



IFAU

Institutet för arbetsmarknads- och
utbildningspolitisk utvärdering

Vad förklarar de senaste 20 årens ökade arbetskraftsdeltagande bland äldre i Sverige?

Lisa Laun
Mårten Palme

RAPPORT 2017:18

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med säte i Uppsala. IFAU ska främja, stödja och genomföra vetenskapliga utvärderingar. Uppdraget omfattar: effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen. IFAU ska även sprida sina resultat så att de blir tillgängliga för olika intressenter i Sverige och utomlands.

IFAU har som policy att en uppsats, innan den publiceras i rapportserien, ska seminariebehandlas vid IFAU och minst ett annat akademiskt forum samt granskas av en extern och en intern disputerad forskare. Uppsatsen behöver dock inte ha genomgått sedvanlig granskning inför publicering i vetenskaplig tidskrift.

Tryckta rapporter kan beställas från IFAU. Kontaktuppgifter och mer information om IFAU och våra rapportserier finns på webbplatsen www.ifau.se

Vad förklarar de senaste 20 årens ökade arbetskraftsdeltagande bland äldre i Sverige?^a

av

Lisa Laun^b och Mårten Palme^c

2017-09-19

Sammanfattning

Sedan slutet av 1990-talet har arbetskraftsdeltagandet bland både äldre män och kvinnor stigit markant i Sverige. I gruppen män 60–64 år har arbetskraftsdeltagandet ökat från 55 till 75 procent av befolkningen. Bakgrunden till förändringen är dock fortfarande en öppen fråga. I denna rapport undersöker vi relevansen för sju tänkbara förklaringar. De första tre – förändringar i folkhälsa, utbildning och arbetsmiljö – gäller den äldre befolkningen, medan de senare fyra – pensionsreformen, jobbskatteavdraget, den avtalsbestämda pensionsåldern och de striktare reglerna för sjukersättning – gäller institutionella förändringar. Vi finner att ökningen i arbetskraftsdeltagande har sammanfallit med förbättringar i hälsa och utbildningsnivå över födelsekohorter, samt med striktare krav för att bli beviljad sjukersättning.

^a Denna rapport är en del av *The National Bureau of Economic Research's International Social Security (ISS) Project*, vilket finansieras av *National Institute on Aging* (dnr P01 AG012810). Lisa Laun är tacksam för forskningsstöd från Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd, Forte (dnr 2013-0209).

^b lisa.laun@ifau.uu.se

^c marten.palme@ne.su.se

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet.....	3
3	Förbättrad hälsa?.....	5
4	Högre utbildning?.....	8
5	Bättre arbetsmiljö?.....	9
6	Pensionsreformen?.....	12
7	Jobbskatteavdraget?.....	17
8	Ringholmreformen?.....	18
9	Hårdare krav för att få sjukersättning?	18
10	Slutsatser.....	20
	Referenser	22

1 Inledning

Under perioden 1963 till 2000 sjönk arbetskraftsdeltagandet för svenska män i åldersgruppen 60–64 år från 85 till 55 procent (se t.ex. Palme och Svensson, 1999). Sedan dess har utvecklingen vänt och år 2015 motsvarade arbetskraftsdeltagandet 75 procent av befolkningen i åldersgruppen. Motsvarande utveckling för kvinnor har dominerats av den långsiktiga trenden mot ett ökat deltagande i arbetskraften. Under senare år har dock ökningen i arbetskraftsdeltagande bland de äldre kvinnorna varit särskilt stark.

Vad förklarar de senaste årens kraftiga ökning av arbetskraftsdeltagandet? Sverige har under senare år gjort en rad reformer – den stora pensionsreformen, jobbskatteavdraget, rättigheterna att få stanna kvar på arbetet till 67 istället för 65 år, de hårdare reglerna för att få sjukersättning/förtidspension – som syftar till att öka arbetskraftsdeltagandet. Men det har också skett en rad förändringar av befolkningen och arbetsmarknaden som också kan ha spelat roll.

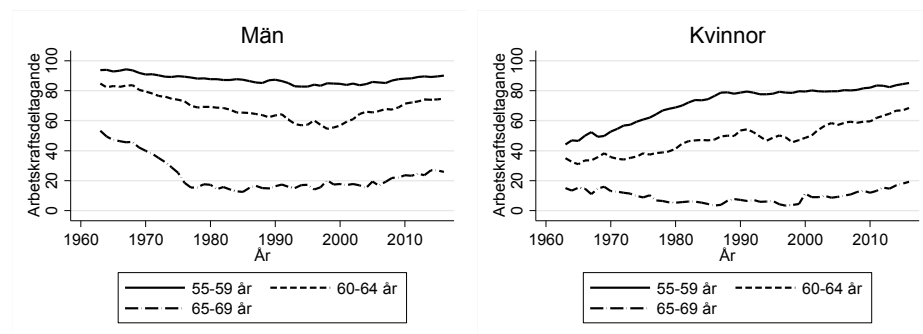
Naturligtvis skulle det fordras mycket omfattande forskning för att kunna särskilja hur var och en av dessa reformer förändrat arbetskraftsdeltagandet. Ambitionen i den här rapporten är mer blygsam: att ge en översikt över vad som skett och undersöka potentiella förklaringar.

2 Utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet

Figur 1 visar den långsiktiga utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet i de tre åldersgrupperna 55–59 år, 60–64 år och 65–69 år för män respektive kvinnor. För män ser vi att de två yngre åldersgrupperna haft en likartad utveckling av deltagandet i arbetskraften, men att förändringarna varit mer dramatiska i åldersgruppen 60–64 år. De avspeglar dock båda en tydlig trend mot minskat arbetskraftsdeltagande fram till slutet av 1990-talet och därefter en trend mot ökat deltagande. Den markanta nedgången i deltagandet för män i åldersgruppen 65–69 år på 1960- och 1970-talen förklaras främst av sänkningen av pensionsåldern från 67 till 65 år.

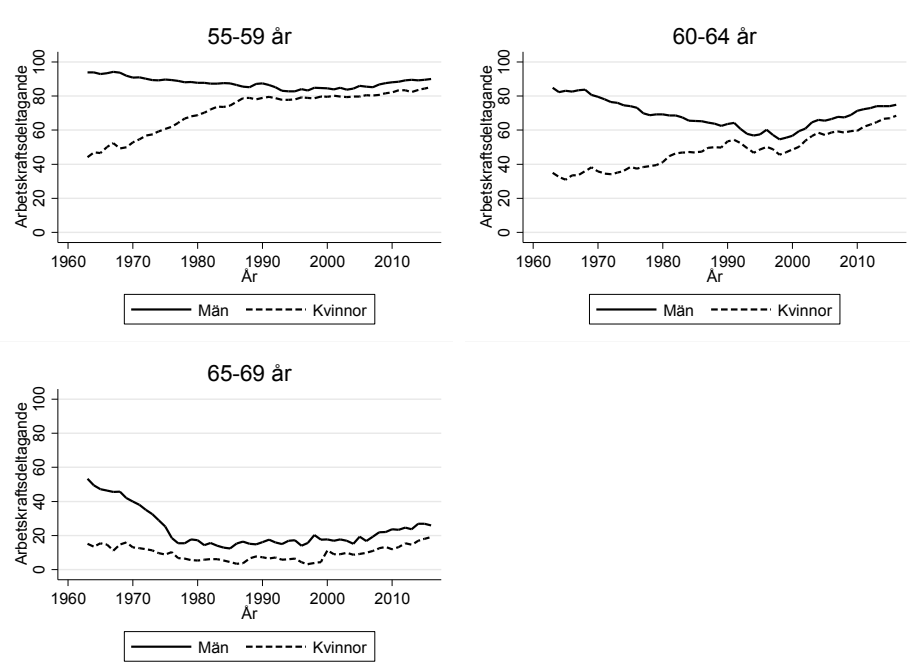
För kvinnorna kan utvecklingen för de två yngre åldersgrupperna ses som en kombination av de trender som vi såg för männen och trenden mot ökat arbetskraftsdeltagande till följd av kvinnors inträde på arbetsmarknaden. Figur 2 förtydligar den utvecklingen. I de tre graferna har vi lagt in utvecklingen för män respektive kvinnor i samma diagram. Man ser tydligt att konvergensen mellan kvinnornas och männens arbetskraftsdeltagande är en fråga om födelseår. I åldersgruppen 55–59 år konvergerade skillnaden mellan kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande kring 1985 till den nivå som rätt

