproduktivitet.⁷ Löneprofiler för hushåll med samma utbildning är parallella i åldersdimensionen, det vill säga lönerna når sitt högsta värde vid samma ålder och minskar därefter i samma takt. Hushåll med hög produktivitet har dock en högre lönenivå än de med låg produktivitet.

ASTRID är en utveckling av modellen i Laun och Wallenius (2015). Modellparametrarna är identiska med de i Laun och Wallenius (2015) och valdes genom att matcha modellen med svenska data, särskilt sysselsättningsfördelningen och sjukersättningsinträde efter ålder. Löneprofilerna, det vill säga hushållens lön i olika åldrar för en given utbildnings- och produktivitetsnivå, är skattade på data från kohorterna födda mellan 1925 och 1935. Det svenska pensions- och sjukersättningssystemet är modellerade så att de speglar verkligheten så långt som möjligt.

TIDIGARE RESULTAT

I Laun och Wallenius (2015) visades att pensionsreformen 1994 ökar incitamenten att jobba längre. När pensions- och sjukersättningssystemet ändras i modellen från det gamla systemet (som gällde innan 1994) till det systemet som bestämdes i pensionsreformen 1994 så ökar arbetsutbudet och genomsnittlig ålder vid vilken hushållen lämnar arbetsmarknaden (genom pensions- eller sjukersättningssystemet) med 2,6 år. Det gamla och det nya pensionssystemet skiljer sig åt på många sätt. En anledning till att

⁷ Den relativa produktivitetsnivån är betingad av utbildningsnivån, det vill säga låg arbetsproduktivitet behöver inte vara samma produktivitetsnivå om man har eftergymnasial utbildning som när man inte har det.

incitamenten för att arbeta längre är större i det nya systemet är sättet hur pensionsförmåner beräknas. I det gamla systemet beror hushållens pensionsförmåner på hushållens pensionspoäng som baseras på inkomster från de 15 åren med bästa lön, om man hade arbetat i 30 år. Att basera pensionspoängen på bara de 15 bästa åren innebär att det inte finns någon förväntad ökning av pensionspoängen från fortsatt anställning för de flesta äldre arbetstagare eftersom löneprofilen tenderar att plana ut vid 40–50 års ålder. I det nya systemet baseras pensionen på alla år med förvärvsinkomst och inte bara de 15 bästa åren. Det betyder att hushållens pension ökar med varje år som hushållen jobbar vilket ger incitament att förlänga arbetslivet.⁸ Förutom pensions- och sjukersättningssystem har också många tjänstepensionssystem ändrats över tid. Om man utöver förändringarna i pensions- och sjukersättningssystemet inkluderar förändringarna i tjänstepensionssystemen så minskar skillnaden i utträdesålder mellan det gamla systemet (innan pensionsreformen 1994, med gamla tjänstepensionssystemen) och det nya systemet (efter pensionsreformen 1994, med nya tjänstepensionssystemen) från 2,6 till 2,0 år enligt modellen. En faktor som inte är en del av modellen i Laun och Wallenius (2015) är garantipensionen. Om garantipensionen i det nya systemet beaktas i modellen minskar skillnaden i utträdesålder ytterligare till 1,8 år. Den genomsnittliga åldern när hushållen lämnar arbetsmarknaden i det gamla systemet är 62,1. Med det nya pensions-, sjukersättnings- och tjänstepensionssystemet samt garantipensionen blir motsvarande siffra således 63,9 år.

HÖJNINGEN AV ÅLDERGRÄNSER

Utgångspunkten i denna analys är modellen med den nya pensions-, sjukersättnings- och tjänstepensionssystem samt garantipensionen. Fyra versioner av modellen används sedan i analysen. De fyra versionerna skiljer sig åt genom att de har olika åldersgränser i pensionssystemet. Utgångspunkten i analysen är versionen där den lägsta uttagsåldern för allmän pension är 61 år och tidigaste ålder för att få garantipension är 65 år, vilket överensstämmer med reglerna i pensionssystemet före pensionsöverenskommelsen 2019. Denna version kallas för basversion. I denna basversion kan nu två parametrar ändras för att modellera reformerna som är en del av pensionsöverenskommelsen 2019. Den första parametern är den lägsta åldern för att ta ut pensionsförmåner. Denna ålder är 61 år i basversionen av modellen. Enligt pensionsöverenskommelsen 2019 ska den lägsta uttagsåldern höjas i tre steg: 2020 höjdes den lägsta uttagsåldern till 62 år, 2023 kommer den lägsta uttagsåldern höjas till 63 år och 2026 kommer den lägsta uttagsåldern höjas till 64 år.

