

Längre liv, längre arbetsliv

Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre

Delbetänkande av Pensionsåldersutredningen

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:28

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23721-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Regeringen beslutade den 14 april 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv. Regeringen beslutade samtidigt om direktiv för utredningen (dir. 2011:34). Den 12 januari 2012 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2012:1).

Till särskild utredare förordnades den 14 april 2011 departementsrådet Ingemar Eriksson.

Som sekreterare anställdes den 5 september 2011 departementssekreteraren Anna Hessel och den 1 oktober 2011 utredaren Viktoria Bergström.

Utredningen överlämnar delbetänkandet Längre liv, längre arbetsliv(SOU 2012:28). Anna Hessel har varit huvudansvarig för arbetet med delbetänkandet.

Stockholm i april 2012

Ingemar Eriksson

/Anna Hessel
Viktoria Bergström

Innehåll

1	Sammanfattning	15
	Längre liv, längre arbetsliv	15
	Förutsättningarna är gynnsamma.....	16
	Det finns betydande hinder	17
	Breda lösningar behövs	24
2	Uppdraget	25
3	Genomförande	27
4	Ålderspensioneringens välfärdseffekter	29
4.1	Hundra år senare	29
4.2	Den ekonomiska standarden efter pensionering	31
4.3	Pensioneringens effekter på livsstilsfaktorer	36
4.4	Blir man friskare av att pensionera sig	39
4.5	Effekter på kognitiva förmågor.....	41
4.6	Ökar lyckan efter pensioneringen?	44
4.7	Stor brist på kunskaper	46
5	Därför bör fler äldre arbeta längre	49
5.1	Längre liv och försörjningsbördan.....	49
5.2	Effekter på pensionssystemet	56

5.2.1	Beräkningsförutsättningar	57
5.2.2	Beräkningsresultat.....	58
5.2.3	Avgiftsnettot	59
5.2.4	Fondstyrka och balanstal.....	62
5.3	Vad händer med pensionerna	65
5.4	En uthållig finansiering av välfärden	68
5.5	Arbetskraftsbrist	71
5.6	Vi arbetar allt mindre	72
5.7	Arbete, pensionering och livskvalitet.....	74
5.8	Arbete, konsumtion och fritid	75
6	Genomförda reformer	79
6.1	Pensionsreformen.....	79
6.2	Skattesystemet.....	84
6.3	Arbetsmarknadsåtgärder m.m.	87
6.4	Reformerade socialförsäkringar.....	89
6.5	Omfattande reformer.....	91
7	Erfarenheter från andra länder	93
7.1	Om förändringar av pensionssystemen	93
7.2	Om att definiera vad pensionsåldern är	94
7.3	Förändringar av pensionsåldern 1950–2050	95
8	Medellivslängdens utveckling.....	105
8.1	Medellivslängdens utveckling	105
8.2	Längre medellivslängd än prognoserna inför pensionsreformen.....	108
8.3	Ökade sociala skillnader i dödlighet.....	111
8.4	Vad förklarar ökade sociala skillnader i dödlighet.....	113

9 Hälsomässiga förutsättningar för ett längre arbetsliv 117

9.1	De äldre blir allt friskare	117
9.2	Äldres kognitiva hälsa och förmågor	122
9.2.1	Kognitivt åldrande	124
9.2.2	Reaktionstid	124
9.2.3	Avståndet till döden – terminal nedgång	125
9.2.4	Generations- och kohorteffekter.....	126
9.2.5	Kognition – vardagslivets krav och pensioneringseffekter	128
9.2.6	Hur påverkar pensionering den kognitiva förmågan?	128
9.2.7	Kognition i vardagslivet – ekologisk validitet.....	130
9.3	Äldres fysiska arbetsförmåga	132
9.3.1	Fysiska och mentala exponeringars inverkan på den äldre arbetaren	133
9.3.2	Arbetsförmåga	142
9.4	Risk för allvarliga sjukdomar bland äldre	143

10 Äldre arbetskraft 145

10.1	Sysselsättning	145
10.1	Arbetsmarknadsanknytning.....	150
10.2	Frånvaro.....	162
10.3	Produktivitet	163
10.4	Utbildning	165
10.5	Arbetslöshet bland äldre.....	166
10.6	Arbetskraftspotential bland äldre arbetskraft	169
10.7	Är fler äldre på arbetsmarknaden ett hinder för yngre att få arbete?	171

11 Arbetsförhållanden och tidigt utträde 175

11.1	Inledning.....	176
11.2	Tidigare arbetsmiljööversyner.....	179

11.3	Prioriterade frågor i arbetsmiljöpolitiken	183
11.4	EU och arbetsmiljö, anpassning av arbetet och ett längre arbetsliv	184
11.5	Vad är ett gott arbete?	184
11.6	Arbetsmiljöns utveckling enligt olika indikatorer	185
11.6.1	Den fysiska arbetsmiljön	186
11.6.2	Den psykosociala arbetsmiljön	190
11.6.3	Samband mellan arbetsmiljöexponeringar och besvär och sjukdomar	195
11.7	Utträdet från arbetsmarknaden via sjukförsäkringen	196
11.8	Arbetsmiljö, ohälsa och förtidspension	198
11.8.1	Utvecklingen av arbetsskador	198
11.8.2	Förändrade förtidspensionsregler	199
11.8.3	Utvecklingen av förtidspensionering av äldre över tiden	200
11.8.4	Sambanden mellan ohälsa och förtidspensionering	204
11.8.5	Relativa risker för förtidspensionering och sjukskrivning i olika yrken	205
11.8.6	Samband mellan arbetsmiljöbrister och förtidspensionering	209
11.8.7	Relativa risker för sjukskrivning i olika yrken	211
11.8.8	Vad förklarar långtidssjukskrivning och förtidspensionering	214
11.9	Relativa risker för förtidspensionering	215
11.9.1	Utträde via förtidspension efter 2008 års reform	221
11.10	Arbetsmiljön och de äldres hälsa	222
11.10.1	Anpassas arbetsmiljön/arbetslivet till äldres behov?	223
11.11	Kunskaperna behöver förstärkas	227
12	Beslutet att gå i pension	233
12.1	Ekonomiska drivkrafter	234
12.2	Hälsa	235