sedan dess och för åldersgruppen 60–64 år ungefär fem år senare – det vill säga motsvarande kohorterna som är födda i början av 1930-talet.



Figur 1 Utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet (procent) i olika åldersgrupper, 1963–2016, män respektive kvinnor

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

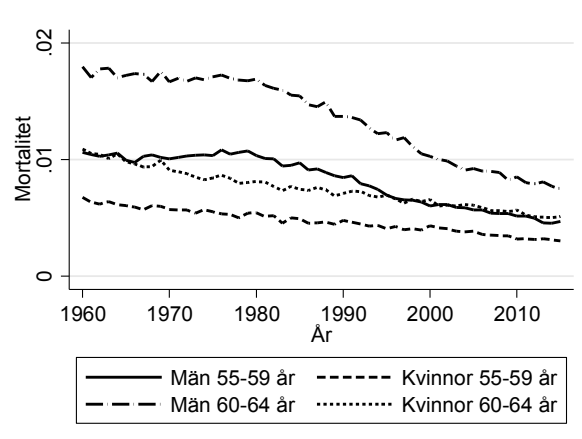


Figur 2 Utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet (procent) för män jämfört med kvinnor i olika åldersgrupper, 1963–2016

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

3 Förbättrad hälsa?

En möjlig förklaring till det ökade arbetsutbudet bland äldre är så klart att hälsan i gruppen blivit bättre och att folk helt enkelt orkar arbeta längre.¹ För att undersöka den empiriska relevansen i denna hypotes måste man välja ett mått för att mäta hälsan i åldersgrupperna som är berörda. Ett sådant mått är åldersspecifik mortalitet.² Figur 3 visar utvecklingen mellan 1960 och 2015 av mortaliteten för män respektive kvinnor i åldersgrupperna 55–59 år samt 60–64 år.



Figur 3 Utvecklingen av mortalitet i åldersgrupperna 55–59 och 60–64 år, 1960–2015, män respektive kvinnor

Källa: Dödsorsaksregistret.

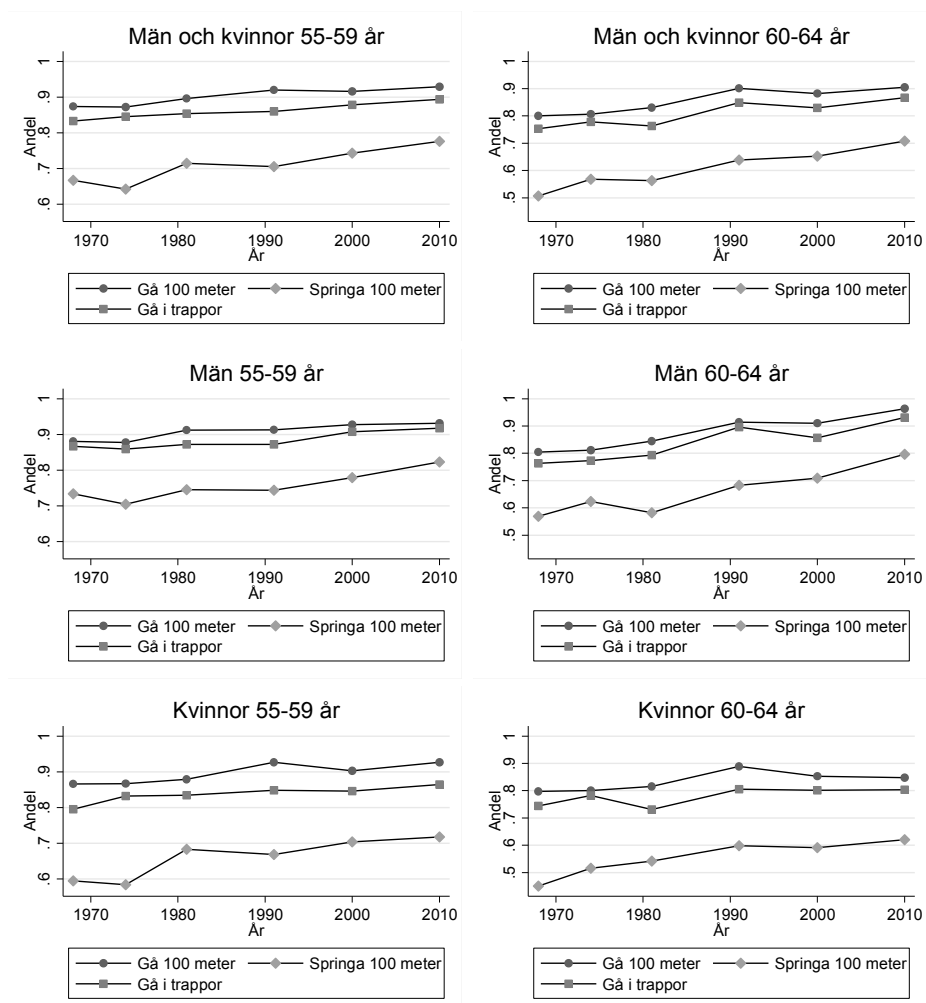
Figur 3 visar en rad intressanta mönster. För kvinnorna har mortaliteten minskat kontinuerligt i båda åldersgrupperna över hela den studerade perioden. För män hände inte särskilt mycket mellan 1960 och 1980. Sedan dess har dock mortaliteten minskat kraftigt i båda åldersgrupperna och vi kan se en tydlig konvergens i mortalitet mellan kvinnor och män under den andra halvan av tidsperioden som visas i Figur 3. För män i åldersgruppen 60–64 år har mortaliteten mer än halverats, från 1,7 till 0,8 procent, mellan 1980 och 2014.

Mortalitet har en rad begränsningar som hälsomått. Det är fullt möjligt att de hälsoförbättringar som reflekteras i lägre mortalitet framförallt sker i en del av populationen som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Ett alternativ till mortalitet är mått baserade på självrapporterad hälsa. Figur 4 visar

¹ För en analys av hur arbetskraftsdeltagande utvecklats i olika åldersgrupper vid konstant mortalitet, se Johansson m.fl. (2017).