Genom höjningen av den lägsta uttagsåldern måste hushåll som tidigare tog ut pensionsförmånerna vid 61 års ålder skjuta upp sina uttag av pensionsförmåner. Dessa hushåll behöver dock inte nödvändigtvis arbeta mer eftersom beslutet att lämna arbetsmarknaden och beslutet att ta ut pensionsförmånerna är två olika beslut i verkligheten och i modellen. Hushåll kan välja att sluta arbeta samtidigt som de börjar ta ut pensionsförmåner men det är också möjligt att sluta arbeta och ta ut pension senare. Hushåll kan då i stället ta ut sjukersättningsförmåner (om berättigade) eller leva på sina besparingar tills de tar ut pension. Hushåll kan också fortsätta arbeta men ändå börja ta ut pension. Arbetsutbudet bestäms av hushållens preferenser, hälsa och deras löneprofiler över tid. Den optimala tidpunkten att ta ut pensionsförmåner beror i sin tur

⁸ För mer detaljer om skillnader mellan det gamla och det nya pensionssystemet, se Konjunkturinstitutet (2020).

på ett flertal faktorer som till exempel arbetsutbudet, löneprofilen, besparingar och nivån på pensionsförmånerna. När lönerna minskar med åldern och hushållen har för lite besparingar för att hålla upp konsumtionen kan det till exempel vara optimalt att ta ut pensionsförmåner så tidigt som möjligt för detta syfte.

Den andra parametern i modellen som ändras i analysen är den lägsta åldern för att få garantipension. Denna ålder är 65 år i basversionen och i den version av modellen som kallas version 2020. Garantipensionsåldern kommer höjas till 66 år 2023 och till 67 år 2026. Höjningen av garantipensionsåldern har ingen direkt påverkan på arbetsutbud eller pensionsuttag före garantipensionsåldern eftersom hushåll fortfarande kan sluta jobba och ta ut sina pensionsförmåner innan denna ålder. Hushåll som är berättigade till garantipension påverkas dock eftersom deras pensionsförmåner blir lägre åren innan de får garantipension. Garantipensionsåldern är också övre åldersgränsen för uttag av sjukersättningsförmåner. En höjning av garantipensionsåldern medför därför att sjukersättningsförmåner kan tas ut under fler år, vilket kan leda till ett minskat arbetsutbud för hushåll som väljer att lämna arbetsmarknaden via denna kanal.

I modellen antas att det inte finns några begränsningar på arbetsmarknadens efterfrågesida. Det betyder att alla hushåll som vill arbeta också kan arbeta för en given lön. I verkligheten finns det en så kallad LAS-ålder vid vilken en arbetsgivare kan säga upp en anställd. Denna LAS-ålder är en del av pensionsöverenskommelsen och höjdes från 67 till 68 år 2020 och höjs till 69 år 2023. Eftersom modellen inte innehåller efterfrågesidan på arbetsmarknaden, kan denna del av reformen inte fångas. Hur mycket höjningen av LAS-åldern påverkar arbetsutbudet är svårt att bedöma men höjningen av LAS-åldern från 65 till 67 som skedde i början av 2000-talet verkar inte ha lett till några större förändringar i det aggregerade arbetsutbudet i de åldrar som påverkades.⁹

Resultat

I analysen nedan finns fyra modellversioner med olika åldersgränser för pensionsuttag och för garantipension. I basversionen är den lägsta uttagsåldern 61 år och garantipensionsåldern är 65 år. I version 2020 höjs den lägsta uttagsåldern till 62 år men garantipensionsåldern är fortfarande 65 år. Nästa höjning sker i version 2023 där lägsta uttagsåldern är 63 år och garantipensionsåldern är 66 år. I version 2026 är den lägsta uttagsåldern 64 år och garantipensionsåldern är 67 år.

