

FÖRDJUPNING

Effekter av pensionsuppgörelsen på arbetsmarknaden

I december 2017 presenterade pensionsgruppen en uppgörelse om vissa ändringar i pensionsystemet i syfte att säkra långsiktigt höjda och trygga pensioner.⁵⁵ För att upprätthålla pensionsnivåerna måste pensionsåldern höjas i takt med den ökade livslängden. Därför föreslår pensionsgruppen bland annat att den lägsta åldern för att kunna ta ut allmän inkomstpension successivt höjs från 61 år till 64 år och att den lägsta åldern för att få garantipension höjs från 65 år till 66 år. Även rätten att arbeta kvar höjs från 67 år till 69 år. Dessutom kopplas åldersgränsen i kringliggande trygghetssystem till riktåldern för garantipensionen. Syftet med denna fördjupning är att sammanfatta pensionsuppgörelsens förslag och bedöma dess effekter på utvecklingen på arbetsmarknaden. Konjunkturinstitutet bedömer att de höjda åldersgränserna innebär högre sysselsättningsgrad, men fler äldre kommer också att vara sjuka och arbetslösa när ålderspensionen inte längre är en möjlig väg ut från arbetsmarknaden. Konjunkturinstitutets preliminära bedömning är att pensionsöverenskommelsens förslag leder till drygt 1 procentenhet högre potentiell sysselsättningsgrad 2030 jämfört med oförändrat beteende från 2017. Det är dock inte sannolikt att äldres arbetskraftsdeltagande skulle förblivit oförändrat utan förändringar i pensionsystemet eftersom sysselsättningsgraden bland äldre har ökat trendmässigt under en längre tid.

Denna fördjupning fokuserar på att beskriva förslaget om höjt grundskydd och högre pensionsålder samt analysera förslagets effekter på arbetsmarknaden. Pensionsöverenskommelsen innehåller dock även ett antal andra förändringar. Bland annat föreslås förändringar i premiepensionssystemet, där risknivån i förvalet ska ses över, reglerna för fonderna ska stramas upp och antalet valbara fonder ska minskas och styras utifrån professionella bedömningar för att minimera risken för oseriösa aktörer. Ansvar för fondutbudet i premiepensionssystemet ska flyttas från Pensionsmyndigheten till en särskild fristående huvudman. Pensionsgruppen vill dessutom ändra placeringsreglerna för AP-fonderna. Motivet för dessa förslag är inte att påverka individernas

⁵⁵ Se "Pensionsgruppens överenskommelse om långsiktigt höjda och trygga pensioner", Socialdepartementet, Pensionsgruppen, 2017-12-14. Pensionsgruppen består av företrädare för regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet) och de övriga partier som står bakom pensionsreformen (Centerpartiet, Kristdemokraterna, Liberalerna och Moderaterna). Pensionsgruppens uppgift är att komma överens om förändringar i pensionsystemet som alla sex partier kan stå bakom.

arbetsutbud och Konjunkturinstitutet bedömer inte heller att de har några direkta effekter på arbetsmarknaden.

Överenskommelsen som pensionsgruppen publicerade i december 2017 saknar författningsförslag och vissa förslag ska också bearbetas vidare innan slutgiltiga förslag presenteras.⁵⁶ När författningsförslagen är presenterade avser Konjunkturinstitutet att återkomma med bedömningar av effekterna på de offentliga finanserna. I denna fördjupning presenteras enbart Konjunkturinstitutets bedömning om effekter på utvecklingen på arbetsmarknaden. Bedömningarna är preliminära och de bedömda effekterna ingår därför inte i de prognoser och långsiktiga scenarier som presenteras i denna rapport.

HÖJT GRUNDSKYDD FÖR PENSIONÄRER MED LÅG INKOMST

Pensionsgruppen föreslår att grundskyddet ska stärkas för pensionärer med låga inkomster.⁵⁷ Grundskyddet består i dag av garantipensionen, bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet. Pensionsgruppen föreslår att garantipensionen höjs och att ett inkomstprövat tillägg införs för pensionärer som enbart har garantipension. Det inkomstprövade tillägget ska betalas automatiskt utan någon särskild ansökan. Det föreslås även vissa förändringar i bostadstillägget, bland annat en höjning av bostadskostnadstaket.