² Mortaliteten, eller dödstalet, anger antal dödsfall i en population (här en viss åldersgrupp) dividerat med det totala befolkningstalet i populationen under en viss tidsperiod (här ett år).

utvecklingen av tre sådana mått – huruvida man kan springa respektive gå 100 meter och om man kan gå i trappor – mellan åren 1968 och 2010 för samma grupper i befolkningen som i Figur 3. Data är hämtade från olika årgångar av Levnadsnivåundersökningarna (LNU).³



Figur 4 Andel som kan "gå 100 meter", "springa 100 meter" och "gå i trappor" i åldersgrupperna 55–59 och 60–64 år, män respektive kvinnor

Källa: Egna beräkningar från 1968, 1974, 1981, 1991, 2000 och 2010 årgångar av Levnadsnivåundersökningarna (LNU).

³ Levnadsnivåundersökningarna administreras av Institutet för social forskning på Stockholms universitet och är en urvalsundersökning omfattande cirka 6 000 personer i åldrarna 16–74 år.

Intressant nog visar utvecklingen i Figur 4 ett mycket likartat mönster som det som gällde för mortalitet: en ganska stadig förbättring och en mer markant förbättring för män. Vi kan se att andelen som uppger att de kan springa 100 meter ökade med nästan 50 procent mellan 1981 och 2010.

I 1991, 2000 och 2010 års levnadsnivåundersökningar gavs de tillfrågade möjlighet att ge ett sammanfattande omdöme om sin hälsostatus. Figur 5 visar andelen som *inte* uppger att deras hälsotillstånd är ”gott”. Resultaten bekräftar i stort sett bilden från de andra hälsomått: hälsan har förbättrats i båda de studerade åldersgrupperna i befolkningen. Den största delen av förbättringen kan hänföras till män.



Figur 5 Andel som inte uppger att deras allmänna hälsotillstånd är gott för män och kvinnor i åldersgrupperna 55–59 och 60–64

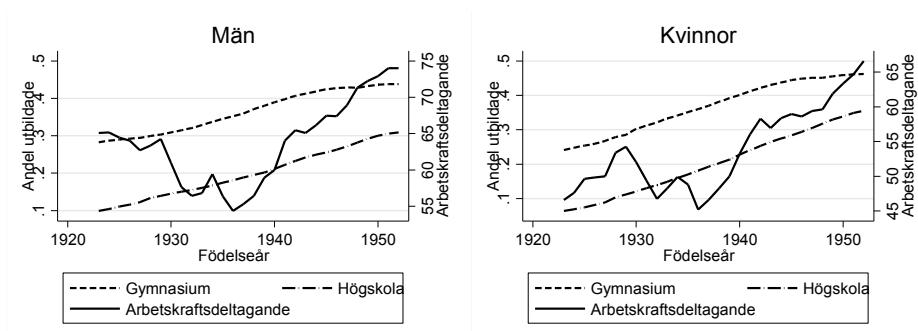
Källa: Egna beräkningar från 1991, 2000 och 2010 årgångar av Levnadsnivåundersökningarna (LNU).

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att folkhälsan förbättrats kontinuerligt under hela den studerade perioden. Alla mått vi redovisar indikerar att förbättringen varit större bland män – i synnerhet i den äldre åldersgruppen under senare år.

4 Högre utbildning?

Personer med högre utbildning har högre arbetskräftsdeltagande. Detta gäller över hela världen och i synnerhet bland de äldre i arbetskraften. Det finns flera möjliga orsaker till denna empiriska regularitet. De med högre utbildning kan ha andra preferenser för arbete, starkare ekonomiska incitament att stanna i arbetskraften, bättre arbetsförhållanden eller bättre hälsa. Eftersom arbetskraften tillägnat sig en i genomsnitt högre utbildningsnivå under den studerade perioden kan detta vara en förklaring till det högre arbetskräftsdeltagandet. Låt oss därför titta närmare på hur utbildningsnivån förändrats i de relevanta åldersgrupperna.

Figur 6 visar hur andelen med treårig gymnasieutbildning, respektive andelen med universitets- eller högskoleutbildning förändrats för de födda mellan 1923–1952 tillsammans med utvecklingen av arbetskräftsdeltagandet i åldersgruppen 60–64 år. X-axeln anger födelseåret för kohorten. Eftersom arbetskräftsdeltagandet omfattar fem födelsekohorter har vi tagit mittpunkten, motsvarande 62 år, för födelseåret.



Figur 6 Utvecklingen av arbetskräftsdeltagandet i åldersgruppen 60–64 år per födelsekohort samt andelen med gymnasie- respektive högskoleutbildning för kohorter födda 1923–1952, män respektive kvinnor

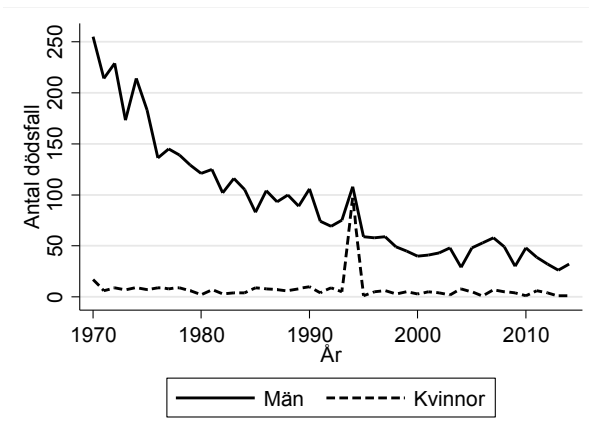
Källa: Arbetskräftsundersökningarna (AKU) och Utbildningsregistret.

Budskapet i Figur 6 är lite tvetydigt. Även fast utbildningsnivån ökade från kohorterna födda på 1920-talet fram till mitten av 1930-talet, så minskade arbetskräftsdeltagandet över dessa kohorter – i synnerhet för män. Å andra sidan ser vi att utbildningsnivån ökade ännu snabbare för de som är födda från mitten av 1930-talet och under hela 1940-talet, det vill säga de kohorter för vilka arbetskräftsdeltagandet ökade snabbast.

5 Bättre arbetsmiljö?

Dålig arbetsmiljö och krävande arbetsuppgifter anges ibland vara hinder för äldre att stanna kvar i arbetskraften. Det är också välkänt att åtminstone den fysiska arbetsmiljön förbättrats på senare år, vilket skulle kunna vara en förklaring till de senare årens ökade deltagande i arbetskraften. Låt oss titta närmare på detta potentiella samband.

Liksom för hälsa finns det många sätt att mäta förändringar i arbetsmiljön. Figur 7 visar antalet dödsfall i arbetsrelaterade olyckor. Det mest slående är den starka uppgången 1994 som förklaras av Estoniakatastrofen. Figuren visar också att offren för arbetsplatsolyckor domineras av män och att det varit en stadig trend mot färre olyckor på arbetsplatserna. Figuren visar dock att denna trend avstannade i slutet av 1990-talet.