ARBETSUTBUDET ÄNDRAS VÄLDIGT LITE

Som mått för arbetsutbudet används den genomsnittliga åldern vid arbetsmarknadsutträdet. Det betyder i modellen att hushållen slutar jobba vid denna ålder men inte nödvändigtvis att de då samtidigt börjar ta ut några förmåner (sjukersättning eller pension). Denna genomsnittliga ålder ändras väldigt lite till följd av pensionsreformen 2019, 2026 har den ökat med 0,14 år eller ca 1,7 månader (se tabell 1). Som nämnts ovan är höjningen av LAS-åldern en del av pensionsöverenskommelsen som inte kan fångas i modellen. Denna höjning kan leda till ett ökat arbetsutbud om äldre arbetstagar vill fortsätta arbeta men sägs upp när de når LAS-åldern. Även om den tidigare

⁹ Se Laun och Palme (2017).

höjningen av LAS-åldern inte verkar ha lett till större förändringar i det aggregerade arbetsutbudet i de åldrar som påverkades då, så kan arbetsutbudet i verkligheten ändå påverkas mer av pensionsreformen 2019 än i modellen.

Tabell 1 Ålder för arbetsmarknadsutträde

Genomsnitt över alla hushåll

	Bas	2020	2023	2026
Snittålder arbetsmarknadsutträde	63,87	63,87	63,94	64,01
Skillnad		0,00	0,07	0,07
Skillnad gentemot Bas		0,00	0,07	0,14

Anm. Skillnad visar förändringen mellan modellversioner, till exempel hur mycket snittåldern ökar mellan 2020 och 2023. Skillnad gentemot Bas visar den totala förändringen.

Källa: Konjunkturinstitutet.

SJUKERSÄTTNINGSSUTTAG ÖKAR

En förklaring till varför arbetsutbudet inte ökar mer när åldersgränserna höjs är att de hushåll som har dålig hälsa väljer att ta ut sjukersättningsförmåner om de inte kan ta ut pensionsförmåner. Eftersom det antas i modellen att det första året där man kan ta ut garantipension också är det första året man inte längre kan ta ut sjukersättningsförmåner betyder en höjning av denna ålder att möjligheten att ta ut sjukersättningsförmåner ökar. Andelen hushåll som tar ut sjukersättning ökar från 19,8 procent i basversionen till 22,1 procent i version 2026 (se tabell 2).

Tabell 2 Andel som får sjukersättning

Genomsnitt över alla hushåll, procent respektive procentenheter

	Bas	2020	2023	2026
Andel på sjukersättning	19,8	20,3	21,8	22,1
Skillnad		0,4	1,5	0,3
Skillnad gentemot Bas		0,4	2,0	2,3

Anm. Modellen är kalibrerad för att matcha data från slutet av 90-talet. Sedan dess har inflödet till sjukersättningsystemet minskat kraftigt.

Källa: Konjunkturinstitutet.

En högre andel hushåll med dålig hälsa som tar ut sjukersättningsförmåner har en negativ effekt på arbetsutbudet och på den genomsnittliga åldern för arbetsmarknadsutträde. Att arbetsutbudet ändå ökar beror på att hushåll som inte tar ut sjukersättningsförmåner jobbar längre. Tabell 3 visar genomsnittsåldern för arbetsmarknadsutträdet för hushåll som inte tar ut sjukersättningsförmåner. Arbetsutbudet i denna grupp är högre än för befolkningen som helhet och snittåldern för arbetsmarknadsutträdet ökar mer än i hela befolkningen. Snittåldern för arbetsmarknadsutträdet ökar från 66,9 år i basversionen till 67,2 år i version 2026. Åldern för arbetsmarknadsutträde ökar därmed med ca 3,3 månader.

Tabell 3 Ålder för arbetsmarknadsutträde

Genomsnitt över alla hushåll som inte tar ut sjukersättningsförmåner

	Bas	2020	2023	2026
Snittålder arbetsmarknadsutträde	66,89	66,92	67,07	67,17
Skillnad		0,02	0,15	0,10
Skillnad gentemot Bas		0,02	0,18	0,28

Källa: Konjunkturinstitutet.