12.3	Utbildning	236
12.4	Omgivningens betydelse	237
12.5	Tidigare undersökningar om pension och längre arbetsliv.....	239
12.6	Enkät om attityder till pension 2011	241
12.6.1	Vid vilken ålder vill dagens äldre gå i pension?	242
12.6.2	Vad skulle få fler att arbeta längre?.....	244
12.6.3	Vill fler arbeta längre?.....	246
13	Attityder mot äldre arbetskraft	249
13.1	Vad säger forskningen?.....	250
13.2	Sammanställning av enkätsvaren	251
13.2.1	Genomförande av undersökningen	251
13.2.2	Arbetsgivares attityder till äldre yrkesverksamma ...	253
13.2.3	Tidigt utträde från arbetsmarknaden.....	259
13.2.4	Att skapa förutsättningar för fler år i arbete.....	264
13.3	Reglering mot åldersdiskriminering	268
14	Lönar det sig att arbeta längre för dagens äldre?.....	271
14.1	Betydelsen av pensionsinformation	272
14.2	Samband mellan ekonomiska drivkrafter och pensionsbeslut.....	274
14.3	Institutionellt ramverk kring pensionsbeslutet.....	276
14.3.1	Det allmänna ålderspensionssystemet.....	276
14.3.2	Bostadstillägg till pensionärer (BTP) och särskilt bostadstillägg till pensionärer (SBTP).....	280
14.3.3	Pension till efterlevande	282
14.3.4	Äldreförsörjningsstöd	285
14.3.5	Tjänstepension	286
14.3.6	Privat pensionssparande	292
14.3.7	Skattesystemet	293
14.4	Ekonomiska drivkrafter till arbete för äldre arbetskraft	294
14.4.1	Lågt utbyte av senareläggning av pension till efter 65 för låginkomsttagare.....	294

14.4.2	Att kombinera pension och arbete	298
14.4.3	Effekten av garantiregeln på ekonomiskt utbyte av extra års arbete.....	302
14.4.4	Tjänstepensionernas påverkan på ekonomiska drivkrafter att arbeta	303
14.4.5	Lönsamt för medianinkomsttagare att förlänga det förvärvsaktiva livet.....	311
14.4.6	Ersättning till äldre anställda vid arbetsbrist	316
14.4.7	Avgångspension	319
14.4.8	Övriga pensionsrelaterade speciallösningar inom kollektivavtalade försäkringar	321
14.4.9	Änkepension och äldre kvinnors ekonomiska utbyte av arbete	328
14.4.10	Egenföretagare	329
14.4.11	Har de ekonomiska drivkrafterna förbättrats för yngre generationer?	331
15	Tjänstepensionskostnader för äldre arbetskraft.....	337
15.1	Skatteregler avseende tjänstepensionssparande.....	339
15.2	Typfallsberäkningar tjänstepensionskostnader	340
15.2.1	Tjänstepensionspremier och den anställdas ålder	343
15.2.2	Tjänstepensionspremier och extra löneökningar	347
15.2.3	Tjänstetidens betydelse för tjänstepensionspremier	351
15.3	Arbetsgivarens kostnader vid olika typer av tidig pension.....	352
15.3.1	Typfallsberäkningar – avgångspension för privatanställda tjänstemän	353
15.3.2	Typfallsberäkningar – pensionsersättning för anställda inom staten	356
16	Vilken ekonomisk standard får framtidens pensionärer?	359
16.1	Inledning.....	360
16.2	Demografiska och ekonomiska förutsättningar.....	361
16.2.1	Pensionssystemet.....	363
16.2.2	Inkomstpensionens utbetalningsprofil.....	364

16.2.3	Utbetalningsprofilen i avgiftsbestämda fonderade system.....	365
16.2.4	Grundskyddet och boendekostnaderna	366
16.3	Pensionärernas inkomster vid oförändrad pensionsuttagsålder.....	367
16.3.1	Pensionärernas inkomster ökar Realt	368
16.3.2	Inkomster före och efter pensionering	369
16.3.3	Ersättningsgraden sjunker för senare generationer	372
16.3.4	Pensionerna ökar långsammare än lönerna	375
16.3.5	Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard ökar.....	377
16.4	Pensionärernas inkomster vid höjd pensionsuttagsålder	381
16.4.1	Högre pensionsuttagsålder ger livsvarigt högre inkomster	382
16.4.2	Ersättningsgraderna ökar vid höjd pensionsuttagsålder	383
16.4.3	Pensionerna ökar långsammare än arbetsinkomsterna – även med en höjd pensionsuttagsålder	384
16.4.4	Högre pensionsuttagsålder medför färre garantipensionärer	386
16.4.5	Liten effekt på andelen pensionärer med låg ekonomisk standard.....	390
16.5	Komplexa samband.....	393
17	Åldersgränser	395
17.1	Utgör åldersgränser ett hinder för längre arbetsliv?	398
17.1.1	Bidrar åldersgränser i kringliggande system till att konservera pensionsåldern?	398
17.1.1	Faktorer som styr den faktiska pensionsåldern skiljer sig åt mellan olika grupper	400
17.1.2	Åldersgränser och pensionsreformens genomslagskraft	406
17.1.3	Samordningen mellan åldersgränsen i Lagen om anställningsskydd (LAS) och åldersgränser i kringliggande system.....	411

17.1.4 Betydelsen av åldersgränser i arbetsrättslig lagstiftning.....	412
17.1.5 Äldre och kompetensutveckling	417
17.2 Sammanställning av åldersgränser i transfereringssystemen	420
17.2.1 Offentliga pensionsrelaterade ersättningar	421
17.2.2 Ersättning vid arbetslöshet.....	428
17.2.3 Ersättning vid sjukdom.....	437
17.3 Kollektivavtalade pensioner	440
17.4 Privata pensioner	445
17.5 Åldersgränser i skattesystemet	447
17.6 Åldersgränser i arbetsrättslig lagstiftning	448
17.6.1 Rätt att kvarstå i anställningen	449
17.6.2 Åldersgränser i LAS och EU-arbetsrätt	452
18 Pensionsbeteenden i dag.....	455
18.1 Uttag av allmän ålderspension.....	455
18.2 Utträde från arbetsmarknaden	460
18.3 Utträde enligt den ekonomiska statistiken.....	462
18.4 Utbildningsnivåns betydelse för utträdesåldern.....	464
18.5 Arbetslivets längd.....	465
18.6 När kommer framtida generationer att lämna arbetslivet?	467
19 Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre ...	469
19.1 Behövs åtgärder	469
19.2 Hälsa, arbetsförmåga och medellivslängd.....	471
19.3 Därför behöver äldre arbeta längre.....	475
19.3.1 Längre liv – längre arbetsliv.....	475
19.3.2 Tillräckliga pensioner.....	477
19.3.3 Välfärdens finansiering	477
19.3.4 Risk för arbetskraftsbrist.....	478

19.3.5	Längre arbetsliv kan höja de äldres livskvalitet	479
19.4	Gynnsamma förutsättningar	479
19.4.1	Äldre blir allt friskare	480
19.4.2	Äldre blir smartare	481
19.4.3	Äldre alltmer välutbildade	481
19.4.4	Pensioneringsnormer försvagas	482
19.4.5	Arbetsförhållandena förbättras	482
19.5	Betydande hinder	483
19.5.1	Arbetsutbudet	483
19.5.2	Efterfrågan	497
19.6	Vägar till längre arbetsliv	502
Referenser		505
Bilagor		
Bilaga 1–2	Kommittédirektiv	511
Bilaga 3	Förteckning av deltagare i referensgrupp, expertpanel m.m.	523

1 Sammanfattning

Pensionsåldersutredningens analyser visar att förutsättningarna för äldre att arbeta längre är allt bättre. Det finns åtskilliga hinder som behöver mötas med breda och ömsesidigt förstärkande åtgärder. Arbetsförhållanden behöver förbättras och anpassas till de äldres behov. Reglerna i allmänna och avtalade pensioner behöver ses över för att underlätta ett längre arbetsliv. Myndigheter, arbetsgivare, parterna på arbetsmarknaden m.fl. bör sträva efter att bli åldersblinda. Det kan motverka de negativa attityderna till äldre arbetskraft och tendenserna till *ålderism*.