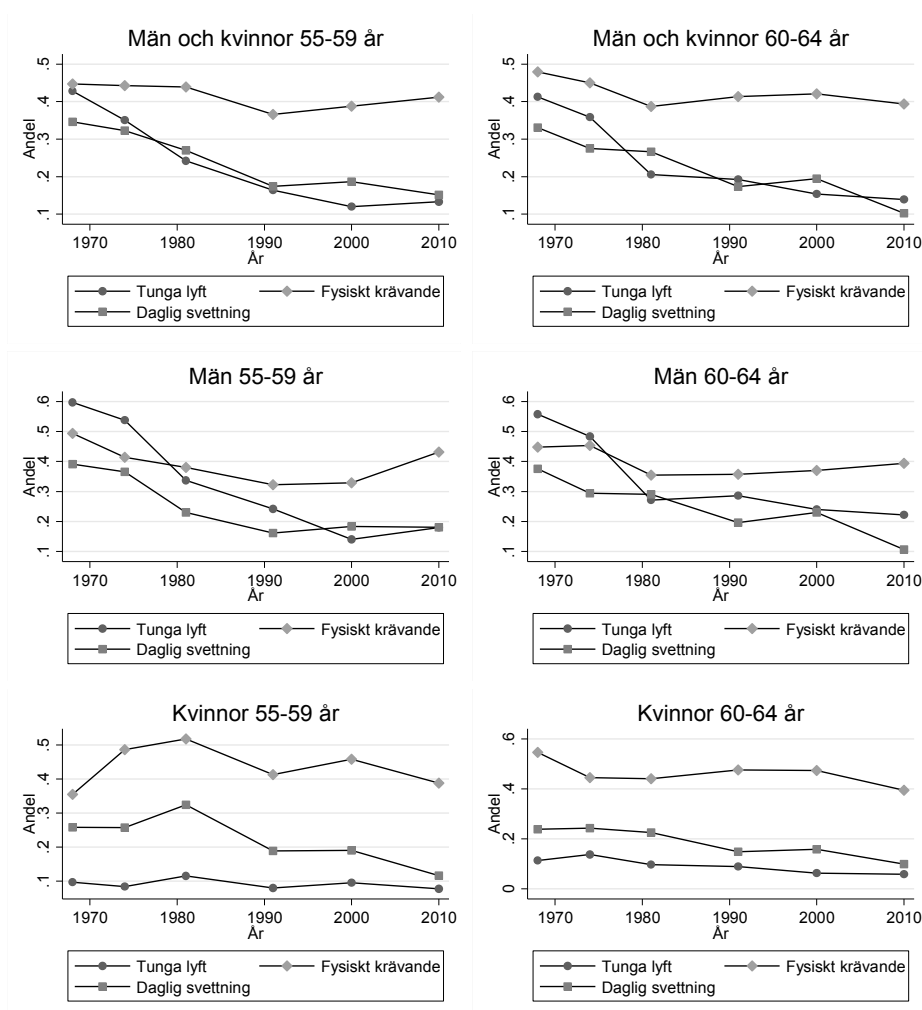
Figur 7 Antal dödsfall i arbetsplatsolyckor för män och kvinnor, 1970–2014

Källa: Arbetsmiljöverket

Figur 8 visar utvecklingen av tre olika mått på den fysiska arbetsmiljön hämtade från Levnadsnivåundersökningarna 1968, 1974, 1981, 1991, 2000 och 2010 för åldersgrupperna 55–59 år och 60–64 år. Dessa bygger på intervju svar om huruvida den tillfrågades arbete inkluderar ”tung lyft”, uppfattas som ”fysiskt krävande” samt om arbetsuppgifterna innebär ”dagliga svettningar”.

Resultaten i Figur 8 visar en markant minskning av de arbeten som medför tunga lyft och dagliga svettningar. Om vi tittar på graferna för män och kvinnor kombinerat ser vi att båda dessa andelar minskar med 20–30 procent mellan 1969 och 2010. Om vi tittar på graferna för män och kvinnor separat ser vi att utvecklingen kan hänföras till männen i arbetskraften. Andelen som svarar att

de tycker att deras arbete kan anses som fysiskt krävande visar bara marginella förändringar.



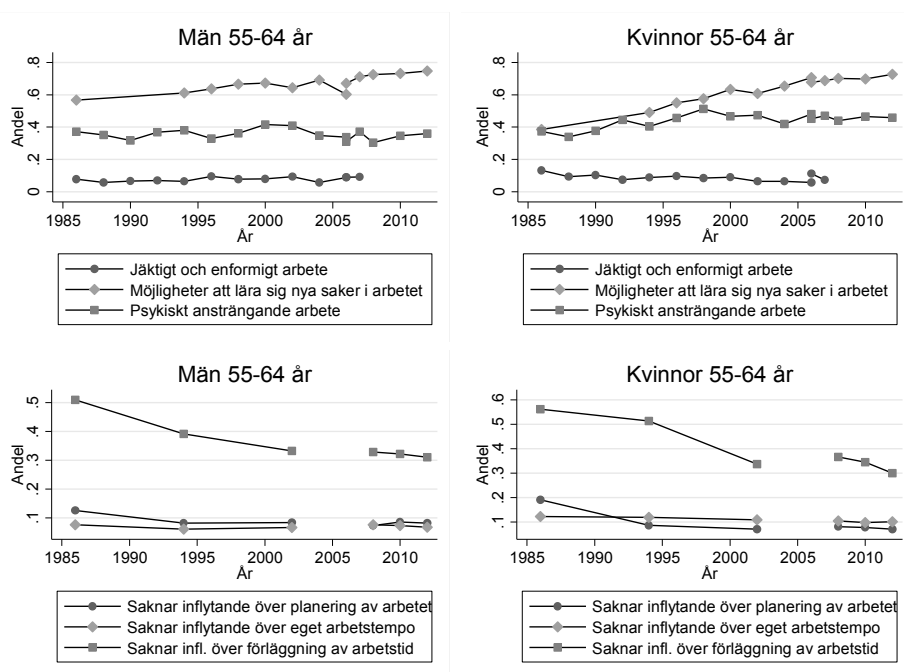
Figur 8 Utvecklingen av tre mått på den fysiska arbetsmiljön baserade på intervjufrågor för åldersgrupperna 55–59 år och 60–64 år, män respektive kvinnor: "Arbetet inkluderar tunga lyft"; "Arbetet kan betraktas som fysiskt krävande"; "Arbetet medför dagliga svettningar"

Källa: Egna beräkningar från 1968, 1974, 1981, 1991, 2000 och 2010 årgångar av Levnadsnivåundersökningarna (LNU).

Som bekant är det inte bara de fysiska kraven som avgör om ett arbete uppfattas som krävande eller inte. Psykiska eller sociala faktorer kan också spela in. Figur 9 visar utvecklingen för sex olika mått för den psykosociala

arbetsmiljön för åldersgruppen 55–64 år från SCB:s Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF) mellan åren 1986 och 2012. De övre graferna visar andelen anställda som karaktäriserar sina arbeten som ”jäktigt och enformigt”, andelen som tycker att de får tillfälle att ”lära sig nya saker” samt andelen som tycker att deras arbeten är ”psykiskt ansträngande”. Den nedre delen av figuren visar motsvarande utveckling för andelen som *inte* tycker att de kan ”planera sitt eget arbete”; ”bestämma sin arbetstakt”; samt ”påverka sitt arbetsschema”.⁴

Sammantaget ser vi ganska små förändringar i alla indikatorer utom två. En större andel upplever att de har möjlighet att lära sig nya saker på sina arbeten och färre upplever att de saknar inflytande över sina arbetstider.