UTTAG AV PENSIONSFORMÅNER SJUKTS UPP

Huvudanledningen till att arbetsutbudet inte ökar mer är att arbetsmarknadsutträdet och uttag av pensionsförmåner är två separata beslut som inte måste sammanfalla. Tabell 4 visar hur uttag av pensionsförmåner förändras när åldersgränserna höjs. Av alla hushåll som inte tar ut sjukersättningsförmåner, och därmed fattar ett aktivt beslut om pensionsuttag, tar nästan hälften (48,5 procent) ut pensionsförmåner vid 61 års ålder i basversionen. Höjningen av lägsta uttagsåldern har förväntad effekt.

47,9 procent av alla hushåll som inte tar ut sjukersättningsförmåner tar ut pension vid 62 års ålder när uttagsåldern höjs. Totalt ökar den genomsnittliga uttagsåldern med ca ett halvt år för varje år som den lägsta uttagsåldern höjs. Som förväntat har höjningen av den lägsta uttagsåldern nästan ingen effekt på hushåll som tar ut pensionsförmåner vid 65 eller senare. Tabell 4 visar bara hushåll som inte tar ut sjukersättningsförmåner eftersom det bara är de hushållen som tar ett aktivt beslut om tidpunkten för pensionsuttag. Hushåll som tar ut sjukersättningsförmåner flyttas över till pensionssystemet automatiskt vid 65 års ålder (66 år i version 2023, 67 år i version 2026) och tar därmed inget aktivt beslut om när de tar ut pensionsförmåner.

Tabell 4 Uttag av pensionsförmåner

Fördelning över ålder (i procent) och genomsnitt över alla hushåll som inte tar ut sjukersättningsförmåner

Ålder	Bas	2020	2023	2026
61	48,5			
62	1,0	47,9		
63	5,0	6,4	48,2	
64	2,6	2,6	6,8	54,6
65	3,1	3,1	2,5	2,6
66	12,2	12,2	13,4	13,6
67	5,2	5,2	5,5	5,5
68	22,4	22,6	23,6	23,7
Snittålder för uttag	63,80	64,31	64,92	65,41
Skillnad		0,51	0,60	0,49
Skillnad gentemot Bas		0,51	1,12	1,61

Anm. Hushåll som tar ut sjukersättningsförmåner får automatiskt pensionsförmåner vid 65 års ålder (66 år i version 2023, 67 år i version 2026) och tar därmed inget aktivt beslut om när de tar ut pensionsförmåner. Därför visar tabellen bara hushåll som inte tar ut sjukersättningsförmåner.

Källa: Konjunkturinstitutet.

För att förstå varför höjningen av åldersgränserna inte påverkar arbetsutbudet nämnvärt är det viktigt att se hur skillnaden mellan åldern för arbetsmarknadsutträde och åldern för pensionsuttag ändras när åldersgränserna höjs. Tabell 4 visar att nästan hälften av hushållen i basversionen tar ut pensionsförmåner vid 61 års ålder. En anledning till att det kan vara optimalt för hushåll att ta ut pensionsförmåner så tidigt som möjligt är för att hålla uppe konsumtionen när lönerna och därmed inkomster minskar med åldern. Det betyder dock inte att det också är optimalt att lämna arbetsmarknaden vid denna ålder.

Eftersom beslutet att lämna arbetsmarknaden och beslutet att ta ut pensionsförmåner inte behöver sammanfalla, kan det vara intressant att se vilka val hushållen i modellen när det kommer till dessa två beslut. Tabell 5 visar skillnaden mellan åldern vid arbetsmarknadsutträde och åldern vid pensionsuttag. Om hushåll tar ut pensionsförmåner i samband med att lämna arbetsmarknaden så blir skillnaden 0. Lämnar hushåll arbetsmarknaden två år *innan* de tar ut pensionsförmåner så blir skillnaden -2. Lämnar de arbetsmarknaden två år *efter* de tar ut pensionsförmåner så blir skillnaden +2. Tabell 5 visar att ca 50 procent av hushållen i basversionen lämnar arbetsmarknaden samtidigt som de tar ut pensionsförmåner (det vill säga skillnaden är 0).