Utredningen redovisar i detta delbetänkande en kunskapsöversikt av förutsättningarna och hindren för ett längre arbetsliv för äldre och en höjning av den faktiska pensionsåldern. Med utgångspunkt från dessa bedömningar redovisas inriktningen i utredningens fortsatta arbete.

Längre liv, längre arbetsliv

De flesta inser antagligen att när vi lever längre måste vi arbeta längre, annars blir försörjningsbördan efter hand omöjlig för dem som arbetar. Om sysselsättningsgraden fortsätter att minska i samma takt som under de senaste 30 åren kommer 100 sysselsatta att behöva försörja 100 icke sysselsatta 15 år och äldre inklusive pensionärer om ca 20 år. Det är svårt att föreställa sig hur ett sådant alternativ skulle kunna fungera.

Ett längre arbetsliv höjer välfärden för de äldre, framför allt genom att säkerställa en god ekonomisk standard efter pensioneringen. I dag väljer fortfarande mer än 80 procent av alla äldre att pensionera sig vid 65 års ålder eller tidigare. Om detta pensionsbeteende inte förändras kommer kompensationsgraden i de allmänna pensionerna att sjunka med 10-15 procentenheter redan

inom 20 år. En sådan utveckling är inte hållbar. Förtroendet för det allmänna pensionssystemet kan komma att undergrävas.

Ett längre arbetsliv även för äldre behövs också för att bidra till en uthållig finansiering av välfärden. Välfärdspolitiken står inför stora utmaningar när den stora gruppen 40-talister om något årtionde närmar sig den ålder då behoven ökar av vård och omsorg. Med realistiska antaganden om en fortsatt standardutveckling inom välfärdstjänsterna uppstår ett finansieringsgap på 150 miljarder kronor redan 2030. Om äldre förlänger sitt arbetsliv stärks de offentliga finanser kraftigt.

Sverige går nu in i en ny fas då man får räkna med en i stort sett oförändrad arbetskraft antalsmässigt för årtionden framåt. Samtidigt uppstår det emellertid arbetskraftsbrist inom åtskilliga sektorer på arbetsmarknaden när 40-talisterna slutar att arbeta. Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, beräknar exempelvis att välfärdssektorn behöver rekrytera 420 000 nya medarbetare fram till år 2020. De äldre behöver stanna längre i arbetslivet bl.a. för att minska risken för arbetskraftsbrist.

Det kan också vara så att ett längre arbetsliv kan bidra till en bättre livskvalitet. För personer med slitsamma och enformiga arbeten kan pensioneringen förbättra hälsa och livskvalitet. För de allt fler äldre, som inte har fysiskt krävande arbeten som de trivs med, kan fortsatt arbete gynnsamt påverka hälsan, kognitiva förmågor, sociala aktiviteter och livskvaliteten.

Förutsättningarna är gynnsamma

Förutsättningarna som formade nuvarande allmänna och avtalade ålderspensioner har förändrats påtagligt under de senaste årtiondena. Dagens och framtidens äldre har goda förutsättningar att arbeta längre, även om de individuella variationerna är stora.

Äldre blir allt friskare visar alla mått på hälsan. Andelen i åldern 55-74 år med god eller mycket god hälsa har exempelvis ökat från 57 procent 1980 till 64 procent 2004. Antalet s.k. hälsoår har ökat med 0,5-1 år.

Undersökningar pekar på att äldre blir allt smartare. Vissa kognitiva förmågor avtar med åldern, andra behålls eller till och med förbättras när man blir äldre. Resultatet på kognitiva tester förbättras i senare födelsekohorter. Det kan bero på ökad

utbildning, förbättrade levnadsförhållanden, ökad intellektuell stimulans osv.

Statistiken visar att äldre blir allt mer välutbildade. Andelen män 55-64 år med låg utbildning har minskat från 57 procent år 1985 till mindre än 30 procent 2010. Bland kvinnor är nedgången ännu mer dramatisk, från 64 till 25 procent. Andelen med eftergymnasial utbildning har i det närmaste fördubblats.

Det finns tecken på att pensioneringsnormerna försvagas. Andelen sysselsatta i åldern 55-64 år har stigit från 62 procent 1987 till 71 procent 2012. Andelen äldre som uppger att man vill arbeta efter 65 års ålder har fördubblats på 10 år.

En viktig faktor är att arbetsförhållandena förbättras. Olika indikatorer pekar på totalt sett successivt något förbättrade arbetsförhållanden sedan 1980-talet. Andelen personer som uppger olika arbetsmiljöproblem är oförändrad eller minskar något över tiden på de flesta indikatorer. Allt färre drabbas av sjukdomar och skador i arbetet.

Det finns betydande hinder

Trots att allt fler äldre vill arbeta längre ökar sysselsättningen långsamt i åldersgruppen. Det pekar på att de finns avsevärda hinder för äldre som vill och kan jobba längre.

Vägarna från arbetslivet är breda

Stora grupper äldre lämnar fortfarande arbetslivet tidigt. Ungefär hälften har redan i 64-årsåldern sin försörjning huvudsakligen från pensioner eller andra ersättningar. De vanligaste vägarna från arbetslivet är ersättningar på grund av arbetsoförmåga, arbetslöshetsersättning och ersättning från kollektivavtalade försäkringar.

Utredningen bedömer att den viktigaste frågan för att höja den faktiska pensionsåldern och förlänga arbetslivet är att försöka minska andelen äldre som lämnar arbetslivet tidigt. Utredningen avser att i det fortsatta utredningsarbetet ge hög prioritet till åtgärder som minskar tidiga utträden och pensioneringar.

Arbetsmiljöproblem bidrar till tidiga utträden

Åtgärder som bidrar till längre arbetsliv och högre faktisk pensionsålder kan få bred acceptans bara om fördelarna av denna utveckling kommer de allra flesta till del. Därför kan det behövas bl.a. insatser för bättre arbetsförhållanden för att stärka uthållig arbetshälsa under hela arbetslivet och ökade möjligheter till vidareutbildning för äldre.

Bättre hälsa och ökad medellivslängd har inte kommit alla till del. Stora skillnader i arbetsvillkor bidrar fortfarande till en ojämlik hälsa. Skillnaderna i dödlighet mellan socioekonomiska grupper har ökat sedan 1980-talet. Räknat från 30-årsåldern har personer med eftergymnasial utbildning drygt fem år högre medellivslängd än personer med enbart förgymnasial utbildning.

Trots en något positiv utveckling av arbetsförhållanden finns det fortfarande stora behov av förbättringar. Det är alltjämt en stor andel arbetstagare som upplever sig ha slitsamma och enformiga arbeten. Fysiskt krävande arbeten är fortfarande vanliga och har dessutom ökat bland kvinnor. Arbetsmiljöproblem som stress och psykosocial press, som bl.a. följer av ett gap mellan krav och kontroll i arbetet, är utbredda. Fler tar dessutom med jobbet hem och får svårt att koppla av.