Figur 9 Utvecklingen av olika mått på den psykosociala arbetsmiljön, 1986–2012

Källa: Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF).

Kan förändringarna i arbetsmiljön förklara det ökade arbetsutbudet bland äldre? De data vi visat ger inte något stöd för det. Måtten på den fysiska arbetsmiljön indikerar att den förbättrades markant fram till början av 1990-talet – samtidigt som arbetskraftsdeltagandet bland de äldre minskade – för att sedan

⁴ Brottet i serierna beror på förändringar i ULF som påverkar jämförbarheten mellan perioderna.

ligga på en i stort sett konstant nivå – medan arbetskraftsdeltagandet bland de äldre ökade. De uppmätta förändringarna i den psykosociala arbetsmiljön ger ingen entydig bild och kan därför inte kopplas samman med förändringarna i arbetskraftsdeltagandet.

6 Pensionsreformen?

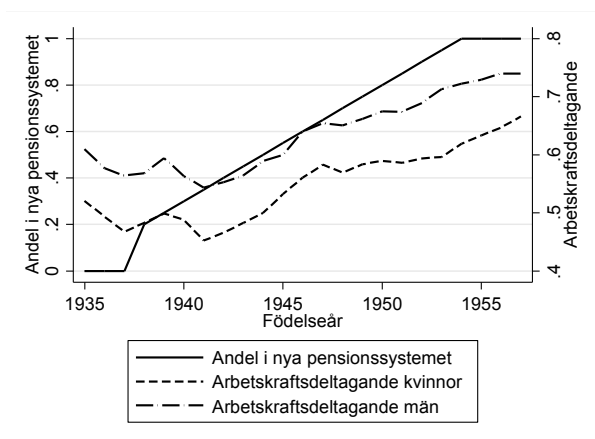
1998 beslutade Sveriges riksdag om en genomgripande reform av det allmänna ålderspensionssystemet. Det huvudsakliga syftet med reformen var att göra pensionssystemet finansiellt robust, men ett ytterligare mål var att göra systemet mer rättvist i aktuarisk mening, det vill säga öka sambandet mellan de premier som betalades in till systemet och de förväntade förmånerna som betalades ut, vilket i sin tur kan påverka incitamenten till att delta i arbetskraften.

Reformen hade tre huvudsakliga element:

1. Till skillnad från det tidigare ATP-systemet som var förmånsbaserat – det vill säga det reala värdet på förmånerna var definierade i systemet och skatterna anpassades för att täcka åtagandena – är det nya systemet ett så kallat NDC-system (*Notional Defined Contribution*). Avgifterna till systemet är fixerade till 18,5 procent, där 16 procent går till ett fördelningssystem (*pay-as-you-go*) baserat på individuella konton och resterande 2,5 procent går till det fonderade PPM-systemet.
2. Storleken på de individuella förmånerna är direkt relaterad till hur mycket individen betalat in till systemet. I ATP-systemet bestämdes de av genomsnittsinkomsten under de 15 bästa åren av individens karriär. Förmånerna reducerades med 1/30-del för varje år man inte betalade in till systemet om man bidrog i färre än 30 år. Om man tog ut sina förmåner tidigare än den månad man fyllde 65 år minskades förmånerna livslångt med 0,5 procent för varje månad till dess man fyllde 65. Sköt man upp uttaget ökade förmånerna med 0,7 procent för varje månad av uppskjutet uttag efter 65.
3. Det fonderade premiepensionssystemet (PPM) infördes, där den försäkrade kunde välja mellan ett mycket stort antal enskilda förvaltare för sin pension.

Det nya systemet implementerades gradvis. Den första födelsekohorten som omfattades av systemet var de som var födda 1938. De omfattas till 20 procent av det nya systemet och till 80 procent av det gamla. För varje födelsekohort ökade sedan andelen i det nya systemet med 5 procent. De som är födda 1954 är således den första kohorten som helt omfattas av det nya systemet.

Figur 10 visar till vilken andel varje födelsekohort omfattas av det nya systemet tillsammans med två grafer som visar arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 60–64 år för män respektive kvinnor. Figuren visar att det finns en slående överensstämmelse mellan uppgången i arbetskraftsdeltagandet och andelen som omfattas av det nya pensionssystemet. Uppgången i arbetskraftsdeltagandet börjar med dem som är födda i början av 1940-talet och fortsätter till de som är födda i mitten av 1950-talet.



Figur 10 Implementeringen av det reformerade pensionssystemet samt arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 60–64 år för födda mellan 1935 och 1957, män respektive kvinnor

Källa: Arbetskraftsundersökningarna (AKU).

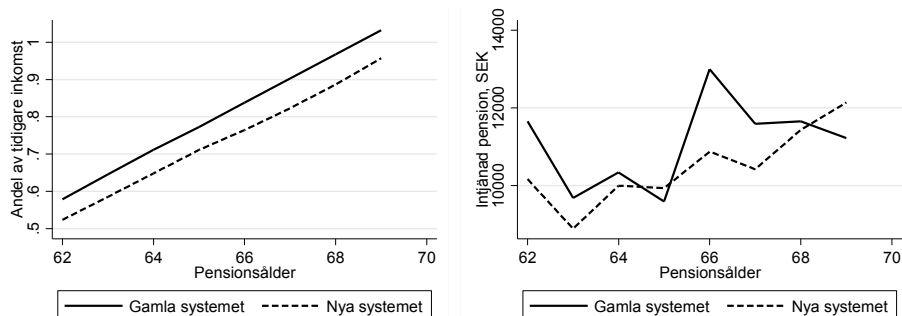
Nästa steg för att undersöka om pensionsreformen kan ha orsakat det ökade arbetsutbudet bland äldre är att jämföra incitamenten för att stanna kvar i arbetskraften i det nya och det gamla systemet. Laun och Wallenius (2015) ställde en liknande forskningsfråga. De använde en dynamisk programmeringsmodell som kalibrerades mot aggregerade data för utträdet från arbetsmarknaden och predicerade att pensionsreformen skulle ha en stark effekt på pensioneringsbeteendet. Fullt genomförd skulle pensionsreformen innebära att pensioneringen sköts upp med i genomsnitt 2,5 år.

Pensioneringsåldern behöver inte nödvändigtvis vara samma som åldern när man börjar ta emot sina pensionsutbetalningar. En fundamental skillnad mellan det gamla och det nya pensionssystemet är att förmånernas storlek i det nya systemet avgörs av hur mycket man bidrar till systemet: om man slutar arbeta vid 64 – och slutar bidra till systemet genom att betala pensionsavgifter – men börjar ta emot pensionsutbetalningar vid 65 reduceras förmånernas storlek

jämfört med om man hade jobbat fram till 65. Så var det inte i det gamla systemet. Den aktuariska justeringen – avdraget på 0,5 procent för varje månad man började ta emot sin pension innan 65-årsdagen – bestämdes av när man började ta emot sina förmåner, inte av när man slutade att bidra till systemet. I det nya systemet finns dock ett delningstal som beror på åldern när man börjar ta ut sin pension.

