

Leder bromsen i pensionssystemet till att pensionärer återgår i arbete?

Julian V. Johnsen
Alexander Willén

Leder bromsen i pensionssystemet till att pensionärer återgår i arbete?^a

av

Julian V. Johnsen^b och Alexander Willén^c

2021-05-04

Sammanfattning

Denna studie undersöker hur aktiveringen av den automatiska balanseringsmekanismen i pensionssystemet påverkar pensionärs arbetsutbud och hälsa. Balanseringsmekanismen (ofta kallad ”bromsen”) infördes i samband med 1998 års pensionsöverenskommelse och knyter inkomstpensionsutbetalningarna till skulder och tillgångar i pensionssystemet. När skulderna i pensionssystemet överstiger tillgångarna får individer som redan valt att pensionera sig en tillfälligt reducerad pension och därmed lägre inkomst. Vi undersöker om detta leder till att pensionärerna återvänder till arbete och om det har konsekvenser för deras hälsa. Vi finner att lägre pensionsinkomst till följd av den automatiska balanseringen inte påverkar pensionärs arbetsutbud och hälsa. Då många länder har introducerat ekonomiska incitament för att öka arbetsutbudet i den äldre befolkningen är detta ett viktigt resultat, eftersom det visar att individer som redan gått i pension inte väljer att återgå till arbete trots reducerad pensionsinkomst.

^a Detta arbete stöttades delvis av Norges forskningsråd (projekt nr 262675) och av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (projekt nr 170/2018). Författarna vill tacka Helena Holmlund, Per Johansson, Lisa Laun, David Jaume, Håkan Selin och Barton Willage, samt seminariedeltagare vid flera konferenser och workshops. Sepanta Sharafuddin bistod med utmärkt forskningshjälp. Adress till båda författarna: Institutionen för ekonomi, Norges Handelshögskola, Helleveien 30, 5045 Bergen, Norge. Rapporten är en populärvetenskaplig version av IFAU working paper 2021:7.

^b julian.johnsen@snf.no, SNF - Center for Applied Research vid Norges Handelshögskola (NHH).

^c alexander.willen@nhh.no, Institutionen för ekonomi, Norges Handelshögskola (NHH).

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	3
2	Det svenska pensionssystemet och balanseringsmekanismen.....	6
3	Data och metod.....	11
3.1	Data.....	11
3.2	Metod.....	12
4	Resultat.....	13
4.1	Pensionsinkomster.....	13
4.2	Effekter på arbetsutbud.....	16
4.3	Hälsoeffekter.....	17
5	Diskussion och slutsatser.....	17
	Referenser.....	19

1 Inledning

En åldrande befolkning innebär att den finansiella stabiliteten i de flesta offentliga pensionssystem i världen är hotad.¹ För att minska trycket på pensionssystemen har regeringar över hela världen genomfört omfattande pensionsreformer. De flesta reformer syftar till att få arbetstagare att gå i pension senare och/eller uppmuntrar pensionärer att återvända till arbete (OECD 2015).

Det finns en omfattande forskningslitteratur som undersöker effekterna av ekonomiska incitament för arbetstagares beslut att skjuta upp pensionen (t.ex. Jensen och Richter 2004; Coile och Gruber 2007; Behaghel och Blau 2012; Laun 2017; Haller 2019; Malkova 2020). Det saknas dock studier som undersöker effekten av ekonomiska incitament för individers beslut att återgå till arbete efter att de har valt att pensionera sig.

Mot bakgrund av befolkningens åldrande och de politiska ambitionerna att öka arbetsutbudet i den äldre befolkningen, är det viktigt att förstå hur pensionärer reagerar på ekonomiska incitament. Eftersom det finns få utvärderingsbara reformer som sänker pensionen bland dem som redan gått i pension, har det tidigare varit svårt att undersöka hur en inkomstsänkning påverkar pensionärs beslut att återgå till arbete. I denna uppsats kan vi dock undersöka denna fråga genom att utnyttja variation i pensionsinkomster som genereras av den automatiska balanseringen (den s.k. ”bromsen”) i det svenska pensionssystemet. Den automatiska balanseringen skapar differentierade och oväntade inkomstförluster bland annars jämförbara pensionärer vilket innebär att vi kan studera skillnaden i arbetsutbud mellan dem som fick sänkt pension och dem som inte fick det.

Den automatiska balanseringsmekanismen (ABM) är en automatisk förmånsjusteringsmekanism som säkerställer det allmänna pensionssystemets finansiella stabilitet genom att binda pensionsutbetalningar till förhållandet mellan tillgångar och skulder i systemet. När skulderna överstiger tillgångarna (antingen på grund av en minskning av tillgångar eller på grund av en ökning av skulder) sänks pensionsutbetalningarna för att eliminera underskottet. När tillgångarna återigen överstiger skulderna påbörjas en upphämningsperiod med högre indexerings- och ackumuleringsgrad. Upphämningsperioden avslutas när pensionsförmånerna är lika med vad de skulle ha varit utan ABM-aktivering. Således får pensionärer aldrig tillbaka den inkomst de förlorar på grund av balanseringsmekanismen. Denna typ av mekanism introducerades i Sverige år 2001, och har allt eftersom blivit ett vanligt inslag i offentliga pensionssystem runt om i världen.

¹ Mellan 2016 och 2050 förväntas andelen av världens befolkning som är över 65 år att öka från 9 till 17 procent (NIH 2016).

Det svenska pensionssystemet föll ur balans för första gången 2010. Följaktligen aktiverades ABM och pensionsförmånerna sänktes. Den aktuella återhämtningsperioden slutade år 2018 och mellan 2010 och 2018 förlorade landets pensionärer nästan 75 miljarder kronor i pensionsförmåner. Detta motsvarar en genomsnittlig individuell förlust bland pensionärer på cirka 50 000 kr under dessa åtta år, eller 4 månaders allmänna pensionsförmåner för den genomsnittliga pensionären. Den största förlusten inträffade 2011, då den genomsnittliga pensionären förlorade strax under 10 000 kr, eller tre fjärdedelar av en hel månads förmåner. De sänkta pensionsförmånerna i samband med ABM innebär ett ekonomiskt incitament för pensionsberättigade arbetstagare att stanna kvar i arbete, och för pensionärer att återvända till arbete.