Enligt överenskommelsen ska förändringarna genomsyras av att det ska vara ekonomiskt bättre att ha arbetat jämfört med nivån på grundskyddet. Garantipensionärer har i dag sämre möjligheter att höja pensionen genom att arbeta längre jämfört med en pensionär som bara har inkomstpension. Pensionsgruppen föreslår därför att nivån på garantipensionen ska bli högre om uttaget görs senare än vid åldern för tidigast uttag av garantipensionen.⁵⁸ Pensionsgruppen föreslår också att ett fribelopp för arbetsinkomster ska införas för personer med äldreförsörjningsstöd för att öka incitament att arbeta.

⁵⁶ Pensionsgruppens överenskommelse innehåller exempelvis skrivningar om behovet av ytterligare utbildnings- och arbetsmarknadsrelaterade åtgärder för ett längre arbetsliv och tidigare arbetsmarknadsinträde. Dessutom vill pensionsgruppen inrätta en ny delegation för äldre arbetskraft och ett särskilt partsråd för samråd med arbetsmarknadens parter. Pensionsgruppen vill också analysera pensionsavgiftens nivå. Dessa överenskommelser är allmänt skrivna och för ospecificerade för att det ska vara möjligt att bedöma effekterna på arbetsmarknaden.

⁵⁷ En mer detaljerad beskrivning av förslagen finns i Socialdepartementet (2018), "Översyn av grundskyddet för pensionärer, Inriktning för ett nytt grundskydd", Ds 2018:8.

⁵⁸ Vid ett senare uttag ska den löpande utbetalningen räknas upp i relation till den försäkrades förväntade genomsnittliga återstående livslängd och i relation till arvsvinster.

Det finns en målkonflikt mellan ett högre grundskydd för de med låg pension och bibehållet incitament att arbeta för personer med låg förväntad pension. Högre grundskydd innebär svagare incitament att arbeta och detta gäller även för personer som har lång tid kvar till pensionen. Högre grundskydd har därför sannolikt negativa effekter på sysselsättningen och arbetskraftsdeltagandet. Det är dock inte möjligt att bedöma hur stora dessa effekter är. Högre pension vid ett senare uttag av garantipensionen kan till viss del motverka de svagare incitamenten att arbeta för de som är äldre och som kommer att få garantipension. Många av garantipensionärerna har dock haft sjukersättning innan pensionen och det är därför oklart hur många som har möjlighet att senarelägga sin pension.

HÖGRE LÄGSTA PENSIONSÅLDER

I pensionsgruppens överenskommelse föreslås successivt högre lägsta pensionsålder och höjning av den ålder som en arbetstagar har rätt att kvarstå i anställningen enligt Lagen om anställningsskydd (LAS) (se tabell 19). Lägsta ålder för att ta ut allmän inkomstpension ska höjas från dagens 61 år till 62 år 2020, till 63 år 2023 och till 64 år 2026.

År 2023 höjs åldersgränsen för garantipensionen från 65 år till 66 år. Samtidigt höjs åldersgränsen för kringliggande trygghetssystem (såsom sjukförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen och bostadstillägget) till 66 år. Därefter ska åldersgränsen i trygghetssystemen följa en riktålder som automatiskt anpassas till förändringar i förväntad livslängd. Exakt hur riktåldern ska skrivas upp är ännu inte överenskommet. I Pensionsåldersutredningen från 2013 föreslås riktåldern öka med 2/3 av förväntad ökning av den återstående medellivslängden vid 65 år.⁵⁹ År 2026 knyts även åldersgränsen för garantipensionen till riktåldern. Enligt pensionsgruppens överenskommelse kommer det att finnas en särskild undantagsregel från höjningen av åldersgränsen för garantipensionen för personer med ett långt arbetsliv. Det betyder att personer med minst 44 år i arbetslivet ges möjlighet att få garantipension redan från 65 års ålder.⁶⁰ De som inte får garantipension berörs enbart av den höjda lägsta åldern för allmän inkomstpension.

⁵⁹ Se SOU 2013:25, Åtgärder för ett längre arbetsliv, slutbetänkande av Pensionsåldersutredningen.

⁶⁰ Det är inte specificerat hur tid i arbetslivet ska definieras, till exempel om det krävs 44 års heltidsarbete och om deltidsarbete eller perioder av arbetslöshet, sjukskrivning och föräldraledighet räknas som tid i arbetslivet. I framtiden kan denna åldersgräns också komma att knytas till riktåldern.