Om de försäkrade har tillgång till andra pensioner eller andra arbetsfria inkomster än de från det allmänna systemet är det fullt möjligt att pensioneringstidpunkten skiljer sig från tiden som man börjar ta ut sina förmåner. De ekonomiska incitamenten för att stanna kvar på arbetsmarknaden förändras också.

Låt oss börja med att jämföra de ekonomiska incitamenten för fortsatt arbete före och efter reformen under antagandet att man börjar ta ut sin förmån i samband med att man slutar att arbeta. Det vänstra diagrammet i Figur 12 visar två aspekter av de ekonomiska incitamenten i det nya respektive det gamla systemet för en hypotetisk individ som antas vara född 1930: någon som under sitt liv haft medianinkomsten i inkomstfördelningen för de födda 1930 under hela den tid han eller hon varit aktiv på arbetsmarknaden. Den vänstra grafen visar andelen av arbetsinkomsten året före pensioneringen som han eller hon skulle ha fått i det nya respektive det gamla systemet vid givna utträdesåldrar. Den högra grafen visar hur mycket pensionen skulle ändras av att han eller hon arbetar ytterligare ett år vid givna utträdesåldrar.



Figur 11 Gamla och nya pensionssystemet: ersättningsnivå beräknad som kvoten mellan pensionen och arbetsinkomsten året före pensionering (vänster graf); samt intjänad pension av ett ytterligare års arbete (höger graf)

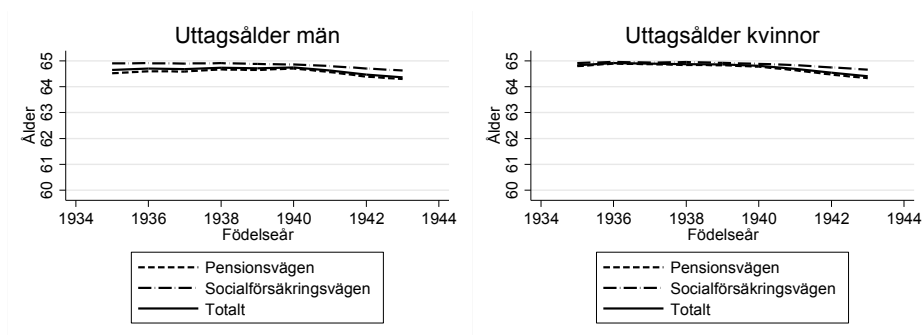
Källa: Egna beräkningar för en medianinkomsttagare född 1930.

Den vänstra grafen i Figur 11 visar att ersättningsnivån i det nya systemet är markant lägre än i det gamla systemet oavsett vid vilken ålder man väljer att lämna arbetskraften. Om fritid är en normal vara – det vill säga om man väljer

att konsumera mer av varan om ens inkomst ökar – så skulle det nya systemet innebära starkare incitament att stanna kvar i arbetskraften. Det nya pensions-systemet skulle således medföra en inkomsteffekt mot senare pensionering. Den högra grafen däremot visar att förändringen i pensionsinkomsten av att stanna kvar ytterligare ett år, priset på ytterligare ett års fritid, inte förändras på ett systematiskt sätt i och med pensionsreformen. Priseffekten skulle således inte inverka så att incitamenten att stanna kvar i arbetskraften stärktes efter reformen. Det senare resultatet kan förefalla överraskande, men – vilket ofta glöms bort – även det tidigare systemet var tänkt att vara aktuariskt rättvist eftersom det innehåller aktuariska justeringar av förmånerna.

Nästa fråga är att titta närmare på om de försäkrade ändrade pensioneringsbeteende till följd av de ändrade incitamenten. Figur 12 visar den genomsnittliga åldern för när de försäkrade födda mellan 1935 och 1944 började ta ut sin allmänna pension. Figurerna visar tre olika kurvor: en för de som lämnar arbetskraften direkt till ålderspensionssystemet; en för de som först får sin huvudsakliga försörjning från något annat inkomsttrygghetssystem – nämligen sjukersättningen, sjukpenningen eller a-kassan – innan de börjar ta ut sin ålderspension; den tredje kurvan, slutligen, visar utvecklingen för hela befolkningen.

Resultaten visar på små förändringar i alla grupper som vi studerar och de förändringar vi kan se – en svag nedgång i uttagsåldern hos de yngre födelsekohorterna – är ju egentligen motsatt det vi förväntade oss mot bakgrund av förändringarna av de ekonomiska incitamenten.

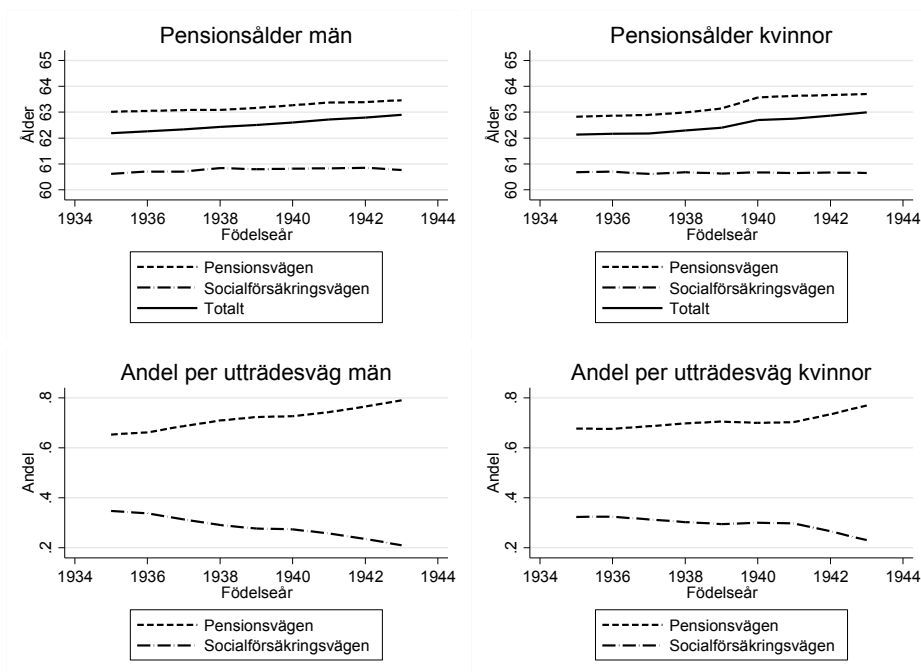


Figur 12 Genomsnittlig uttagsålder av allmän pension per utträdesväg från arbetsmarknaden, kohorter födda 1935–1944, män och kvinnor

Källa: Egna beräkningar baserat på LOUISE-databasen.

Vi fortsätter med att studera hur den genomsnittliga utträdesåldern har förändrats över kohorterna. Som framgår av Figur 13 ger det en annorlunda bild

än den som visades för den genomsnittliga uttagsåldern: här ser vi en stadig ökning av den genomsnittliga pensioneringsåldern för både män och kvinnor. Figuren visar att ökningen för hela populationen är större än inom de båda undergrupperna: de som pensioneras genom ålderspensionssystemet respektive genom andra inkomstförsäkringar. Förklaringen till detta ligger i att en växande andel pensioneras genom ålderspensionssystemet. Detta visas i den nedre delen av Figur 13.