Vi använder detaljerade registerdata för att undersöka hur den sänkta pensionsinkomsten påverkade arbetsutbudet hos individer som redan hade gått i pension före tillkännagivandet av ABM-aktiveringen. P.g.a. databegränsningar kan vi inte studera hur ABM påverkade pensionsberättigade arbetstagare att stanna kvar i arbetet. Denna fråga har dock undersökts djupgående i tidigare studier (t.ex. Jensen och Richter 2004; Coile och Gruber 2007; Behaghel och Blau 2012; Laun 2017; Haller 2019).

Studien utnyttjar det faktum att pensionen förändras diskontinuerligt vid förutbestämda trösklar i det allmänna pensionssystemet. Individer med nästan identiska allmänna pensioner före ABM-aktivering fick olika stora pensionsförluster beroende på vilken sida av en viss ersättningsnivå de befann sig, med förluster från 0 procent till 7 procent av deras årliga allmänna pensionsförmåner. Vi utnyttjar dessa trösklar för att undersöka effekten av en sänkning av pensionen på pensionärernas arbetsutbud.

Mot bakgrund av existerande forskning om sambanden mellan inkomst, arbete och hälsa, skulle den sänkta pensionen kunna leda till förändringar i pensionärernas hälsa, antingen på grund av förändrat arbetsutbud eller på grund av sänkt disponibel inkomst. Vi utvärderar därför även hur ABM påverkade pensionärernas hälsa. Vi använder register som innehåller heltäckande information om receptförskrivningar och patientbesök under hela analysperioden. En ökad förståelse för hur en negativ inkomstchock påverkar både pensionärernas arbetsmarknadsbeteende och hälsa gör det möjligt för oss att bättre förstå sambandet mellan inkomst och välfärd bland pensionärer.

Denna studie bidrar till en växande litteratur om pensionärers arbetsmarknadsbeteende genom att ge en ökad förståelse för hur pensionärer reagerar på ekonomiska incitament. Det finns en omfattande forskningslitteratur som undersöker effekterna av ekonomiska incitament för arbetstagares beslut att senarelägga pensionen (t.ex. Jensen och Richter 2004; Snyder och Evans 2006; Coile

och Gruber 2007; Behaghel och Blau 2012; Chetty m.fl. 2013; Brown 2013; Johansson m.fl. 2016; Manoli och Weber 2016; Laun 2017; Malkova 2020). Dessa studier utnyttjar variation i skattesatser och pensionsförmåner som uppstår i samband med reformer för att studera samspelet mellan äldre arbetstagares ekonomiska situation och arbetsutbud. Ett antal av dessa studier har funnit betydande effekter på arbetsutbud som orsakats av ekonomiska incitament i samma storleksordning som de chocker som studeras i denna uppsats. Snyder och Evans (2006) utnyttjar till exempel en reform som genererade en genomsnittlig förändring i årsinkomst på 4 procent bland individer som var födda efter ett visst datum, och finner relativt stora effekter på individernas arbetsutbud.

Vårt bidrag i förhållande till dessa studier är att vi skattar arbetsutbudsresponsen på en inkomstchock bland pensionärer som redan har lämnat arbetsmarknaden, något som inte har studerats tidigare. Detta bidrar till att bredda kunskapen om äldre arbetstagares och pensionärs arbetsmarknadsbeteende.²

Våra resultat visar att varken pensionärs arbetsutbud eller hälsa påverkas av att få sänkt pension. Vi drar slutsatsen att pensionärer inte återvänder till arbete trots att de förlorat upp till 7 procent av sin allmänna pension.³ Detta resultat är intressant mot bakgrund av befintliga studier som visat att sänkt pension leder till att individer i slutet av sina arbetsliv skjuter upp pensionen (t.ex. Brown 2013; Johansson m. fl. 2016; Manoli och Weber 2016; Laun 2017; Heller 2019).

Resultatet ligger också i linje med studier som visar att inkomstförändringar bland äldre individer inte påverkar deras hälsa (t.ex. Adams m. fl. 2003; Michaud och van Soest 2008; Lindahl 2005), men denna studie är den första som visar att detta också gäller för pensionärer.

Resultaten från denna studie har implikationer för möjligheten att aktivera den äldre befolkningen. Reformen som sänker pensionärs inkomst kan vara ineffektiva för att få den äldre befolkningen att återvända till arbetet. Dessutom tyder avsaknaden av effekter på individernas hälsa på att de externa effekterna som är förknippade med ABM-metoden för att säkerställa pensionssystemets finansiella stabilitet kan vara små.

² En annan relevant grupp av studier undersöker effekten av icke-arbetsrelaterade inkomstchocker på arbetsmarknadsutfall, såsom effekten av att vinna på lotto (Imbens, Rubin och Sacerdote 2001; Lindahl 2005; Cesarini m. fl. 2017). Dessa studier tenderar att finna blygsamma minskningar av arbetskraftsutbudet som en konsekvens av positiva icke-arbetsrelaterade inkomstchocker. Vår analys fokuserar dock på individer som redan har fattat beslutet att lämna arbetskraften och gå i heltidspension. Det är därför svårt att jämföra dessa studier med den aktuella analysen.

³ Detta gäller även regioner med mycket låg arbetslöshet, där det är rimligt att anta att bristen på arbetsutbudseffekter inte bara beror på brist på tillgängliga jobb och åldersdiskriminering.

2 Det svenska pensionssystemet och balanseringsmekanismen

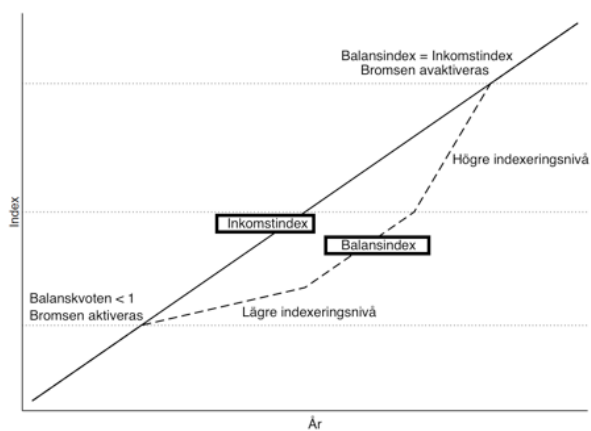
Det svenska pensionssystemet består av den allmänna pensionen, tjänstepension och privat sparande. Historiskt sett har majoriteten av pensionsinkomsten kommit från den allmänna pensionen, men tjänstepensionen utgör en allt större del av pensionsinkomsten bland höginkomsttagare. Om man bortser från privat sparande var den genomsnittliga ersättningsgraden bland individer födda på 1930-talet cirka 80 procent av deras lön, och cirka 75 procent kom från den allmänna pensionen (Sørensen m. fl. 2016).