Mellan 20 och 30 procent av alla arbetstagare upplever fortfarande fysiska arbetsmiljöbrister. Det är påfallande att överriskerna för förtidspensionering i vissa yrken sammanfaller med fysisk tyngd och påfrestning i arbetet. Ett systematiskt och effektivt arbetsmiljöarbete med särskild hänsyn till behovet av anpassning till äldres behov är därför nödvändigt för en rättvis tillgång till det längre arbetsliv som samhället och individerna kommer att behöva.

Slitsamma och enformiga arbeten som inte medverkar till de anställdas tillfredsställelse kan väntas bidra till att många lämnar arbetslivet tidigt på olika vägar. Det är rimligt att anta att de som är utslitna eller inte trivs med sitt arbete har en högre benägenhet att lämna arbetslivet tidigt genom tjänstepensioner, avgångspensioner eller tidigt uttag av den allmänna ålderspensionen.

Kunskaperna behöver förstärks om sambanden mellan arbetsförhållanden och utslagning genom förtidspension och långtids-sjukskrivning. Sambanden mellan de utbredda psykosociala och stressrelaterade arbetsmiljöbristerna, som särskild drabbar kvinnor i välfärdssektorn, och riskerna för ohälsa och förtidspensionering

är dåligt kartlagda. Det är särskilt angeläget att fördjupa kunskaperna om kvinnors höga och ökande relativa risker för förtidspension.

Kunskaperna behöver förstärkas också om vilka interventioner på arbetsplatser som fungerar för att förebygga eller motverka tidigt utträde på grund av nedsatt arbetsförmåga.

Den stora utmaningen när det gäller ett längre arbetsliv är att ge möjligheter för fler äldre att kunna fortsätta att arbeta också i 60-årsåldern. Utredningen ska i det fortsatta arbetet överväga på vilka områden det kan finnas behov av förstärkta insatser, också när det gäller statistiken över arbetsmiljöbrister.

Utredningen avser att också överväga hur kunskapsuppbyggnaden kan förstärkas om sambanden mellan arbetsförhållanden, ohälsa och tidigt utträde från arbetslivet, särskilt vad gäller psykosociala arbetsmiljöproblem och kvinnors höga förtidspensionering. De organisatoriska formerna för detta behöver också övervägas.

Utredningen ska uppdra till forskare att sammanfatta kunskapsläget från bl.a. finsk forskning om hur regler och institutioner kan förändras för att minska de hinder som finns för ett längre arbetsliv och hur arbetet bättre kan anpassas till äldres förutsättningar.

Utredningen avser att uppdra till forskare att sammanställa kunskaper kring äldres deltidarbete och delpensioner samt diskutera under vilka förutsättningar ökade möjligheter till deltid kan vara en effektiv metod att öka antalet arbetade timmar bland den äldre arbetskraften.

Normerande åldersregler i allmänna system

Forskningen och experternas bedömningar pekar på att pensionsregler och pensioneringsnormer är de viktigaste faktorerna som styr besluten att sluta arbeta och pensionera sig. Även efter pensionsreformen finns det kvar en rad styrande och normerande åldersregler i det allmänna pensionssystemet, exempelvis 65-årsgränsen för garantipension och 61-årsgränsen då man tidigast kan ta ut pension.

Utredningen bedömer att dessa regler både formar pensioneringsnormer, styr besluten om pensionering och påverkar kringliggande system inklusive tjänstepensioner. Utredningen avser

därför att i det fortsatta arbetet överväga förslag så att de åldersrelaterade reglerna i det allmänna pensionssystemet anpassas till en ökande medellivslängd och pröva hur åldersregler i kringliggande system kan anpassas till dessa regler.

Tjänstepensionsregler och längre arbetsliv

De avtalade tjänstepensionerna omfattar ca 90 procent av alla anställda. Tjänstepensionerna utgör en allt större del av den totala ålderspensionen. Men hänsyn till tjänstepensionernas stora ekonomiska betydelse och täckning i arbetskraften är det rimligt att anta att tjänstepensionernas regler i hög grad påverkar de äldres beslut om pensionering eller att arbeta längre.

Statistiken visar att många äldre lämnar arbetslivet tidigt genom att ta ut tjänstepension. Bland tjänstemän som lämnar arbetsmarknaden med annan inkomstkälla än ålderspension är tjänstepensionen den vanligaste utträdesvägen. Bland män lämnar cirka 22 procent av privatanställda tjänstemän och cirka 14 procent av anställda inom staten arbetsmarknaden via tjänstepension.

Utredningens granskning av tjänstepensionerna visar att det finns en rad regler som kan bidra till tidig pensionering och motverka ett längre arbetsliv. Ca 70 procent av dagens äldre anställda har en formell pensionsålder på 65 år via tjänstepensionsavtalen. Flera tjänstepensionsavtal ger relativt sett förmånliga villkor för den som pensionerar sig tidigt. På de flesta avtalsområden finns möjligheten att erbjuda äldre anställda avgångspension eller andra pensionslösningar på grund av arbetsbrist, kompetensväxling etc., som till vissa delar subventioneras av kollektivet och genom förmånliga skatteregler. I de flesta tjänstepensioner finns det normalt ingen möjlighet att tjäna in pensionsrätt efter 65 års ålder. I flera avtal om tjänstepensioner finns det arbetsutbudsbegränsningar om man har tagit ut sin pension. Analyserna visar att arbetsgivarens incitament att erbjuda pension ökar dramatiskt vid vissa bestämda åldersgränser.

Dessa och andra regler bedöms bidra till tidig pensionering och motverka ett längre arbetsliv. Det är arbetsmarknadens parter som träffar överenskommelser i kollektivavtal om villkoren i anställning. Avtalsfriheten utgör en viktig del i den svenska modellen på arbetsmarknaden. Samtidigt finns det ett växande intresse och ökad förmåga bland många äldre att arbeta längre. Det bör finnas ett

gemensamt intresse mellan staten och arbetsmarknadens parter att ömsesidigt och på olika sätt bidra till att underlätta ett längre arbetsliv för äldre.

Utredningen avser i det fortsatta arbetet fördjupa samtalet med de avtalande parterna om förutsättningarna att anpassa reglerna för tjänstepensionerna och informationen om pensionerna för att underlätta ett längre arbetsliv.

Utredningen avser också att överväga åtgärder vad gäller förbättrad tillsyn och information samt förutsättningarna för att staten kan gå före med förhandlingar som kan leda till bättre villkor för äldre som vill arbeta längre.

Svaga ekonomiska incitament för vissa att arbeta längre

Utredningens analyser visar att det ekonomiska utbytet av att arbeta längre är ganska avsevärt. Ett års extra arbete och uppskjuten pension kan höja den disponibla inkomsten under resten av pensionärlivet med 10 procent varje år. Utredningen anser att de ekonomiska incitamenten att arbeta längre och skjuta upp uttaget av pension i det allmänna pensionssystemet inklusive effekter av skatter och bidrag på det hela taget är ändamålsenligt utformade och tillräckliga.