I dag har en arbetstagare rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år. Pensionsgruppen föreslår att denna LAS-ålder höjs till 68 år 2020 och till 69 år 2023. I pensionsöverenskommelsen föreslås också att arbetstagare över LAS-åldern undantas från kravet på saklig grund för uppsägning från och med 2020.⁶¹

Pensionsgruppen anser att den lägsta åldern för att ta ut tjänstepension ska höjas från dagens 55 år. Det måste dock utredas hur detta ska göras. Utredningen kommer att se över villkoren för rätt till avdrag för pensionsavsättningar. Förutom lägsta uttagsålder kommer även möjligheten att tjäna in tjänstepensionsrätt efter 65 år att utredas. Dessutom ska utredningen se över regelverket för avdragsrättens storlek och utbetalningstidens längd, möjligheten att göra uppehåll i pensionsutbetalningarna och förlänga utbetalningstiden efter att pension börjat betalas ut.

Tabell 19 Pensionsgruppens överenskommelse om ändrade åldersgränser i pensionssystem.

Åtgärd	Idag	2020	2023	2026
Lägsta ålder för att ta ut allmän inkomstpension	61 år	62 år	63 år	64 år
Åldersgräns för garantipension	65 år	65 år	66 år	Riktålder
Åldersgräns för kringliggande trygghetssystem	65 år	65 år	66 år	Riktålder
Ålder då rätten att kvarstå i anställningen upphör (LAS-ålder)	67 år	68 år	69 år	69 år
Möjlighet för arbetsgivare att säga upp arbetstagare utan saklig grund över LAS-åldern	Inom 1 månad	Ingen tidsgräns	Ingen tidsgräns	Ingen tidsgräns

Källa: Socialdepartementet.

REFORMEN INNEBÄR HÖGRE SYSSELSÄTTNING MEN OCKSÅ FLER SJUKA OCH ARBETSLÖSA BLAND ÄLDRE

Konjunkturinstitutet bedömer att de föreslagna högre åldersgränserna i pensionssystemet samt höjd LAS-ålder kommer att leda till högre sysselsättningsgrad bland äldre. Många av de som med nuvarande regler skulle ta ut sin allmänna inkomstpension före 64 års ålder kommer att fortsätta arbeta längre när lägsta pensionsålder höjs. De föreslagna förändringarna i pensionssystemet ökar sannolikt sysselsättningsgraden bland de åldersgrupper som påverkas av förändringarna. Samtidigt kommer fler äldre att vara sjukskrivna eller arbetslösa och fler kommer att få

⁶¹ Idag är regeln utformad så att undantaget gäller om arbetstagaren sägs upp just när arbetstagaren fyller 67 år. Om arbetsgivaren inte utnyttjar detta fönster, blir det svårare för denna att avsluta anställningen. Därför är det vanligt att arbetsgivaren väljer att avsluta anställningen precis när arbetstagaren fyller 67 år.

sjukersättning när det inte längre är möjligt att lämna arbetsmarknaden genom allmän inkomst- eller garantipension.

Höjning av åldersgränserna i pensionssystemet innebär högre medelpensioneringsålder.⁶² Trots att sysselsättningsgraden för äldre har ökat, har medelpensioneringsåldern haft en sjunkande trend (se diagram 153, diagram 154 och diagram 155). Höjning av riktåldern kan också påverka normerna för när man ska gå i pension och därmed leda till senare pensionering även för de som inte direkt påverkas av förslagen. Detta leder till högre pensioner, vilket också är syftet med förslagen.

Idag upphör ersättningar från arbetslöshetsförsäkring, sjukersättning samt många andra socialförsäkringar vid 65 år och de som har dessa förmåner tar därför ofta ut sin ålderspension vid 65 år. När åldersgränsen för de kringliggande trygghetssystemen höjs, kommer de som får ersättningar från dessa trygghetssystem troligen att ta ut sin pension senare. Många som har ersättning från olika socialförsäkringar före 65-årsdagen kommer att gynnas ekonomiskt av högre riktålder. Det beror på att socialförsäkringar ofta ger en högre inkomst än vad deras pensionsinkomst skulle vara.⁶³ De kommer också att tjäna in högre inkomstpension eftersom socialförsäkringsersättningar är pensionsgrundande. Därför leder högre riktålder och höjda åldersgränser i pensionssystemet till högre pensioner, men också till högre offentliga utgifter. De högre offentliga utgifterna motverkas dock av högre skatteintäkter från arbetsinkomster när fler fortsätter att jobba högre upp i åldrarna och från högre pensioner.