Den allmänna pensionen består av en behovsprövad garantipension, en blygsam premiepension (2,5 procent av lönen) och en avgiftsbestämd inkomstpension med en fast avgiftssats (16 procent av lönen). Garantipensionen trappas gradvis av allt eftersom de avgiftsbaserade förmånerna ökar. Garantipensionen justeras utifrån ett *inflationsindex* varje år, medan den avgiftsbestämda inkomstpensionen justeras utifrån ett *inkomstindex* som återspeglar den årliga förändringen i genomsnittlig inkomst.

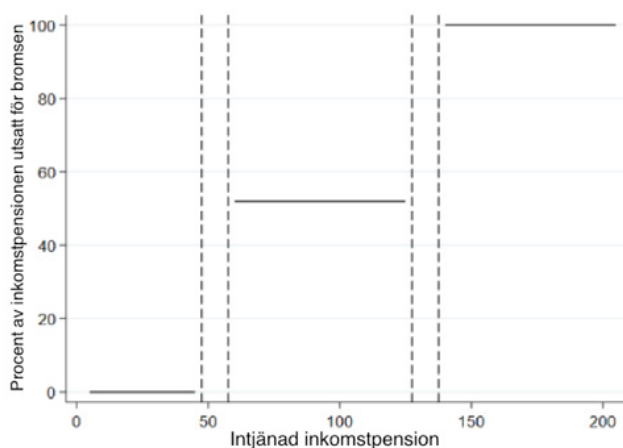
Det allmänna pensionssystemet innehåller en automatisk balanseringsmekanism (ABM) som säkerställer systemets finansiella stabilitet. ABM aktiveras när balanstalet mellan pensionstillgångar och pensionsskulder sjunker under ett (beräknas årligen), och innebär att värdet på de samlade pensionsrättigheterna för både arbetstagare och pensionärer räknas upp med ett *balansindex* som är lägre än *inkomstindex*.⁴ Dessa lägre ackumulerings- och indexeringsnivåer kvarstår tills den finansiella balansen i pensionssystemet återställs. När balanstalet återhämtar sig och överstiger ett, påbörjas en återhämtningsperiod med högre indexerings- och ackumuleringsnivåer. Återhämtningsperioden avslutas när *balansindex* överstiger *inkomstindex*. Inkomsterna som förloras på grund av ABM återbetalas inte. Aktiveringen av ABM utgör således en i de flesta fall oväntad negativ inkomstchock för individer som redan har gått i pension. Panel A i Figur 1 illustrerar hur balanseringsmekanismen fungerar. Notera att ABM-aktivering kan leda till en förlust av real pensionsinkomst, inte bara till en minskning i tillväxttakten för pensionsinkomsten.

⁴ Skulderna i pensionssystemet utgörs av de totala pensionsrätter som tjänats in (det vill säga de förväntade framtida pensionsutbetalningarna). Tillgångarna består av (1) de avgifter som betalas in av löntagare och arbetsgivare samt (2) det samlade kapitalet i de allmänna pensionsfonderna som är knutna till inkomstpensionssystemet (Första, Andra, Tredje, Fjärde och Sjätte AP-fonderna).

Figur 1 Den automatiska balanseringsmekanismen

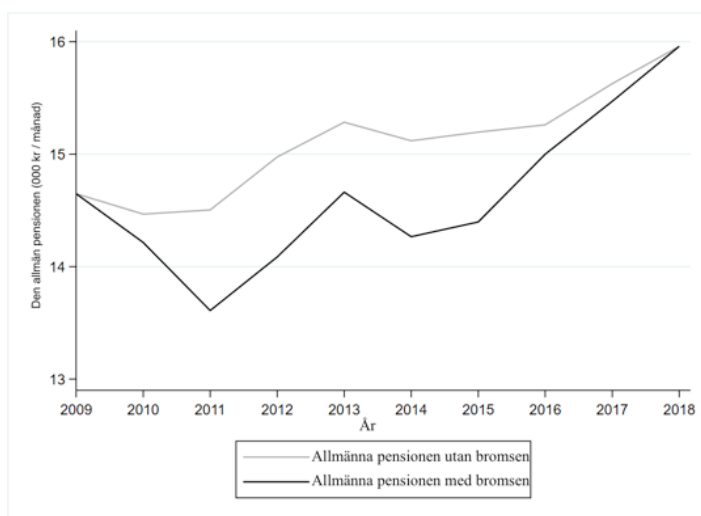


A) Den automatiska balanseringsmekanismen



B) Diskontinuiteter i pensionsförlust

Forts. Figur 1 Den automatiska balanseringsmekanismen



C) Genomsnittlig pensionsförlust pga. bromsen

Not: Panel A) illustrerar hur den automatiska balanseringsmekanismen implementeras när pensionssystemet hamnar i obalans. Panel B) ger en visuell illustration av diskontinuiteterna runt de två tröskelvärdena i den avgiftsbestämda inkomstpensionen som är föremål för ABM, uttryckt i procent av den allmänna pensionen, vilket illustrerar den partiella och fullständiga utfasningen av garantipensionen. Vid varje diskontinuitet visas två streckade vertikala linjer, som indikerar intervallet där individer flyttas ner till den lägre diskontinuitetsgruppen på grund av pensionsförlusten och därför är försäkrade mot förlusten genom att få en ökad andel garantipension. Panel C) visar den allmänna pensionen (uttryckt i 1000-tals kr) för den genomsnittliga pensionären under perioden 2009 till 2018. Den svarta linjen representerar den allmänna pensionen efter aktiveringen av ABM, medan den grå linjen representerar den allmänna pensionen om ABM inte hade aktiverats.