Tabell 5 Skillnad mellan arbetsmarknadsutträde och pensionsuttag

I procent, genomsnitt över alla hushåll som inte tar ut sjukersättningsförmåner

	Bas	2020	2023	2026
-3	0,0	0,0	0,0	0,6
-2	0,0	0,6	0,6	0,4
-1	0,6	0,4	0,4	1,2
0	49,8	50,1	53,6	52,6
+1	1,1	3,4	3,3	4,7
+2	2,9	4,3	3,2	3,0
+3	4,7	3,0	3,0	14,5
+4	2,9	3,6	13,6	4,5
+5	3,6	12,7	4,5	3,8
+6	12,8	4,4	3,8	14,7
+7	4,4	3,9	14,1	0,0
+8	3,9	13,7	0,0	0,0
+9	13,4	0,0	0,0	0,0

Anm. -2 betyder att hushållen lämnar arbetsmarknaden två år *innan* de tar ut pensionsförmåner. +2 betyder att hushållen lämnar arbetsmarknaden två år *efter* de tar ut pensionsförmåner.

Källa: Konjunkturinstitutet.

BEGRÄNSAD EFFEKT PÅ ARBETSUTBUD

Tabell 4 visade att nästan 50 procent av hushåll i basversionen tar ut pensionsförmåner vid 61 års ålder och tabell 5 visar att nästan 50 procent av hushållen i basversionen tar ut pensionsförmåner i samband med att de lämnar arbetsmarknaden. Det visar sig dock att det inte är samma hushåll som tar ut pensionsförmåner vid 61 års ålder och som tar ut pensionsförmåner i samband med att de lämnar arbetsmarknaden. De 50 procent som tar ut pensionsförmåner samtidigt som de lämnar arbetsmarknaden är hushåll som redan jobbar längre än den lägsta uttagsåldern och de på-

verkas därför inte av dess höjning. Nästan alla hushåll som tar ut pensionsförmåner vid 61 års ålder är hushåll som fortsätter jobba efter att de har tagit ut pensionsförmånerna och deras arbetsutbud påverkas därför inte heller direkt av höjningen av den lägsta uttagsåldern. Höjningen av den lägsta uttagsåldern påverkar deras uttag av pensionsförmåner, och därmed nivån på deras pensionsförmån, men höjningen påverkar inte deras arbetsutbud direkt.

Över 90 procent av de hushåll som tar ut pensionsförmåner i samband med att de lämnar arbetsmarknaden arbetar minst till 64 års ålder, och tar därmed ut pensionsförmåner vid 64 års ålder eller senare. Dessa hushåll arbetar redan längre än den höjda uttagsåldern. De påverkas därför inte av höjningen av lägsta uttagsålder och ändrar därför inte sitt arbetsutbud. Att arbetsutbudet för många hushåll inte påverkas av höjda åldersgränser betyder dock inte att höjningarna av åldersgränser inte har någon effekt. Till exempel slutar nästan 10 procent av de hushåll som tar ut pensionsförmåner i samband med att de lämnar arbetsmarknaden att arbeta innan de fyller 64. Dessa hushåll tar därmed ut pensionsförmåner innan 64 års ålder och deras arbetsutbud påverkas av höjningen av den lägsta uttagsåldern.

Några hushåll lämnar arbetsmarknaden innan de tar ut pensionsförmåner (0,6 procent i basversionen i tabell 5). De hushållen lämnar arbetsmarknaden vid 60 år och tar ut pensionsförmåner när de fyller 61. När den lägsta uttagsåldern höjs, skjuter de hushållen upp sitt pensionsuttag men arbetsutbudet påverkas inte nämnvärt.

Uppdelning av pensionsöverenskommelsen

För att förstå om det är lägsta uttagsåldern eller garantipensionsåldern som driver resultaten kan åtgärderna delas upp och effekten av att endast höja lägsta uttagsåldern och av att endast öka åldern för garantipension och sjukersättning analyseras.

Tabell 6 Ålder för arbetsmarknadsutträde

Genomsnitt över alla hushåll

	Bas	2020	2023	2026
Uttags- och garantipensionsålder	63,87	63,87	63,94	64,01
Bara uttagsålder	63,87	63,87	63,87	63,86
Bara garantipensionsålder	63,87	63,87	63,94	63,96

Källa: Konjunkturinstitutet.