För vissa grupper är dock incitamenten svaga. Många bland den tredjedel av alla pensionärer som har låga pensioner och uppbär garantipension och bostadstillägg till pensionärer (BTP) skulle kanske vilja förbättra sin ekonomi genom arbete. De flesta av dem befinner sig dock i en fattigdomsfälla. Den disponibla inkomsten under resten av livet ökar obetydligt eller inte alls om de arbetar längre. Ett svagt ekonomiskt utbyte gäller också många äldre med högre inkomster, som följd av bl.a. marginalskatter och att premier till tjänstepensionern normalt inte betalas efter 65 år.

Utredningen ska fortsättningsvis undersöka om incitamenten ytterligare kan förstärkas, i synnerhet för de grupper som har ett svagt ekonomiskt utbyte av att arbeta längre. Utredningen avser också att prioritera förslag som kan bidra till att öka äldres kunskaper om fördelarna för den ekonomiska standarden under resten av livet med att jobba längre och skjuta upp uttaget av pensionen.

Negativa attityder bland arbetsgivare

Äldre som vill arbeta längre möts ofta av ointresse från arbetsgivaren, oförstående kollegor och undrande kamrater. Pensionsmyndighetens enkätundersökning från 2012 visar att arbetsgivare i allmänhet har en relativt negativ inställning till den äldre arbetskraften.

Det finns fortfarande en cementerad föreställning att äldre bör ge plats till ungdomarna bl.a. för att minska ungdomsarbetslösheten. Ca 25 procent av fackliga representanter och 15 procent bland tillfrågade arbetsgivare anser att de äldre borde gå i pension tidigare för att lämna plats för de yngre.

Ett tecken på arbetsgivarnas inställning är att det är ytterst ovanligt att personer över 67 år får fortsätta sin anställning. De flesta arbetsgivare har som policy att avsluta en persons anställning vid denna tidpunkt.

Utredningen bedömer att bristande kunskaper om äldres förbättrade förutsättningar att arbeta längre bidrar till en negativ inställning hos många arbetsgivare till att anställa eller behålla äldre arbetskraft. Utredningen avser att fortsätta samtalen med bl.a. parterna på arbetsmarknaden hur man effektivare ska kunna sprida kunskaperna om äldres ökande arbetsförmåga.

Åldersdiskriminering

Nyare forskning visar att diskrimineringen av äldre i arbetslivet i Sverige är omfattande och t.o.m. kraftigare än etnisk diskriminering. I enkäter till äldre uppger mer än var fjärde arbetstagare över 50 år att man har blivit diskriminerad på arbetsmarknaden på grund av sin ålder och så många som åtta av tio menar att deras ålder är ett hinder om de vill byta jobb. Den som diskriminerar löper egentligen ingen risk att straffas, ytterst få ärenden leder till böter.

Utredningen bedömer att s.k. ålderism hör till de viktigaste hindren för äldre att arbeta längre. Utredningen anser att den främsta vägen att motverka negativa attityder och diskriminering är med åtgärder som bidrar till att öka andelen äldre på arbetsplatserna. Utredningen avser också att inleda en dialog med ansvariga myndigheter och experter om behoven och förutsättningen för en effektivare lagstiftning mot åldersdiskriminering.

Brister i de äldres kunskaper och kompetens

Nyare generationer äldre är relativt sett välutbildade. Deras kunskaper kan dock efter hand förlora i värde i förhållande till de högre krav som ställs i arbetslivet. Äldre ställs ofta utanför kompetensutveckling på jobbet och har i praktiken inte tillgång till samhällets vuxen- eller arbetsmarknadsutbildningar. Enligt SCB är det bara någon tiondels procent i åldersgruppen 55-64 år som under ett år höjer sin formella utbildningsnivå. Den viktigaste orsaken till urholkad kompetens kan dock vara åldersreglerna och pensionsnormerna som gör att äldre och deras arbetsgivare inte satsar på fortbildning eftersom de är inställda på en tidig pensionering.

Utredningen avser i det fortsatta utredningsarbetet bedöma om ytterligare åtgärder behövs för att göra utbildning tillgänglig och ekonomiskt realistisk för äldre arbetstagare, inklusive frågan om kompetenskonton.

Anställningsskyddet och 67-årsregeln

Mycket talar för att lagen om anställningsskydd, LAS, bidrar till att sysselsättningsgraden bland äldre är högre i Sverige än i de flesta andra länder. Höjningen av åldersgränsen i lagen om anställningsskydd LAS år 2002 till 67 år sammanfaller i tiden med en ökad sysselsättningsgrad bland personer 65 år och äldre, vilket kan tyda på att regeländringen kan ha påverkat benägenheten att arbeta längre. Det finns dock enligt utredningens bedömning inget som talar för att 67-årsregeln har haft en betydande effekt på de äldres arbetsutbud. En strikt 67-årsregel för anställningsskyddet kan dessutom bidra till att försvåra för äldre att arbeta längre.

Biologisk ålder, upp till 70 år eller ännu högre, är inte en användbar mätare på fysisk, psykisk och social förmåga. Skillnaderna mellan individers förmåga ökar med åldern. Utredningen avser i det fortsatta arbetet ta fram förslag till ändrade regler av 67-årsgränsen så att fler äldre kan fortsätta sin anställning efter 67 år.

Arbetskraftskostnader och produktivitet

Kostnaderna att behålla eller anställa äldre personer är dryga bl.a. beroende på höga premier för tjänstepensioner. Tjänstepensionskostnaden för att anställa en person i 60-årsåldern kan inom vissa

förmånsbaserade avtalspensioner vara fyra gånger högre än kostnaden att anställa en 40-åring. Nästan var femte arbetsgivare inom avtalsområdet för privatanställda tjänstemän och cirka 15 procent av arbetsgivare inom avtalsområdet SAF-LO anger att tjänstepensionspremier utgör ett hinder för att anställa och behålla äldre arbetskraft.

Det tycks finnas en tumregel att den genomsnittliga arbetsproduktiviteten avtar någonstans mellan 40 och 50 år. Senare års forskning pekar dock i annan riktning. Äldre bevarar ofta sin produktivitet långt upp i åldern.

Utredningen bedömer att förhållandet mellan de äldres prestationer och arbetskraftskostnaderna kan vara ett viktigt hinder för äldres möjligheter att arbeta längre. Utredningen anser att åldersberoende tjänstepensionspremier utgör ett viktigt hinder för äldre arbetskraft.

Breda lösningar behövs

Den svenska ekonomin är dålig på att ta tillvara en ökad förmåga och vilja bland äldre att arbeta längre. Det behövs därför breda och ömsesidigt förstärkande justeringar inom en rad olika system för att underlätta för äldre att arbeta längre.

Utredningen anser att regelsystem och institutioner så långt möjligt bör anpassas till de äldres förbättrade förutsättningar och deras växande intresse att jobba längre, oavsett när och hur man vill ta ut sin allmänna pension och tjänstepension.