Avgörande för vår analys är att ABM endast gäller det avgiftsbestämda systemet och inte garantipensionen. Denna design genererar två diskontinuiteter i storleken på inkomstförlusten för individer vid ABM-aktivering. Specifikt kommer individer som bara får garantipensionen inte att förlora några förmåner; individer som får sin pension i form av både garantipension och avgiftsgrundad pension får en partiell minskning av sina förmåner; och personer som inte får någon garantipension alls får en fullständig justering av förmånerna. Diskontinuiteterna illustreras i panel B i Figur 1. Med andra ord påverkar ABM pensionärer olika beroende på vilken livsinkomst de haft, och om inkomsten har genererat pensionsförmåner som berättigar till avgiftsbestämd inkomstpension eller ej. Detta

innebär att det finns tröskelvärden i pensionärers inkomstpension vid vilka det uppstår diskontinuiteter i hur mycket deras pension påverkas av ABM.⁵

Även om 33 procent av pensionärerna i Sverige får en viss garantipension (Pensionsmyndigheten 2020), är det värt att notera att vår studiepopulation befinner sig i den lägre delen av inkomstfördelningen bland pensionärer i riket. De relativt låga pensionerna bland individerna i vår analys tyder på att dessa individer kan ha haft en svagare ställning på arbetsmarknaden i förhållande till den genomsnittliga pensionären. I avsnitt 5 i Johnsen och Willén (2021) undersöker vi detta mer djupgående. Notera att antalet individer runt den första utfasningen i pensionssystemet är lägre än antalet observationer runt den andra utfasningen. Detta innebär att vi har bättre förutsättningar att upptäcka effekter runt den andra diskontinuiteten.

ABM aktiverades för första gången år 2010 och sänkte pensionsförmånerna 2010, 2011 och 2014. Återhämningsperioden avslutade 2018 och mellan 2010 och 2018 ”sparades” nästan 75 miljarder kronor i pensionsutbetalningar.⁶ Detta motsvarar en genomsnittlig individuell förlust på cirka fyra månader av allmänna pensionsförmåner under dessa åtta år. Panel C i Figur 1 visar hur mycket den genomsnittliga pensionären förlorade på grund av ABM under perioden 2010–2018. Den grå linjen representerar den allmänna pensionen som skulle ha betalats ut i avsaknad av ABM-aktivering och den svarta linjen representerar den faktiska allmänna pensionen som erhöles. Den största förlusten inträffade under 2011, då den genomsnittliga pensionären förlorade nära 10 000 kr (före skatt) i årlig inkomst (i absolut värde i förhållande till året före ABM). Det bör noteras att ABM baserades på balanstalet för de tre föregående åren under vår analysperiod. ABM-aktivering under ett specifikt år återspeglar således inte de ekonomiska förhållandena det året, utan händelser som ägt rum mellan ett och tre år tidigare. När bromsen aktiverades 2010 berodde det inte på svag ekonomisk utveckling under 2010 (BNP-tillväxten låg då på 6 procent), utan snarare på finanskrisen och den negativa tillväxten 2009 (BNP-tillväxt på - 5,2 procent).

När ABM aktiverades 2010 insåg pensionärer snabbt att sänkningen av pensionsutbetalningarna skulle vara av en mer utdragen karaktär.⁷ Till exempel

⁵ Figur A1 i Johnsen och Willén (2021) ger en detaljerad illustration av utfasningen av garantipensionen som driver de diskontinuiteter som visas i panel B i Figur 1.

⁶ Detta belopp har varit ett återkommande diskussionsämne i media. Se t.ex. SvD (2013).

⁷ Samtidigt finns det inte mycket som tyder på att aktiveringen av ABM var förväntad under åren före 2010. Till exempel förväntades man i Ekonomistyrningsverkets budgetprognos 2006 förbli i balans under det första decenniet av 2000-talet (ESV 2005). Det oväntade överskottet 2007 bidrog till en ytterligare förstärkning av balanseringstalet i systemet. Mot mitten av 2009, ett år efter att individerna i vår analys hade gått i heltidspension, uppstod spekulationer i det politiska ledarskapet om att bromsen möjligen skulle kunna aktiveras 2010. Men genom media förklarade den politiska ledningen (b.la. socialförsäkringsminister Christina Pehrsson) tydligt att det var omöjligt att veta

började den största pensionsföreningen i landet att kräva en förändring av ABM-systemet redan under 2011 eftersom de misstänkte att de lägre utbetalningarna annars skulle kvarstå i flera år. Facket upprättade också en webbplats där seniorer kunde beräkna sin förväntade förlust under ett antal år in i framtiden baserat på relativt blygsamma antaganden.⁸ Dessutom började flera medier redan 2010 att rapportera om att ABM skulle drabba pensionärer ett antal gånger inom en överskådlig framtid, vilket gav ytterligare indikationer på att detta inte skulle vara en kortvarig chock (t.ex. GP 2010; Avanza 2011; GP 2011; SR 2011; SvD 2013). Slutligen skickar regeringen varje år ut en rapport till varje enskild individ i Sverige med information om deras ackumulerade pensionsinkomst, om ABM hade varit aktiv det året och hur mycket den påverkade deras pensionsinkomst (se Figur A2 i Johnsen och Willén (2021) för en illustration). Denna rapport innehåller också en diskussion om den förväntade utvecklingen av pensionsfonden i framtiden, och efter aktiveringen av bromsen år 2010 blev det tydligt även i dessa dokument att en mer långvarig reduktion i pensionsinkomst kunde förväntas. Det faktum att bromsen förväntades vara aktiv i flera år gör det mer sannolikt att de berörda pensionärerna skulle kunna överväga att återvända till arbetsmarknaden.

om bromsen skulle aktiveras 2010 eller inte (PA 2009). Detta berodde delvis på osäkra ekonomiska tider, men också på att regeringen väntade på en rapport om ABM från Socialförsäkringsverket. Pensionsgruppen, bestående av representanter från de fem ledande politiska partierna i Sverige, skulle utvärdera denna rapport och besluta om ändringar av ABM-systemet skulle genomföras. Inte förrän detta arbete hade slutförts, mot slutet av 2009, skulle det bli klart hur ABM skulle påverka pensioner 2010.

⁸ Webbplatsen är fortfarande aktiv och kan nås via <http://www.pensionsbromskalkylator.n.se/>

3 Data och metod

3.1 Data

Vi använder oss av registerdata från flera olika register, som ursprungligen samlats in av SCB. Dessa data ger oss årlig information om socioekonomiska förhållanden, demografi och arbetsmarknadsutfall för alla individer mellan 16 och 74 år. Vi kombinerar dessa data med detaljerad information från Pensionsmyndigheten. Detta ger oss fullständig information om pensionsgrundande inkomst, pensionsutbetalningar och pensionsstatus för varje individ mellan 2003 och 2014.