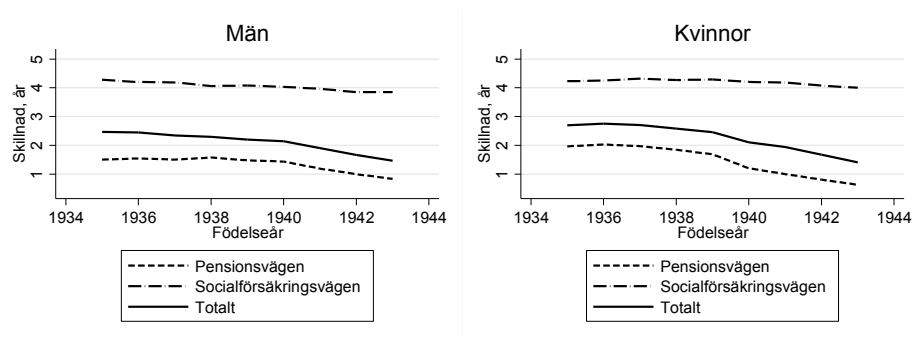


Figur 13 Genomsnittlig utträdesålder från arbetsmarknaden per födelseår (övre grafer) samt andel som lämnar arbetsmarknaden per utträdesväg och födelseår (nedre grafer), kvinnor och män.

Källa: Egna beräkningar baserat på LOUISE-databasen.

Ett nödvändigt villkor för att incitamenten, utöver den förändring av kompensationsgraden som vi dokumenterade ovan, ska ha förändrats efter den stora reformeringen av det allmänna pensionssystemet är att de försäkrade haft tillgång till ett alternativt system för att överbrygga tiden mellan det att man lämnat arbetskraften till dess att man börjat ta emot pensionsutbetalningar. Johansson, Laun och Palme (2017) dokumenterar att detta förefaller vara fallet åtminstone för tjänstemän i privat sektor som utnyttjat tjänstepensioner under övergångsskedet.

Figur 14 visar hur differensen för det genomsnittliga mellanrummet mellan utträdet från arbetsmarknaden och uttaget av den allmänna pensionen utvecklats för kohorterna födda mellan 1935 och 1943. Som framgår av figuren så sker det en ganska markant förändring av differensen över de kohorter som studeras. För män minskar differensen med cirka ett år. För kvinnor är minskningen ännu lite större.



Figur 14 Skillnad mellan genomsnittlig utträdesålder från arbetsmarknaden och genomsnittlig uttagsålder av allmän pension, kohorter födda 1935–1943, män respektive kvinnor

Källa: Egna beräkningar baserade på LOUISE-databasen.

7 Jobbskatteavdraget?

Ett jobbskatteavdrag infördes 2007 med syfte att öka arbetsutbudet, framför allt bland låginkomsttagare. Jobbskatteavdraget var ungefär dubbelt så stort för personer som var över 65 år vid skatteårets början. Jobbskatteavdraget innebär en skattereduktion på arbetsinkomster men inte på inkomst från pension eller transfereringar. Jobbskatteavdraget beror på arbetsinkomsten, grundavdraget och den kommunala inkomstskattesatsen. I samband med att jobbskatteavdraget infördes 2007 sänktes även arbetsgivaravgiften från 26,37 till 10,21 procent för personer över 65 år. Syftet var att stimulera efterfrågan på äldre arbetskraft.

Laun (2017) analyserar den kombinerade effekten av jobbskatteavdraget och den sänkta arbetsgivaravgiften för äldre och finner en signifikant ökning av arbetsutbudet efter 65 års ålder till följd av reformen. Deltagandeelasticiteten med avseende på nettoinkomsten för de äldre skattas till 0,22, vilket motsvarar en ökning av arbetskraftsdeltagandet med ungefär fem procent. Även om effekten av skattelättnaderna för äldre över 65 år är signifikant är effekten

relativt liten. Sannolikt har dock skattelättnaderna medverkat till att luckra upp den starka normen som rått kring att pensionera sig på 65-årsdagen.

För personer under 65 saknas det kunskap om huruvida det lägre jobbskatteavdraget påverkat pensionsbeslutet i dessa åldrar. För dessa grupper började uppgången i arbetskraftsdeltagande långt före jobbskatteavdragets införande. Skattesänkningarna kan förmodligen främst förklara det ökade arbetskraftsdeltagandet för personer över 65 år.

8 Ringholmreformen?

Nästan hela den svenska arbetsmarknaden är täckt av kollektivavtal mellan fackföreningar och arbetsgivarorganisationer. I kollektivavtalen ingår avtal om pensioneringsålder. Innan år 2001 var den obligatoriska pensionsåldern 65 år för de flesta avtalsområden. Detta stöddes också i arbetslagstiftningen. Arbetare äldre än 65 år omfattades inte av trygghetslagstiftning eller turordningsregler vid arbetsbrist. De som var äldre än 65 omfattades heller inte av sjuk- och arbetslöshetsförsäkring. Anställda i stat och kommun förlorade automatiskt sina jobb när de fyllde 65. Undantag från regeln tilläts under ett år.

I september 2001 infördes en lag som möjliggjorde för alla anställda att vara kvar till 67 år. Reformen kallades ”Ringholmreformen” efter sin upphovsman: den dåvarande socialdemokratiska finansministern Bosse Ringholm. Alla fick rätt att vara kvar till 67, men de äldre än 65 omfattades fortfarande inte av sjukpenningen och arbetslöshetsförsäkringen. Beroende på nyligen ingångna kollektivavtal blev reformen inte helt genomförd förrän 2003.

Om vi går tillbaka till Figur 1 ser vi att reformen inte förefaller ha haft någon större effekt på arbetskraftsdeltagandet. Det finns ingen synlig uppgång i deltagandet för åldersgruppen 65–69 år runt 2001–2003. Man kan dock inte utesluta fördröjda effekter, eftersom arbetskraftsdeltagandet i den berörda åldersgruppen går upp senare.

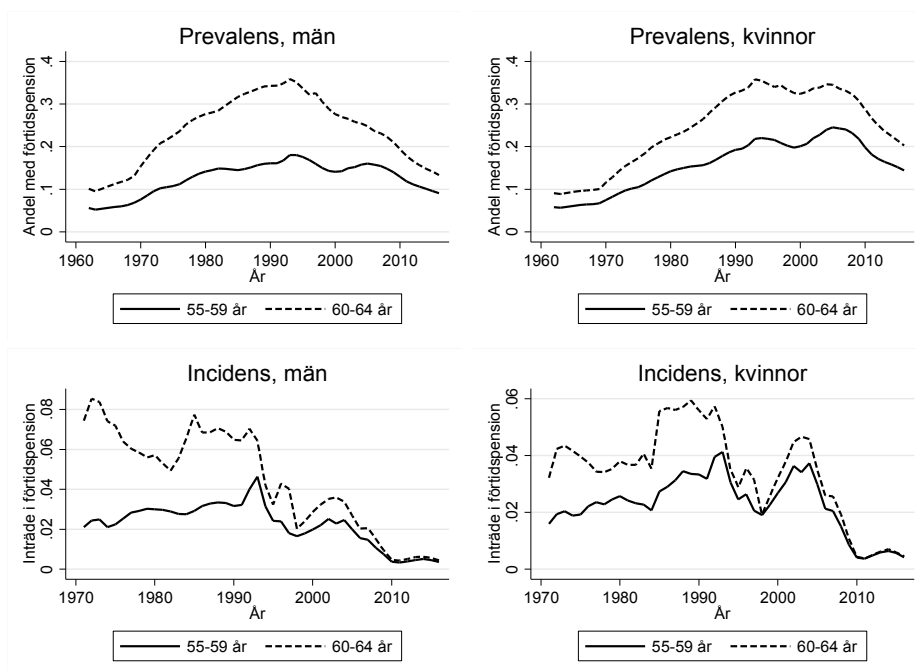
9 Hårdare krav för att få sjukersättning?