Parterna på arbetsmarknaden har en avgörande roll för de äldres möjligheter att arbeta längre genom avtalen om tjänstepensioner, anställningsskydd, arbetstider m.m. En viktig fråga i det fortsatta utredningsarbetet är om parterna kan ta ett ökat ansvar för att minska de hinder som finns för äldre att arbeta längre.

Utredningen vill framhålla att myndigheter, parterna på arbetsmarknaden, pensionsförvaltare m.fl. bör sträva efter att bli mer åldersblinda. Information som mer eller mindre direkt signalerar att nu är det dags för pension och regler som föreskriver vad som är normal pensionsålder borde ses över. Den som går i pension ska uppfatta övergången som mer självvald och inte påtvingad.

2 Uppdraget

Enligt uppdraget ska utredningen göra en översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter till ett längre arbetsliv (direktiv, se bilaga 1). Översynen ska göras mot bakgrund av en ökande medellivslängd och ett förestående ökande antal äldre i förhållande till antalet förvärvsaktiva. Utredningen ska analysera åldersgränserna samt de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv.

Utredningen ska ta fram förslag och alternativa strategier för hur de pensionsåldersrelaterade åldersgränserna ska hanteras. Utredningen ska vidare lämna förslag till åtgärder inom arbetsmiljö eller andra områden som ger bättre förutsättningar för att arbeta längre upp i åldrarna.

Analysen ska redovisas senast den 15 april 2012. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 april 2013.

3 Genomförande

Uppdraget berör arbetsmiljöfrågor, arbetstidsfrågor och tjänstepensioner och har därmed en direkt koppling till arbetsmarknaden och dess organisationer. En särskild referensgrupp har därför enligt direktivet inrättats för löpande dialog och samråd med företrädare för dessa organisationer.

Anna Hedborg, f.d. generaldirektör och statsråd, är sammanställande i referensgruppen, dessutom rådgivare till utredningen.

Utredningen får ett omfattande stöd från bl.a. Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen, Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan samt experter på social-, finans- och arbetsmarknadsdepartementet.

Pensionsåldersutredningens uppdrag spänner över vittomfattande och komplexa områden, från pensionsregler och långsiktiga prognoser till arbetsmiljö och de äldres hälsa. Utredningen behöver därför konsultera experter med olika inriktning och kompetens. En bred panel av experter har accepterat att biträda utredningens arbete med rådgivning, granskning av material och i vissa fall med underlag i särskilda frågor.

Utredningstiden för detta delbetänkande har varit kort. Utredningen har haft stor nytta av de analyser och kunskapsöversikter som under senare år presenteras av bl.a. Pensionsmyndigheten, Finansdepartementet och Finanspolitiska rådet.

Utredningen har beställt 10 underlagsrapporter från forskare och experter som har presenterats på seminarier. Rapporterna har publicerats på utredningens hemsida. Underlagsrapporterna ligger bl.a. till grund för utredningens analyser i olika kapitel.

I arbetet med analyserna av de avtalade tjänstepensionerna har utredningen fått omfattande stöd och hjälp av sakkunniga på de institutioner som förvaltar tjänstepensionerna.

Ole Settergren, Hans Olsson, Daniel Hallberg, Marcela Cohen Birman, Gabriella Sjögren Lindquist, Eskil Wadensjö, Olle Sundberg,

Kristoffer Lundberg, Tomas Pettersson, Patric Tjärmen och Lena Lundqvist har hjälpt utredningen med textunderlag och analyser till olika kapitel. Marja Lemne har biträtt utredningen med redaktionell granskning.

Utredningen har under arbetet haft möten och samtal med bl.a. chefsekonomer, personalchefer, analytiker och konsulter på arbetsmarknadens organisationer, arbetsplatser, intresseorganisationer, företag som bedriver rådgivning om äldres arbetsmarknad osv.

Utan medverkan från referensgruppen, myndigheter och departement, experterna och andra skulle uppdraget inte kunna utföras. Myndigheter och sakkunniga stödjer utredningens arbete på olika sätt men de ska inte ta ansvar för utredningens analyser och slutsatser.

Pensionsåldersutredningen ska enligt direktivet ha ett utåtriktat arbetssätt. Utredningen har därför bl.a. löpande publicerat analyser, underlag och intressant forskning på en blogg/hemsida som används av både experter, intresserade och media (se www.pensionsaldersutredningen.blogspot.se).

En förteckning av deltagarna i referensgruppen, expertpanelen och andra som på olika sätt medverkat i detta delbetänkande redovisas i bilaga.

4 Ålderspensioneringens välfärdseffekter

Ålderspensionering och livskvalitet

En central fråga är, om den faktiska pensionsåldern höjs och arbetslivet förlängs, kommer detta att minska eller öka välfärden? Frågan om ålderspensioneringens välfärdseffekter har egentligen aldrig ägnats något större intresse, de positiva effekterna har antagligen tagits för givna. Hur effekterna ska beskrivas och mätas är inte heller självklart, varför redovisningen i detta kapitel utgår från en ganska pragmatisk ansats. Här ges en kortfattad översikt hur pensionering påverkar ekonomi, livsstil, hälsa och dödlighet, kognitiva förmågor samt tillfredsställelsen med livet, allt enligt senare års forskning. Studierna brottas med åtskilliga metodproblem, främst selektionen av vilka personer som går i pension respektive fortsätter att arbeta. Utredningens korta arbetstid har inte medgett en fullständig kunskapsöversikt. Ambitionen är mer att ställa frågor och ge exempel från forskningen, snarare än att ge ett uttömmande svar.

4.1 Hundra år senare

När liberalen Adolf Hedin 1884 motionerade i riksdagen om en ålderdomsförsäkring för arbetare var försörjningsproblemen bland äldre akuta. Livlinan mellan barn och föräldrar i det gamla jordbrukssamhället hade brutits sönder för den nya industriarbetarklassen. Arbetare som hade turen att bli gamla var normalt utslitna och orkeslösa och kunde inte försörja sig. De blev alltför ofta fattighjon och fick avsluta sina liv utan värdighet.¹ De som inte

¹ Holmqvist C., *Från ättestupa till ATP. En fyrk per daler: pensioner i ett historiskt perspektiv*, SPV, 2003.

kunde försörja sig fick lita till kommunernas fattigvård, vilket blev en stor börda för många små kommuner.

När den allmänna pensionsförsäkringen beslutades 1913 framgick detta tydligt i andra paragrafen, som sa: *”Rätt till pension inträder vid varaktig oförmåga till arbete och senast vid fyllda 67 år, även om varaktig arbetsförmåga då ännu icke är för handen”*.² Den första ålderspensionen var i princip en sjukpension, den som då hade nått den aktningvärda åldern 67 år kunde antas vara orkeslös.

Annat är det 2012. För hundra år sedan kunde en nybliven pensionär vid 67 år vänta sig 7 pensionärsår. Dagens pensionär kan vid 65 år hoppas på närmare 18 pensionärsår. Många lämnar arbetsmarknaden ännu tidigare, genom förtidspension, avtalspension eller särskilda avgångspensioner, varför de arbetsfria åren blir ännu fler. Kanske har ålderspensionen under de gångna hundra åren omedvetet omvandlats från en slags sjukpension till något som liknar det romarna kallade otium. De rika romarna lämnade tidigt yrkeslivet, drog sig tillbaka till landet eller bergen, för att som Cicero sa, kunna få: *”Otium cum dignitate”* – ledighet med värdighet. Där kunde man förverkliga sig själv.³ Så har de rika gjort sedan dess. Numera är arbetsbefrielse en social rättighet för alla äldre oavsett hälsa och arbetsförmåga.