I denna analys fokuserar vi på individer som har gått i pension före aktiveringen av ABM. Vi begränsar därför urvalet till personer mellan 65 och 74 år som inte hade några arbetsinkomster och som var registrerade som heltidspensionärer hos Pensionsmyndigheten under de två åren före ABM-aktiveringen (2008 och 2009).⁹ För att bättre kunna mäta den individuella responsen på inkomstchocken begränsar vi populationsurvalet ytterligare till hushåll med enbart en person, eftersom sammanboende kan förlita sig på sin partners inkomst och därmed inte påverkas lika mycket av inkomstförändringar. Vidare utesluter vi personer som har privat pensionsförsäkring. Vi inför denna begränsning för att säkerställa jämförbarhet mellan individer som befinner sig på olika sidor om tröskelvärdena i panel B i Figur 1 och för att fokusera på de individer som är mest beroende av den allmänna pensionsinkomsten. Slutligen utesluter vi pensionärer med väldigt hög pension som befinner sig långt till höger om den sista diskontinuiteten och begränsar därmed analysen till individer som faller inom pensionsområdet som visas i panel B i Figur 1.¹⁰ I Johnsen och Willén (2021) visar vi att dessa urvalsbegränsningar inte har någon påverkan på resultaten som presenteras i denna rapport.

⁹ Vi begränsar urvalet till 65+ eftersom det är den ålder då individer kan ta ut garantipensionen. Vi betingar på heltidspension 2008 eftersom vi behöver information om individernas fullständiga årliga pensioner året innan ABM-aktivering (2009) för att identifiera vilken grupp de tillhör (panel B i figur 1). Om vi endast betingar på pensionen under 2009, kommer inte de rapporterade pensionerna för varje individ, förutom de som gick i pension den 1 januari, att representera den totala årliga pensionen. Tabell A1 i Johnsen och Willén (2021) visar beskrivande statistik över våra arbetsmarknads- och hälsoutfall för varje grupp 2005, några år innan de gick i pension.

¹⁰ Vi utesluter pensionärer i den högra svansen av pensionsinkomstfördelningen så att inkomstintervallet till höger om den andra brytpunkten är lika stort som inkomstintervallet mellan de två brytpunkterna. Detta innebär att vi eliminerar individer med pensionsinkomster över 4,88 basbelopp (208 864 kr). Det bör noteras att beslutet att eliminera pensionärer i högra delen av pensionsinkomstfördelningen inte har någon påverkan på våra resultat, vilket är enligt förväntan med tanke på vår metod. Det gör det dock möjligt för oss att zooma in på diskontinuiteterna i figurerna.

I det första steget av vår analys använder vi pensionsdata på individnivå för att bekräfta att aktiveringen av ABM ledde till olika stora förluster i pensionsinkomster bland individer beroende på hur mycket av individens pension som kom från det avgiftsbestämda systemet. I det andra steget av analysen undersöker vi om denna negativa inkomstchock fick individer att återvända till arbete, och i så fall hur mycket av deras förlorade pensionsinkomster de återhämtade genom kompletterande arbete.

Efter att ha granskat arbetsmarknadseffekten av pensionsbromsen undersöker vi hälsoeffekterna av denna inkomstchock. Vi fokuserar på antalet vårdbesök och det antalet olika typer receptbelagda läkemedel som används av individen. Vi använder dessa utfall som proxyvariabler för pensionärernas hälsotillstånd.

Som framgår av panel C i Figur 1 sänkte ABM pensionsförmånerna 2010, 2011 och 2014. I vår analys fokuserar vi på arbetsmarknadsutfall 2011. Detta representerar det år då den största inkomstnedgången ägde rum och året där vi med största sannolikhet kan förvänta oss att finna arbetsutbudseffekter (kom ihåg att vårt urval är begränsat till individer som var heltidspensionärer 2008). I Johnsen och Willén (2021) kompletterar vi dessa resultat med att skatta kumulativa effekter för hela den period som vi har data för (2010–2014).

3.2 Metod

Vår metod utnyttjar det faktum att inkomstchockens storlek förändras diskontinuerligt vid förutbestämda trösklar i den allmänna inkomstpensionen.¹¹ Närmare bestämt upplevde individer som endast får garantipensionen ingen förändring av pensionsförmånerna (icke-behandlade), individer som får en del av sin pension i form av garantipension upplevde en partiell minskning (delvis behandlad), och personer som inte får garantipension upplevde en fullständig minskning (helt behandlad). Detta ger oss två trösklar, och vår metod går ut på att jämföra arbetsutbud och hälsa hos individer över och under de båda trösklarna. Varje tröskel markeras av två streckade vertikala linjer i panel B) i Figur 1, och figurens vertikala axel visar hur stor andel av pensionen som påverkas av ABM i olika intervall i den allmänna pensionen.

Det är viktigt att notera att en negativ chock bland individer precis över tröskelvärdena kommer flytta dem under tröskelvärdena, så att deras garantipension ökar. Således kommer en person med en pensionsinkomst en krona över det lägre tröskelvärdet bara att uppleva ett inkomstbortfall på en krona på grund av ABM, eftersom garantipensionen förhindrar att pensionen sjunker ytterligare. På samma sätt kommer en negativ chock för individer strax över det högre tröskel-

¹¹ Metoden kallas *regression discontinuity design* (RD) och beskrivs mer ingående i Johnsen and Willén (2021).

värdet att flytta dem under den andra diskontinuiteten som visas i panel B i Figur 1, så att de nu får viss garantipension som dämpar effekten av ABM. För att underlätta vår analys eliminerar vi dessa individer från huvudanalysen.¹² Detta innebär att alla individer som faller mellan de två streckade linjerna vid respektive tröskel i panel B i Figur 1 är exkluderade från huvudanalysen. I Johnsen och Willén (2021) kompletterar vi vår huvudanalys med en alternativ metod som tillåter oss att inkludera dessa individer, och resultaten är oförändrade.

Vi inleder med att fastställa att pensionsinkomsten varierar diskontinuerligt kring tröskelvärdena i inkomstpensionen. Därefter använder vi dessa trösklar för att undersöka effekter av den tillfälligt sänkta pensionen på pensionärernas arbetsutbud och hälsa.