DE LÅNGSIKTIGA EFFEKTERNA BEDÖMS VARA I LINJE MED KONJUNKTURINSTITUTETS NUVARANDE ANTAGANDEN

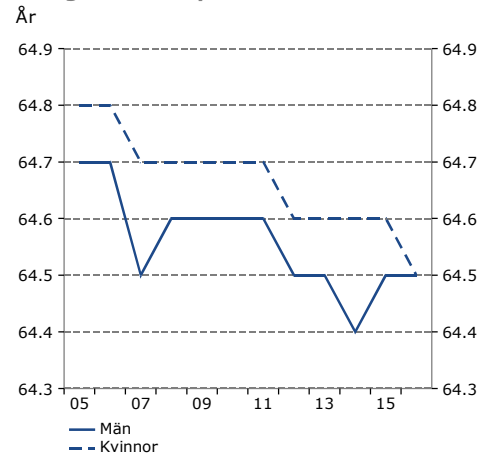
Det är svårt att bedöma i vilken utsträckning förändringar i pensionssystemet påverkar den faktiska utträdesåldern⁶⁴ och sysselsättningsgraden bland äldre eftersom det inte bara är regelverket i pensionssystemet som påverkar äldres arbetsutbud. Osäkerheten i bedömningarna är dessutom särskilt stor därför att det ännu saknas många detaljer i pensionsöverenskommelsens förslag. Konjunkturinstitutets preliminära bedömning är att pensionsöverenskommelsen leder till drygt 1 procentenhet högre

⁶² Medelpensioneringsålder avser ålder då man börjar ta ut ålderspension, vilket inte behöver innebära att man slutar arbeta eftersom man kan arbeta och ta ut ålderspension samtidigt.

⁶³ Undantag är de som får ekonomiskt bistånd som ger lägre ersättning än garantipensionen. Se Pensionsmyndigheten (2016), "Vilka grupper gynnas eller missgynnas av en höjd pensionsålder?", Rapport.

⁶⁴ Utträdesålder är den genomsnittliga ålder då de förvärvsarbetande lämnar arbetskraften, givet att de tillhör arbetskraften vid 50 års ålder. Se Pensionsmyndigheten (2017), "Medelpensioneringsålder och utträdesålder, m.m.", Rapport.

Diagram 153 Genomsnittlig ålder för uttag av ålderspension



Anm. Ålderspension är inkomstpension/tilläggs pension och garantipension. De som endast har premiepension, tjänstepension eller privat pensionsförsäkring ingår inte i måttet.

Källa: Pensionsmyndigheten.

Diagram 154 Sysselsättningsgrad 2007 samt 2017

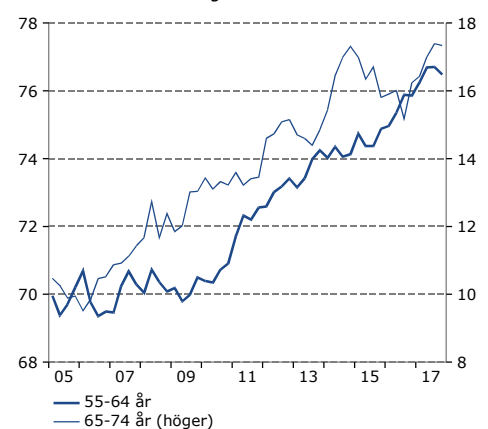
Procent av befolkningen



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 155 Sysselsättningsgrad 55-64 år samt 65-74 år