Denna välfärdsambition för äldre kontrasterar mot hur samhället ser på arbete för personer i ”förvärvsaktiv ålder”. Ett viktigt argument för arbetslinjen är att arbetet betyder så mycket mer än pengar och ekonomisk tillväxt. Det kan uttryckas så här: *”Ett meningsfullt arbete är viktigt för individens självbestämmande, vår upplevelse av livskvalitet och delaktighet. Att ha ett arbete handlar inte bara om att klara sin försörjning, utan handlar lika mycket om att kunna känna trygghet och vara en del av en arbetsgemenskap”*.⁴ Det är en grundläggande värdering som omfattas av de flesta politiska partier och parter på arbetsmarknaden. Frågan är dock om arbetets betydelse upphör runt 65 år. Om arbetet är så viktigt, hur påverkas dagens ofta friska och välutbildade äldre av att förlora sin delaktighet?

Politiker, arbetsmarknadens parter och medborgare i allmänhet har länge i stort varit överens om att ålderspensioneringen ökar välfärden. Övertygelsen om pensionernas goda effekter har inneburit att vi använt en betydande del av det ökade ekonomiska välståndet

² Prop. nr 126, 1913.

³ Christina Holmqvist, 2003.

⁴ Prop. 2006/07:1.

under 100 år till att förkorta den del av livet som vi förvärvsarbetar. Så övertygade har man varit att forskning för att utvärdera pensionernas välfärdseffekter knappast har genomförts. Först under de senaste årtiondena har forskarna börjat bygga upp innehållsrika databaser där äldres hälsa, ekonomi m.m. följs för individer över många år. Det började i USA med *Health and Retirement Study*, *HRS*, som sedan följts av liknande undersökningar i Europa (*Survey of Health, Ageing and Retirement in Europe*, *SHARE*).

Nu börjar forskare främst i andra länder ställa sig frågan, är välfärdsvinsterna lika entydigt positiva i dag när de flesta runt 65 år är friska, välutbildade och kan väntas leva kanske 20 år till? Hur påverkas ekonomin, hälsan, sociala aktiviteter, livskvaliteten osv. av att sluta arbeta och hur påverkar pensionsreglerna behovet av vård och omsorg? Vad händer med äldres välfärd och livskvalitet om pensioneringen skjuts upp och arbetslivet förlängs?

4.2 Den ekonomiska standarden efter pensionering

Ett centralt mål för välfärdspolitikerna är att pensionerna ska vara tillräckliga (*adequate*). Pensioner som är otillräckliga är inte utålliga utan kommer efterhand att skapa ett politiskt tryck på kompenserande reformer. Vad som är en tillräcklig pension är omöjligt att definiera och beror bl.a. på medborgarnas varierande preferenser och politikens ambitioner. Man brukar tala om att pensionerna bör säkerställa att äldre inte riskerar fattigdom eller behov av socialbidrag. De äldre ska kunna behålla en rimlig del av sin levnadsstandard efter pensioneringen, utan att det sker på bekostnad av kommande generationer. Pensionärerna anses klara sig på lägre inkomster för att de inte behöver spara till pensionen, arbetsrelaterade utgifter försvinner, försörjningsbördan är lägre och de flesta har betalat av stora delar av sina skulder.

Ofta mäts tillräcklighet i den sammanlagda kompensationsnivån av allmänna och avtalade pensioner efter skatt (*net replacement rate*). Det finns inga accepterade metoder att räkna ut vad en tillräcklig pension är. Studier av pensionärsers inkomster före och efter pensionering brukar visa ersättningsnivåer i olika länder på runt 70–75 procent men variationerna är betydande.⁵ På liknande nivåer ligger ofta pensionärernas inkomster i genomsnitt i förhållande in-

⁵ *Pensions at a Glance Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD, 2011.

komsterna bland dem som arbetar. Vad som är en rimlig standard bestäms också av priserna för de tjänster äldre ofta använder, som vård och hemtjänst. Hur indexeringen av pensionerna utformas får betydelse för hur den ekonomiska standarden utvecklas som pensionär.

Pensionärernas ekonomi

I takt med ATP:s utbyggnad har pensionärernas ekonomiska standard i genomsnitt närmat sig standarden för personer i ”förvärvsaktiv ålder”, visar SCB:s inkomststatistik. Pensionärernas inkomster utvecklades relativt gynnsamt också mellan 2007 och 2009.⁶ En förklaring till detta är att pensionerna inte påverkades direkt av den ekonomiska krisen utan med en viss eftersläpning. Pensionerna påverkades först under 2010 och 2011 när pensions-systemets automatiska balansering aktiverades.

Socialdepartementet publicerar regelbundet rapporter om pensionärernas levnadsvillkor och ekonomiska situation. Den senaste rapporten visar bl.a. att nyblivna pensionärer i genomsnitt har en ekonomisk standard som i stort sett är lika hög som före pensionen.⁷ Den som är 66 år har disponibla inkomster som motsvarar 96 procent av inkomsterna de hade i åldern 61–63 år men spridningen är stor. För de 66-åringar som förvärvsarbetade blev inkomsterna efter pension 92 procent. De relativa inkomsterna efter pensionering jämfört med före pensionstidpunkten har varit ganska oförändrade sedan 2004.

En bidragande förklaring till den mycket höga relativa ekonomiska standarden efter 65 års ålder är att allt fler äldre fortsätter att arbeta. Enligt rapporten har andelen 66-åringar med löneinkomst ökat från 19 procent till 36 procent mellan 1997 och 2009. Arbetsinkomsterna utgör dock endast en mindre del av inkomsterna, cirka 5 procent för alla över 65 år och 19 procent för 66-åringarna. Analyserna tyder på att ersättningsgraden även frånräknat arbetsinkomster i genomsnitt ligger nära 90 procent.

Det höga genomsnittet förklaras också delvis av att många äldre får en garantipension inklusive bostadsstöd som är väsentligt högre än inkomsten före pensioneringen.

⁶ Fördelningspolitisk redogörelse. Bilaga 3. Prop. 2010/11:100.

⁷ Örnhall Ljungh S., Sjöström M, *Efter 65 – inte bara pension*. Socialdepartementet, Ds 2011:42.

Om man tänker på att pensionärer ofta kan minska sina utgifter och dra fördel av olika pensionärsrabatter m.m. är det inte uteslutet att den ekonomiska standarden de första åren efter pensioneringen för många faktiskt är lika hög eller högre än standarden några år före pensionen. Äldre är också mer förmögna än yngre, de har den högsta nettoförmögenheten.