Att bara höja lägsta uttagsåldern har ingen effekt alls på arbetsutbudet mätt som genomsnittlig ålder att lämna arbetsmarknaden (se tabell 6). Under ytan döljer sig dock två (små) effekter av att höja den lägsta uttagsåldern. Tabell 7 visar att det är fler hushåll som beviljas och tar ut sjukersättningsförmåner när den lägsta uttagsåldern höjs vilket påverkar arbetsutbudet negativt. Dock vägs denna effekt upp av att de hushåll som inte beviljas och tar ut sjukersättningsförmåner jobbar något längre och den genomsnittliga åldern där hushåll lämnar arbetsmarknaden ändras inte. Att höja den lägsta uttagsåldern påverkar därmed hushåll med god hälsa och hushåll med dålig hälsa på olika sätt. När möjligheten till tidigt pensionsuttag begränsas kan sjukersättningsförmåner bli mer attraktivt för hushåll med dålig hälsa eftersom det möjliggör att sluta arbeta men ändå ha en inkomst. Hushåll med god hälsa har inte möjlighet att ta ut

sjukersättningsförmåner och för vissa av de hushåll där arbetsmarknadsutträde och pensionsuttag sammanfaller ökar höjningen av den lägsta uttagsåldern incitamenten till fortsatt arbete.

Tabell 7 Andel på sjukersättning

I procent, genomsnitt över alla hushåll

	Bas	2020	2023	2026
Uttags- och garantipensionsålder	19,8	20,3	21,8	22,1
Bara uttagsålder	19,8	20,3	20,4	20,5
Bara garantipensionsålder	19,8	19,8	21,1	21,3

Källa: Konjunkturinstitutet.

Att bara höja åldern för garantipension (och därmed sjukersättning för individer som beviljas sådan ersättning) har en positiv men liten effekt på arbetsutbudet. Denna del av överenskommelsen leder också till ett ökat uttag av sjukersättningsförmåner men arbetsutbudet för de hushåll som inte vill ta ut sjukersättningsförmåner ökar mer och därför är totaleffekten på arbetsutbudet positiv. Arbetsutbudet ökar eftersom de hushåll som får garantipension får incitament att skjuta upp pensionsuttag när garantipensionsåldern höjs vilket i sin tur har en positiv effekt på arbetsutbudet.

Minskad tillgång till sjukersättning

Eftersom båda delarna av pensionsöverenskommelsen leder till ett ökat uttag av sjukersättningsförmåner i modellen är det relevant att förstå hur arbetsutbudet skulle utvecklas om tillgången till sjukersättningsförmåner stramas åt samtidigt som höjningen av den lägsta uttags- och garantipensionsåldern genomförs.

Modellen är kalibrerad för att matcha data från slutet av 90-talet. Sedan dess har inflödet till sjukersättningssystemet minskat kraftigt. Johansson m.fl. (2018) anger att det är åtstramningar i sjukersättningssystemet i form av regelförändringar och förändrad implementering av reglerna som ligger bakom det minskade inflödet.

Hushållen i modellen rör sig mellan fem olika hälsotillstånd (5=jättebra, ..., 1=jättedålig). I modellen har hittills alla hushåll med dålig (2) eller jättedålig (1) hälsa varit berättigade till sjukersättningsförmåner om de ansökte. En åtstramning av sjukersättningssystemet kan då modelleras genom att bara ge hushåll med jättedålig (1) hälsa tillgång till sjukersättningsförmåner. Det antas att åtstramningen sker i alla modeller utom i basmodellen.

Tabell 8 visar hur snittåldern för ett arbetsmarknadsutträde utvecklas när den lägsta uttagsåldern och garantipensionsåldern höjs enligt pensionsöverenskommelsen 2019 (PÖ), och hur den utvecklas när även tillgången till sjukersättningsförmåner åtstramas från och med 2020 (PÖ+SA).

Tabell 8 Ålder för arbetsmarknadsutträde

Genomsnitt över alla hushåll

	Bas	2020	2023	2026
Snittålder (PÖ)	63,87	63,87	63,94	64,01
Skillnad		0,00	0,07	0,07
Skillnad gentemot Bas		0,00	0,07	0,14
Snittålder (PÖ+SA)	63,87	64,98	65,08	65,17
Skillnad		1,11	0,09	0,09
Skillnad gentemot Bas		1,11	1,20	1,29

Anm. PÖ står för pensionsöverenskommelse och innehåller höjningen av lägsta uttagsåldern och garantipensionsåldern. SA står för sjukersättning och innehåller utöver pensionsöverenskommelsen en åtstramning av sjukersättningsystemet.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Åtstramningen av sjukersättningen har en direkt positiv effekt på arbetsutbudet och hushållen arbetar i genomsnitt över ett år extra. Höjningar av uttags- och garantipensionsåldern har fortfarande en positiv och till och med lite större effekt på arbetsutbudet när tillgång till sjukersättningsförmåner har åtstramats. Totalt ökar genomsnittsåldern för att lämna arbetsmarknaden med nästan 1,3 år av pensionsöverenskommelsen 2019 i kombination med åtstramningen.