För att våra resultat ska kunna tolkas som orsakssamband måste de individer som befinner sig precis till höger om tröskelvärdena vara jämförbara med de som ligger precis till vänster om tröskelvärdena. Eftersom den avgiftsbestämda inkomstpensionen är baserad på individernas livsinkomster, och individerna (inom ett snävt intervall runt tröskeln) inte har haft möjlighet att styra på vilken sida om tröskeln de ska hamna, är det rimligt att anta att individerna runt trösklarna är jämförbara. I Johnsen och Willén (2021) utför vi en rad känslighetsanalyser för att undersöka trovärdigheten av detta antagande. För det första undersöker vi mängden observationer kring tröskelvärdena och finner att individer inte verkar ha kunnat påverka vilken sida om tröskeln de hamnat på. För det andra undersöker vi pensionsinkomst och hälsa vid de båda trösklarna före aktiveringen av ABM och konstaterar att individer precis över trösklarna inte skiljer sig systematiskt från individer strax under trösklarna innan ABM hade aktiverats.

4 Resultat

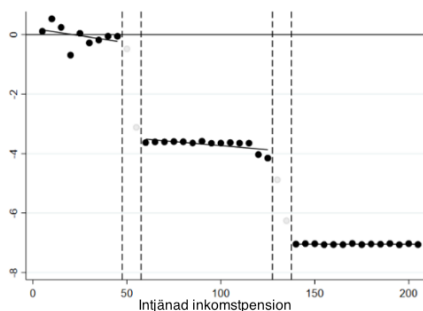
4.1 Pensionsinkomster

Panel A i Figur 2 visar den genomsnittliga pensionsförlusten kring tröskelvärdena efter ABM-aktiveringen. Prickarna visar genomsnittlig förlust av pensionsinkomster 2011 i procent av den totala allmänna pensionsinkomsten före ABM, och har beräknats för varje 5000-kronorsintervall i den avgiftsbestämda inkomstpensionen. Vid varje tröskel i den avgiftsbestämda pensionen visas två streckade vertikala linjer, och som nämnt i avsnitt 3.2 så exkluderar vi individer innanför dessa streckade linjer från huvudanalysen. De heldragna linjerna är be-

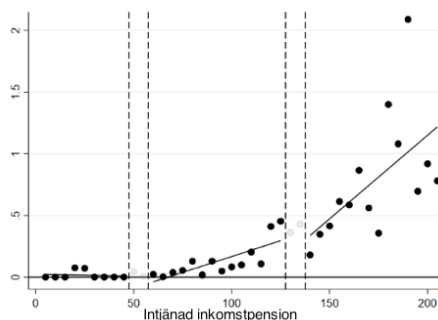
¹² Att plocka bort individer precis över och under tröskelvärdet är vanligt förekommande i litteraturen som använder regression discontinuity design, och denna metod kallas ”donut” regression discontinuity design.

räknade med en regressionsanalys som anpassats separat på vardera sidan av varje tröskel och viktats med storleken på varje grupp.

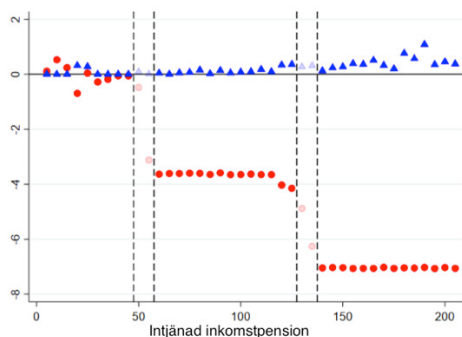
Figur 2 Beskrivande statistik



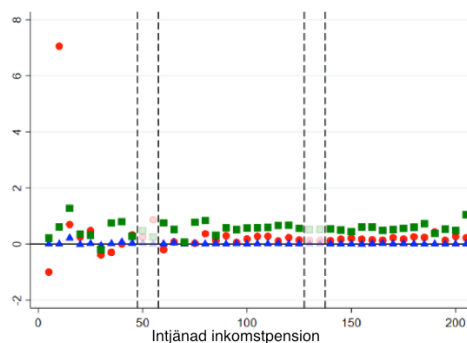
A) Förlust (% av pension före ABM-aktiveringen)



B) Arbetsinkomst (1000-tals kr)



C) Pensionsförlust och arbetsinkomst (% av pension före ABM-aktiveringen)



D) Besök i öppenvård, slutenvård, och recept

Not De horisontella axlarna i alla paneler visar den avgiftsbestämda allmänna pensionen 2009 och grupperar alla individer i 5000-kronors intervaller. När det gäller de vertikala axlarna visar panel A) den allmänna pensionsinkomstförlusten 2011 i procent av den totala allmänna pensionen 2009; Panel B) visar intäkter (1000-tals kr) 2011; Panel C) visar pensionsförlust (röda prickar) och inkomst (blå rutor) 2011 i procent av den totala allmänna pensionen 2009; och panel D) visar besök i öppenvård (röda prickar), slutenvård (blåa trianglar) och receptförskrivningar (gröna rutor). Hälsoutfallet i panel D) definieras som skillnaden i utfallet mellan 2011 och 2009. Individer innanför det streckade intervallet vid respektive tröskel exkluderas från vår huvudanalys i enlighet med metoden beskriven i avsnitt 3.2.

Panel A i Figur 2 ger starka belägg för en diskontinuitet i pensionsförlusten vid de två tröskelvärdena. Specifikt visar figuren att individer i den icke-behandlade gruppen är opåverkade av ABM, medan individer i de delvis och helt behandlade grupperna erfar pensionsförluster motsvarande cirka 3,5 och 7 procent. Förlusterna utgör en genomsnittlig sänkning av den årliga pensionsinkomsten, inte en

marginell sänkning. Storleken på denna nedgång är därför ganska stor. Exempelvis beräknar Pensionsmyndigheten att 7 procent av de totala pensionsförmånerna motsvarar två tredjedelar av den årliga utgiften för livsmedel för den genomsnittliga pensionären (MinPension 2020).

I nästa steg använder vi en regressionsanalys för att mer exakt beräkna storleken på pensionsförlusterna. Panel A i Tabell 1 visar resultaten. I kolumn 1 undersöker vi effekten genom att jämföra icke-behandlade med delvis behandlade individer, och i kolumn 2 undersöker vi effekten genom att jämföra delvis behandlade med fullständigt behandlade individer. Estimaten återspeglar det mönster vi fann i Panel A i Figur 3, och indikerar att individer strax över den första tröskeln upplevde en sänkning av pensionsinkomsten med 3,5 procent medan individer strax över den andra tröskeln upplevde en ytterligare sänkning av pensionsinkomsten på 3,1 procent (totalt en förlust på 6,6 procent).