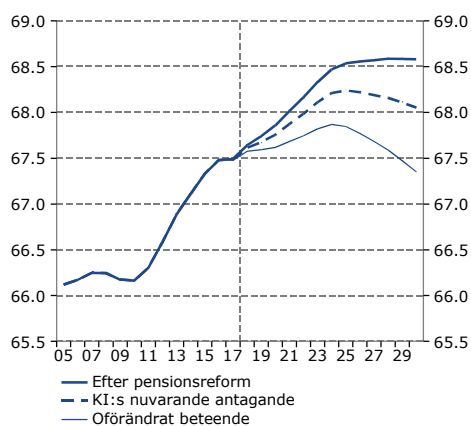
Procent av befolkningen



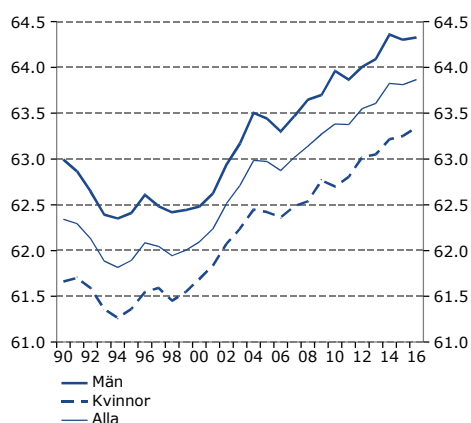
Källa: SCB.

Diagram 156 Potentiell sysselsättningsgrad

Procent av befolkningen 15–74 år



Källor: SCB och Konjunkturinstitutet.

Diagram 157 Utträdesålder ur arbetskraften

Källa: Pensionsmyndigheten.

potentiell sysselsättningsgrad 2030 än vad den skulle bli vid oförändrat beteende från 2017 (se diagram 156).⁶⁵ Eftersom det är relativt få arbetslösa bland äldre ökar den potentiella sysselsättningen och sysselsättningsgraden ungefär lika mycket som potentiell arbetskraft och arbetskraftsdeltagande. Men även arbetslösa och sjuka utanför arbetskraften ökar något som andel av befolkningen.

Den förväntade livslängden och äldres sysselsättningsgrad ökar trendmässigt (se diagram 155). Konjunkturinstitutet tillämpar därför redan i dag i sina prognoser och långsiktiga scenarier ett antagande om en föryngning av befolkningens arbetsmarknadsbeteende.⁶⁶ Konjunkturinstitutets antagande om en föryngning av befolkningens beteende innebär att de mellan 60 och 74 år "för yngas" med drygt ett år fram till 2040 och med fyra år fram till 2100 vad gäller deras arbetsmarknadsbeteende. Detta betyder att 60-åringar 2100 i genomsnitt betar sig som dagens 56-åringar vad gäller arbetskraftsdeltagande, sysselsättningsgrad, arbetade timmar och så vidare. Det innebär vidare att den genomsnittliga utträdesåldern från arbetsmarknaden antas stiga med ca fyra år till 2100, från nuvarande nivå på ca 64 år (se diagram 157). Pensionsöverenskommelsen påverkar därför inte Konjunkturinstitutets prognoser lika mycket som om man jämför ökningen i den potentiella sysselsättningsgraden med ett helt oförändrat beteende från 2017 (se diagram 156).

En politisk överenskommelse, liknande överenskommelsen i pensionsgruppen, är i praktiken en förutsättning för att Konjunkturinstitutets antagande om ökad utträdesålder ska komma att realiseras. Pensionsgruppens överenskommelse bedöms dock innebära att denna föryngningsprocess sker något snabbare de närmsta 20 åren än Konjunkturinstitutets nuvarande bedömning. Preliminära beräkningar indikerar att pensionsöverenskommelsens förslag leder till ca 0,5 procentenheter högre potentiell sysselsättningsgrad 2030 jämfört med Konjunkturinstitutets nuvarande antagande (se diagram 156). Detta innebär att sysselsättningsgraden i åldersgruppen 55–74 år skulle vara ca 2 procentenheter högre 2030 jämfört med Konjunkturinstitutets nuvarande antagande. På lång sikt bedöms effekterna vara ungefär i linje med Konjunkturinstitutets nuvarande föryngningsantagande.

⁶⁵ Bedömningen beaktar de tre höjningarna av åldersgränsen för allmän inkomstpension, höjningen av åldersgränsen för garantipensionen och för de kringliggande trygghetssystemen samt höjningar av LAS-åldern. Att den potentiella sysselsättningsgraden i diagram 156 minskar vid oförändrat beteende beror på demografien.

⁶⁶ Se även Konjunkturinstitutet (2018), "Hållbarhetsrapport 2018 för de offentliga finanserna", Specialstudier 2018:2.

Det är svårt att separera vad som är effekter av förändrat pensionssystem och vad som är en underliggande trend av ökat arbetskraftsdeltagande bland äldre. Dessa uppskattningar ska ses som preliminära och kan komma att revideras när fler detaljer kring hur pensionssystemet kommer att förändras blir kända.