Sjukersättningen har genomgått en rad förändringar under de senaste decennierna. Innan 2003 kallades sjukersättningen för förtidspension och var en del av det allmänna pensionssystemet trots att försäkringen framför allt gällde förlorad arbetsinkomst till följd av hälsoproblem. Förmånens storlek bestämdes på ungefär samma sätt som ålderspensionen, men istället för observerade arbetsinkomster efter hälsoneedsättningen gällde ”antagna” inkomster bestämda av försäkringskassan. Systemet ersattes 2003 med

sjukersättningen för de som är 30 år eller äldre och *aktivitetsersättningen* för de som är yngre än 30.

På det tidiga 1970-talet ändrades reglerna för förtidspensionen successivt till att också bli tillgängligt för de som var långtidsarbetslösa och äldre än 60 år. Rätten till förtidspension avskaffades 1991 av rena arbetsmarknadsskäl och 1997 togs rätten till förtidspension för arbetsmarknadsskäl i kombination med hälsoskäl bort.

Reglerna för förtidspension stramades åt ytterligare i samband med reformen 2003. Den viktigaste förändringen var att förmånen inte var permanent utan omprövades vart femte år. Systemet reformerades ytterligare 2008. Den så kallade rehabiliteringskedjan infördes för att återföra långtidssjukskrivna till arbetskraften och sjukersättning tillerkändes efter reformen bara de som av hälsoskäl ansågs helt sakna möjligheter att återvända till arbetskraften.



Figur 15 Andel av befolkningen med förtidspension/sjukersättning i olika åldersgrupper, 1963–2016 (övre grafer) samt inträde i förtidspension som andel av riskpopulationen i olika åldersgrupper, 1971–2016 (nedre grafer), män respektive kvinnor

Källa: Försäkringskassan.

Figur 15 visar dels andelen av populationen i de tre åldersgrupperna över 50 år som tar emot förtidspension/sjukersättning och dels andelen av dem som ännu inte erhöll förtidspension i var och en av åldersgrupperna som blivit tillerkända förtidspension/sjukersättning under året. Det mest slående i utvecklingen av andelen som mottar förtidspension är den markanta uppgången fram till början av 1990-talet och den följande nedgången sedan dess. Jönsson m.fl. (2012) visar att förändringen i reglerna för vilka som var berättigade till förtidspension under 1980- och 1990-talen tydligt påverkade denna utveckling. Den markanta nedgången i nya sjukersättningar sedan 2003 tyder också på att reformerna 2003 och 2008 minskade inträdet till sjukersättningen, tillsammans med förändringar av Försäkringskassans arbets sätt under denna period.

10 Slutsatser

I denna uppsats har vi studerat bakgrunden till den stora ökningen i arbetskraftsdeltagandet bland äldre sedan mitten 1990-talet. I den första delen tittade vi på hur populationen i de relevanta åldersgrupperna och arbetsmiljön förändrats. I den andra delen fokuserade vi på fyra institutionella förändringar som påverkade incitamenten att delta i arbetskraften. Delarna ska ses som kompletterande, snarare än som konkurrerande, förklaringar till utvecklingen.

I den första delen såg vi att folkhälsan förbättrats kontinuerligt under den period vi studerat. Detta gäller i synnerhet gruppen män i åldrarna 60–64 år, där ökningen i arbetskraftsdeltagandet varit störst. Våra data visar också att utbildningsnivån i denna åldersgrupp ökat förhållandevis snabbt för både män och kvinnor under perioden då arbetskraftsdeltagandet ökat. De mest markanta förbättringarna av arbetsmiljön, däremot, skedde tidigare, då arbetskraftsdeltagandet bland de äldre sjönk.

I den andra delen av uppsatsen studerade vi om olika institutionella förändringar påverkade arbetskraftsdeltagandet bland de äldre i arbetskraften. De striktare reglerna för förtidspensionen/sjukersättningen förefaller ha haft ett starkt inflytande på arbetskraftsdeltagandet. Även jobbskatteavdraget förefaller ha haft visst inflytande, medan det är svårare att i data se en direkt effekt av ändringen av reglerna för den obligatoriska pensionsåldern – den så kallade Ringholmreformen.

Den mest komplicerade policyn är den stora pensionsreformen. Vi hittade en rad omständigheter som tyder på att reformen verkligen påverkade arbetskraftsdeltagandet bland äldre. (1) Den stegvisa implementeringen över födelsekohorterna sammanfaller ganska väl med ökningen av arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 60–64 år; (2) en stor andel av det ökade del-

tagandet i arbetskraften för kohorterna födda mellan 1935 och 1943 kan hänföras till den grupp som utträder ur arbetskraften genom ålderspensions-systemet; (3) vi observerar en minskad genomsnittlig fördröjning över kohorterna mellan utträdet från arbetskraften och tidpunkten för när personerna börjar plocka ut sina allmänna pensioner – vilket vi visade är konsistent med att pensionsreformen verkligen innebär stärkta ekonomiska incitament för att stanna kvar i arbetskraften.

Metodiken som vi tillämpat i denna uppsats ger inte möjlighet att kvantifiera den relativa betydelsen av olika faktorer för det ökade arbetskraftsdeltagandet, eller säkerställa ett kausalt samband. En annan begränsning är att vi helt bortsett från förändringar som skulle kunna ha påverkat efterfrågan på äldre i arbetskraften – till exempel teknologiska förändringar som gynnar en viss grupp i arbetskraften eller förändringar i diskrimineringen av äldre i arbetskraften. Dessa viktiga frågor lämnar vi tills vidare till fortsatt forskning på området.

Referenser

- Johansson, P., L. Laun och M. Palme (2017), “Health, Work Capacity and Retirement in Sweden”, i David A. Wise (red.), *Social Security Programs and Retirement around the World: The Capacity to Work at Older Ages*, Chicago: University of Chicago Press.
- Jönsson, L., M. Palme och I. Svensson (2012), “Disability Insurance, Population Health, and Employment in Sweden”, i David A. Wise (red.), *Social Security Programs and Retirement around the World: Historical Trends in Mortality and Health, Employment, and Disability Insurance Participation and Reforms*, Chicago: University of Chicago Press.
- Laun, L. (2017), “The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers”, *Journal of Public Economics*, 152, 102–118.
- Laun, T. och J. Wallenius (2015), “A life cycle model of health and retirement: The case of Swedish pension reform”, *Journal of Public Economics*, 127, 127–136.
- Palme, M. och I. Svensson (1999), “Social Security, Occupational Pensions, and Retirement in Sweden”, i Jonathan Gruber and David Wise (red.), *Social Security and Retirement around the World*, Chicago University Press: Chicago.