Tabell 1 Effekter av den automatiska balanseringen på pensionsinkomster, arbetsinkomster och hälsa

	Delvis jämfört med ej påverkade (1)	Fullt jämfört med delvis påverkade (2)
Panel A. Pensionsförlust		
Pensionsförlust (% av pension före ABM aktiveringen)	-3,476*** (0,305)	-3,103*** (0,042)
Panel B. Arbetsinkomst		
Inkomst (% av pension före ABM aktiveringen)	-0,044 (0,087)	-0,008 (0,127)
Panel C. Hälsa		
Besök i öppenvård	-0,073 (0,864)	-0,110 (0,151)
Besök i slutenvård	0,031 (0,037)	-0,004 (0,011)
Receptförskrivningar	0,068 (0,0451)	0,127 (0,131)
Antal observationer	17 435	38 882

Not: Estimaten är framtagna med en regression discontinuity design med en linjär kontrollfunktion.

4.2 Effekter på arbetsutbud

Vi har bekräftat att ABM leder till inkomstförluster för pensionärer, och vi går nu vidare till frågan om detta leder till att pensionärer återgår i arbete. Panel B i Figur 2 visar inga synliga diskontinuiteter i arbetsinkomst vid trösklarna och indikerar att pensionsförlusten som orsakats av ABM hade liten inverkan på pensionärernas arbetsmarknadsbeteende. Prickarna visar genomsnittliga arbetsinkomster (i 1000-tals kr) 2011, grupperade i 5000-kronorsintervall utifrån individernas inkomstpension före ABM-aktiveringen. Som nämnts i avsnitt 2 består vårt urval av individer som var heltidspensionärer innan ABM aktiverades. Eventuella effekter på arbetsinkomst förklaras därför av att individer återvänder till arbete.¹³

I panel C i Figur 2 visar vi både pensionsförlusten och inkomsteffekten som en procent av pensionsinkomsten innan ABM aktiverades. Figuren tydliggör att det inte finns någon effekt på arbetsinkomster, vilket antyder att pensionsförlusten, som sträcker sig från 3,5 till 6,6 procent av den pensionsinkomst individerna hade innan ABM aktiverades, inte fick pensionärer att återvända till arbetslivet. Resultaten i panel B i Tabell 1 ger resultat som överensstämmer med denna figur. Effekterna är beräknade med hög statistisk precision, vilket innebär att vi kan avvisa arbetsinkomsteffekter som är större än 0,3 procent av baspensionsinkomsten.¹⁴

Med tanke på den negativa pensionsinkomsteffekten och avsaknaden av effekter på arbetsinkomster kan ABM ha påverkat inkomstfördelningen bland pensionärer och resulterat i lägre inkomstskillnader. I Johnson och Willén (2021) undersöker vi därför spridningen i inkomstfördelningen i 2011 (summan av pensions-, sysselsättnings- och kapitalinkomster) bland alla individer som var heltidspensionärer 2009 och jämför den med den kontrafaktiska inkomstspridningen som hade uppstått om ABM inte hade aktiverats. Analysen visar att pensionärer med låga inkomster har fått något högre inkomst relativt medianinkomsten på grund av ABM.

¹³ Figuren visar dock att ett antal individer återvänder till arbetet efter pension. Detta är viktigt för tolkningen av våra resultat, vilket tyder på att nolleffekten inte bara beror på brist på lediga jobb.

¹⁴ Se Johnson och Willén (2021) för detaljer om denna beräkning, samt ytterligare analyser som studerar om dessa resultat gäller för alla pensionärer i vårt urval, eller om det finns heterogenitet i arbetsmarknadseffekterna i vissa undergrupper.

4.3 Hälsoeffekter

Det finns en omfattande forskningslitteratur som dokumenterar ett positivt samband mellan inkomst och hälsa. Det är därför möjligt att sänkningen av pensionen som vi studerar har påverkat pensionärernas hälsa.

För att mäta hälsa använder vi registerbaserad information om antalet vårdbesök och antalet olika typer receptbelagda läkemedel som skrivits ut till individen. Med tanke på de befintliga studierna gällande förhållandet mellan inkomst och hälsa och det faktum att pensionsinkomster är en funktion av livsinkomst, förväntar vi oss att de med högre pensionsinkomst i allmänhet har bättre hälsa. Det finns dock ingen anledning att förvänta sig att hälsan skulle förändras diskontinuerligt runt trösklarna i inkomstpensionen om inte pensionssänkningen till följd av ABM påverkar hälsan. Om vi skulle finna hälsoskillnader runt trösklarna tyder det alltså på att den sänkta pensionen har påverkat pensionärernas hälsa.

För att studera effekten av pensionssänkningen på hälsan undersöker vi skillnaderna i individernas hälsa mellan året före ABM (2009) och 2011. Detta underlättar analysen eftersom vi tar hänsyn till individernas hälsa innan ABM aktiverades.

Panel D i Figur 2 visar att pensionssänkningen inte påverkade pensionärernas hälsoutfall: det finns inga synliga diskontinuiteter i något av hälsoutfallen vid trösklarna. Panel C i Tabell 1 bekräftar detta resultat. Det finns inga statistiskt signifikanta hälsoeffekter i samband med ABM och de skattade effekterna är små. Detta resultat överensstämmer med tidigare litteratur som visat att inkomstförändringar bland äldre individer inte har effekter på hälsoutfall (t.ex. Adams m. fl. 2003; Michaud och van Soest 2008; Lindahl 2005), men denna studie är den första som visar att detta också gäller för pensionärer.

5 Diskussion och slutsatser

Mellan 2016 och 2050 förväntas andelen av världens befolkning som är över 65 att fördubblas. Detta leder till att en lägre andel av befolkningen är i arbetsför ålder, vilket i sin tur har konsekvenser för de offentliga finanserna. Mot bakgrund av den åldrande befolkningen har det gjorts ansträngningar över hela världen för att äldre ska stanna kvar i arbetskraften längre, bland annat genom ekonomiska incitament som syftar till att senarelägga pensioneringen.

Denna studie har undersökt effekten av ekonomiska incitament på pensionärers beslut att återgå till arbete efter att de gått i pension. Genom att jämföra individer som har ungefär samma nivå på inkomstpensionen, men som får olika stor sänkning av pensionen i samband med den automatiska balanseringen

(”bromsen”) i den allmänna pensionen, kan vi studera hur en sänkning av pensionen påverkar pensionärers arbetsutbud.