Andelen hushåll som tar ut sjukersättningsförmåner minskar när tillgången till förmåner stramas åt (se tabell 9). Höjningar av den lägsta uttagsåldern och garantipensionsåldern har fortfarande en positiv effekt på uttag av sjukersättningsförmåner men ökningen är nu mindre när tillgången till förmåner har stramats åt.

Det är dock viktigt att komma ihåg att hushåll i modellen alltid har möjlighet att jobba även om de har en dålig hälsa, och att arbetsutbudseffekten av en åtstramning av sjukersättningsystemet därför kan överskattas i modellen.

Tabell 9 Andel på sjukersättning

Genomsnitt över alla hushåll, procent respektive procentenheter

	Bas	2020	2023	2026
Andel på sjukersättning (PÖ)	19,8	20,3	21,8	22,1
Skillnad		0,4	1,5	0,3
Skillnad gentemot Bas		0,4	2,0	2,3
Andel på sjukersättning (PÖ+SA)	19,8	11,9	12,2	13,1
Skillnad		-7,9	0,3	0,9
Skillnad gentemot Bas		-7,9	-7,6	-6,7

Anm. PÖ står för pensionsöverenskommelse och innehåller höjningen av lägsta uttagsåldern och garantipensionsåldern. SA står för sjukersättning och innehåller utöver en åtstramning av sjukersättningsystemet.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Ökar reformen pensionsförmånerna?

Även om arbetsutbudet inte ökar nämnvärt så har höjningen av åldersgränserna som är en del av pensionsöverenskommelsen en effekt på nivån på pensionsförmånerna.

Eftersom uttag av pensionsförmånerna skjuts upp till följd av höjningen av åldersgränserna (se tabell 4) så ökar de genomsnittliga pensionsförmånerna.¹⁰ Tabell 10 visar hushållens genomsnittliga ersättningsgrad (från både inkomst- och tjänstepension). Ersättningsgraden beräknas som pensionsinkomst vid uttagstidpunkt delad med arbetsinkomst sista året på arbetsmarknaden. Både höjningen av den lägsta uttagsåldern och höjningen av garantipensionsåldern har en positiv effekt på ersättningsgraden. När den lägsta uttagsåldern och garantipensionsåldern har höjts till 64 respektive 67 år 2026, då är den genomsnittliga ersättningsgraden 8,4 procentenheter högre än i basversionen.

Tabell 10 Ersättningsgraden i pensionssystemet

Genomsnitt över alla hushåll, procent respektive procentenheter

	Bas	2020	2023	2026
Ersättningsgrad	61,5	62,6	66,8	69,9
Skillnad		1,1	4,2	3,1
Skillnad gentemot Bas		1,1	5,3	8,4

Anm. Ersättningsgraden beräknas som pensionsinkomst (från inkomst- och tjänstepension) vid uttagstidpunkt delad med arbetsinkomst sista året på arbetsmarknaden.

Källa: Konjunkturinstitutet.

Slutsatser

Dagens pensionssystem är finansiellt stabilt eftersom pensionsnivån anpassas utifrån den förväntade livslängden. En befolkning som lever allt längre men inte arbetar längre eller tar ut pension senare kommer därmed få lägre pensioner. För att upprätthålla pensionsnivån måste arbetsutbudet bland äldre öka och pensionsuttaget skjutas upp. Pensionsöverenskommelsen som slöts 2019 innehåller en stegvis höjning av lägsta uttagsåldern från 61 till 64 år och av garantipensionsåldern från 65 till 67 år, eller den framtida riktåldern. LAS-åldern höjs också stegvis från 67 till 69 år, dock kan den delen av pensionsöverenskommelsen inte fångas i modellen. Överenskommelsen gjordes i syfte att upprätthålla pensionsnivån och att ge incitament till ett successivt längre arbetsliv.