Vi finner att pensionärerna inte återvänder till arbete trots att de förlorat upp till 7 procent av sin årliga pension. Sänkningen av pensionen har inte heller påverkat pensionärernas hälsa. Detta resultat överensstämmer med befintlig forskning som dokumenterar att inkomstförändringar inte påverkar hälsan bland äldre individer i västländer, men denna studie är den första som visar att detta också gäller för pensionärer.

Resultaten från denna studie har viktiga policyimplikationer. För det första har vi visat att en reform som sänker pensionärers inkomstpension sannolikt inte kommer vara effektiv för att få dem att återvända till arbete. För det andra tyder avsaknaden av effekter på pensionärernas hälsa på att de negativa externa effekterna i samband med ABM kan vara små.

Referenser

- Adams, Peter, Michael Hurt, Daniel McFadden, Angela Merrill, och Tiago Ribeiro (2003). "Healthy, wealthy, and wise? Tests for direct causal paths between health and socioeconomic status" *Journal of Econometrics* 112: s. 3-56
- Avanza (2011). *Pensionsbromsen väntas slå till igen*. Maj 29, 2020: <https://www.avanza.se/placera/redaktionellt/2011/10/31/pensionsbromsen-vantas-sla-till-igen.html>
- Behaghel, Luc, och David Blau (2012). "Framing social security reform: Behavioral responses to changes in the full retirement age" *American Economic Journal: Economic Policy* 4: s. 41-67
- Brown, Kristine (2013). "The link between pensions and retirement timing: Lessons from California teachers" *Journal of Public Economics* 98: s. 1-14
- Chetty, Raj, Adam Guren, Day Manoli, och Andrea Weber (2013). "Does indivisible labor explain the difference between micro and macro elasticities? A meta-analysis of extensive margin elasticities" *NBER Macroeconomics Annual* 27: s. 1-56
- ESV (2005). "Tema: Ingen pensionsbroms i huvudscenariot" November 20, 2020, från: <https://www.esv.se/contentassets/756da9c5cbf84940a1e9337a122572bc/ingen-pensionsbroms-i-huvudscenariot-2005-4.pdf>
- GP (2010). *Pensionsbroms måste justeras*. Maj 24, 2020, från: <https://www.gp.se/ekonomi/pensionsbroms-maste-justeras-1.1035371>
- GP (2011). *Pensionsbromsen ligger i – år efter år*. Maj 28, 2020, från: <https://www.gp.se/debatt/pensionsbromsen-ligger-i-ar-efter-ar-1.867875>
- Haller, Andreas (2019). "Welfare Effects of Pension Reforms" *mimeo*
- Jensen, Robert, och Kasper Richter (2004). "The health implications of social security failure: evidence from the Russian pension crisis" *Journal of Public Economics* 88: s. 209-236
- Johansson, Per, Lisa Laun och Mårten Palme (2016). "Pathways to retirement and the role of financial incentives in Sweden" *NBER Chapters, in: Social Security programs and Retirement Around the World: Disability Insurance Programs and Retirement*, s. 369-410
- Johnsen, Julian, och Alexander Willén (2021). "The Effect of Negative Income Shocks on Pensioners" IFAU Working Paper No. 2021:7

- Laun, Lisa (2017). "The effect of age-targeted tax credits on labor force participation of older workers" *Journal of Public Economics* 152: s. 102-118
- Lindahl, Mikael (2005). "Estimating the effect of income on health and mortality using lottery prizes as an exogenous source of variation in income" *The Journal of Human Resources* 40: s. 144-168
- Malkova, Olga (2020). "Did Soviet Elderly Employment Respond to Financial Incentives? Evidence from Pension Reforms" *Journal of Public Economics* 182
- MinPension (2020). "Hur mycket pengar behöver en pensionär 2020?" November 10, 2020, från: https://www.minpension.se/allt-om-pensioner/_paverka-din-pension/hur-mycket-pengar-behoover-en-pensionar
- Manoli, Day, och Andrea Weber (2016). "Nonparametric evidence on the effects of financial incentives on retirement decisions" *American Economic Journal: Economic Policy* 8: s. 160-182
- Michaud, Pierre-Carl, och Arthur van Soest (2008). "Health and wealth of the elderly: Causality tests using dynamic panel data models" *Journal of Health Economics* 27: s. 1312-1325
- NIH (2016). World's older population grows dramatically. Februari 25, 2020, från: <https://www.nih.gov/news-events/news-releases/worlds-older-population-grows-dramatically>
- OECD (2015). *Pension at a Glance 2015: OECD and G20 Indicators*. Mars 15, 2020, från: https://www.oecdilibrary.org/docserver/pension_at_a_glance-2015-4-en.pdf?expires=1584523312&id=id&accname=guest&checksum=5CC4B03F1CF79F40505BE1D55A8D07EF
- PA (2009). "Nu slår bromsen till" November 20, 2020, från: <https://www.privataaffarer.se/articles/2009/03/12/nu-slar-pensionsbromsen-till/>
- Pensionsmyndigheten (2020). "Korta Pensionsfakta" Mars 20, 2020, från: <https://www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/pressrum/kortapensionsfakta>
- SR (2011). *Pensionsbromsen kan slå i när börsen faller*. Maj 28, 2020, från: <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=4636712>
- SvD (2013). *Storförlust för pensionärerna* [big loss for pensioners]. Maj 26, 2020, från: <https://www.svd.se/storforlust-for-pensionarerna>

Sørensen, Ole, Assia Billig, Marcel Lever, Jean-Claude Menard, och Ole Settergren (2016). "The interaction of pillars in multi-pillar pension systems: A comparison of Canada, Denmark, Netherlands and Sweden" *International Social Security Review* 69(2): s. 53-84

Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) är ett forskningsinstitut under Arbetsmarknadsdepartementet med placering i Uppsala.

IFAU ska främja, stödja och genom forskning genomföra uppföljningar och utvärderingar. Uppdraget omfattar effekter av arbetsmarknads- och utbildningspolitik, arbetsmarknadens funktionssätt och arbetsmarknadseffekter av socialförsäkringen.

I rapportserien presenteras såväl IFAU:s forskning som resultat av samarbeten med andra nationella och internationella forskningsorganisationer.

IFAU delar årligen ut bidrag till olika forskningsprojekt, vars resultat publiceras i rapportserien.

Rapporterna kan vara fristående eller publiceras tillsammans med ett Working paper.

Alla IFAU:s publikationer finns på www.ifau.se