Livscykelmodellen ASTRID används i denna analys för att visa vilka teoretiska effekter pensionsöverenskommelsen genererar. Höjningen av åldersgränserna leder till en liten ökning av arbetsutbudet. En anledning till att arbetsutbudet inte ökar mer är att arbetsmarknadsutträdet och uttaget av pensionsförmåner är två olika beslut och att höjningen av åldersgränserna främst påverkar pensionsuttaget. En annan anledning är att uttag av sjukersättningsförmåner också ökar vilket har en negativ effekt på arbetsutbudet. Det finns dock en liten grupp hushåll i modellen för vilka pensionsöverenskommelsen har den önskade effekten att ge utökade incitament för ett förlängt arbetsliv. En annan viktig aspekt är att höjningen av åldersgränserna leder till ett uppskjutet

¹⁰ Den intjänade pensionsförmögenheten delas med den förväntade återstående livslängden vid tidpunkten för pensionsuttaget. När pensionsuttaget skjuts upp fördelas pensionsförmögenheten på färre år och pensionsförmånen blir därmed högre. Att skjuta upp pensionsuttaget från 61 till 62 ökar pensionsförmånen i modellen med cirka 5 procent.

pensionsuttag vilket i sin tur leder till högre pensionsförmåner. Detta var också ett viktigt syfte med pensionsöverenskommelsen.

I huvuddelen av analysen antas att kriterierna för att få sjukersättningsförmåner inte ändras när åldersgränserna höjs. En åtstramning av tillgången till sjukersättningssystemet skulle öka arbetsutbudet i modellen betydligt. Höjningen av åldersgränserna skulle i så fall få en större effekt på arbetsutbudet.

Det finns flera faktorer som modellen inte kan fånga. Höjningen av LAS-åldern som är en del av pensionsöverenskommelsen är ett exempel. Om LAS-åldern leder till att äldre arbetstagare som vill fortsätta arbeta sägs upp, då leder en höjning av denna ålder troligen till ett utökat arbetsutbud hos denna grupp. Den tidigare höjningen av LAS-åldern från 65 till 67 som skedde i början av 2000-talet verkar dock inte ha lett till större förändringar i det aggregerade arbetsutbudet.¹¹ En annan faktor som är svår-fångad är normer kring pensionering. Till exempel finns det i verkligheten en stark norm om uttag av pensionsförmåner vid 65 års ålder som härstammar från att 65 var den normala pensionsåldern i det gamla pensionssystemet. En sådan norm är svår-fångad i en ekonomisk modell. Ett annat antagande i modellen är att hushåll alltid kan arbeta även om de har dålig hälsa, men att arbete bara minskar nyttan mer för dem. En åtstramning av sjukersättningssystemet har därför stora positiva effekter på arbetsutbudet i modellen. Det är mindre tydligt hur stora effekter det har i verkligheten. Johansson m.fl. (2018) nämner dock åtstramningen i sjukersättningssystemet som en viktig förklaring till ökningen av arbetsutbudet bland 60–64-åringar under 00-talet.

Referenser

Andersson, M. och I. Johannisson (2018), ”Nyblivna pensionärer, kommenterad statistik”, Pensionsmyndigheten.

Johansson, P., L. Laun, M. Palme och H. Olofsdotter Stensöta (2018), *Drivkrafter och möjligheter till ett förlängt arbetsliv*, SNS förlag, Stockholm.

Konjunkturinstitutet (2020), ”Effekter av den svenska pensionsreformen 1994 på hushållens sparande”, Fördjupning i Konjunkturläget juni, Konjunkturinstitutet.

Laun, L. och M. Palme (2017), ”Vad förklarar de senaste 20 årens ökade arbetskrafts-deltagande bland äldre i Sverige?”, IFAU Rapport 2017:18.

Laun, T. och J. Wallenius (2015), “A life cycle model of health and retirement: The case of the Swedish pension reform”, *Journal of Public Economics* 127, sid. 127–136.

Socialdepartementet (2019), ”Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem”, Ds 2019:2, Socialdepartementet.

¹¹ Se Laun och Palme (2017).