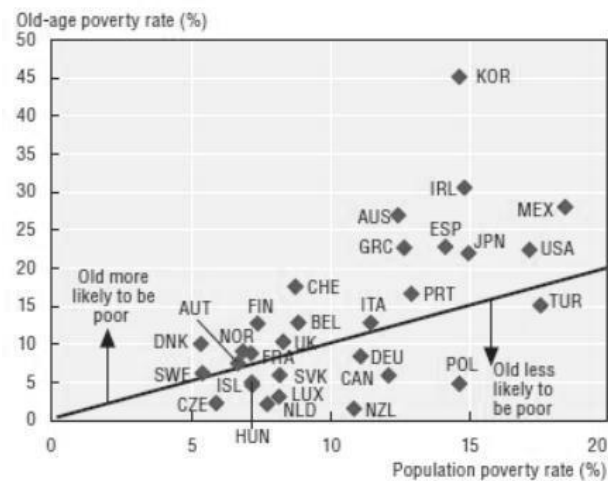
Inkomstskillnaderna bland pensionärerna är dock betydande. För många äldre sjunker pensionerna markant efter fem år när avtalspensionerna upphör eller minskas. För personer i 75–80-årsåldern är inkomsten väsentligt lägre jämfört med tidigare inkomster och i förhållande till inkomsterna bland yngre som arbetar (se kapitel 16). Även skillnaderna i förmögenhet är betydande bland pensionärerna.

Få pensionärer är ekonomiskt utsatta

Sverige utmärker sig i internationella jämförelser med att ha en låg andel äldre som faller under olika mått på fattigdom. OECD:s jämförelse visar att andelen ekonomiskt utsatta äldre över 65 år (med inkomster under 50 procent av medianinkomsten) är 10,6 procent i genomsnitt i OECD, mot 6,2 procent i Sverige.⁸ I de flesta länder är ekonomisk utsatthet betydligt mer utbredd bland pensionärer än bland alla i befolkningen, med undantag för i länder som bl.a. Tyskland, Kanada och Sverige.

⁸ Pension at a Glance. Ibid.

Diagram 4.1 Andel fattiga efter ålder i OECD-länderna

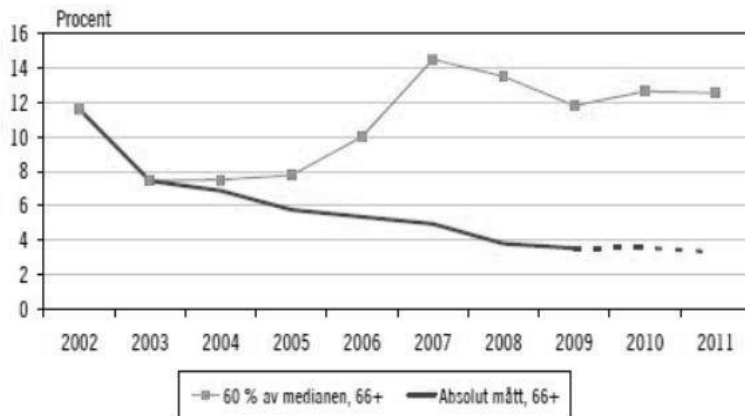


Källa: OECD

Pensionsmyndighetens beräkningar i Socialdepartementets rapport visar att pensionerna under 2000-talet utvecklats särskilt gynnsamt för personer med garantipension. Man har beräknat ålderspension efter skatt för typfall med ogifta pensionärer med olika nivå på inkomstpensionen. Beräkningarna visar att personer utan inkomstgrundad pension har fått de största förbättringarna sedan det nya pensionssystemet infördes, den reala pensionen efter skatt har ökat med cirka 21 procent.

Andelen ekonomiskt utsatta över 65 år, med inkomster under 60 procent av medianinkomsten, har ökat sedan mitten av 2000-talet enligt SCB:s beräkningar i Socialdepartementets rapport (diagram 4.2). De äldre har visserligen i genomsnitt fått en ökad standard, men inte i samma takt som de yngre i befolkningen. Den s.k. relativa fattigdomen för äldre ökade när ökade reallöner och jobbskatteavdrag höjde de disponibla inkomsterna för yngre mer än inkomsterna för äldre. De senaste åren minskar andelen ekonomiskt utsatta. Förändringarna är givetvis beroende av den allmänna ekonomiska utvecklingen.

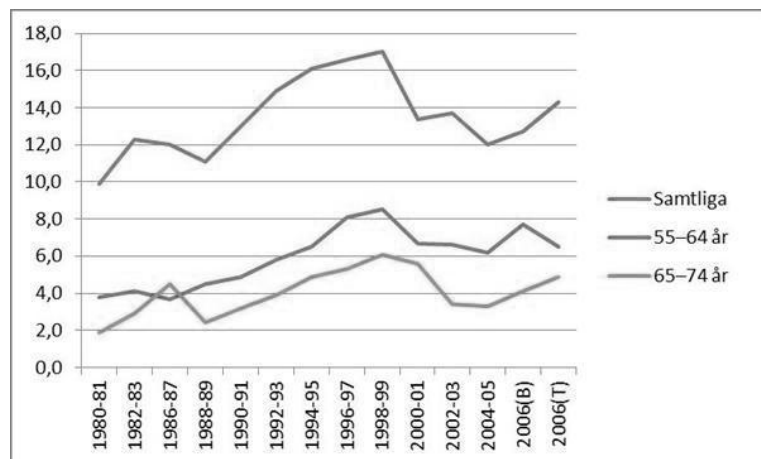
Diagram 4.2 Ekonomiskt utsatta över 65 år. Andel med inkomster under 60 procent av medianinkomsten och andel under absolut mått



Källa: (Ds 2011:43): Efter 65 – inte bara pension. Socialdepartementet

Ett annat sätt att försöka mäta ekonomisk sårbarhet görs i ULF-undersökningarna. SCB har sedan början av 1980-talet frågat hushåll om de har svårt att klara löpande utgifter. Mätningarna visar att äldre i betydligt lägre grad svarade att de har svårt att klara sig än genomsnittet för alla svarande (diagram 4.3). Andelen som uppger svårigheter ökade för både äldre och samtliga i befolkningen under 1990-talskrisen, men har sedan gått ner igen.

Diagram 4.3 Andel äldre som har svårt att klara löpande utgifter



Källa: ULF-undersökningen, SCB

Även i Sverige arbetar de äldre allt oftare längre. Både andelen sysselsatta och medelarbetstiden har ökat de senaste åren (se kapitel 10). Frågan är om äldre fortsätter att arbeta för att pensionen inte räcker. Anders Klevmarken har dock visat att det främst är välutbildade män och egenföretagare som fortsätter att arbeta.⁹ Personer med högre inkomster arbetar oftare vidare, ett basbelopp högre inkomst minskar sannolikheten att sluta förvärvsarbeta med cirka 6 procent.

4.3 Pensioneringens effekter på livsstilsfaktorer

En viktig fråga för att bedöma pensioneringens välfärdseffekter är hur övergången till pension påverkar livsstilsfaktorer som i sin tur inverkar på hälsa, kognitiv förmåga och livslängd. Pensioneringen är en genomgripande livshändelse som kan antas påverka en rad beteenden. Den kan påverka livsstilsfaktorer som alkoholkonsumtion, fysisk aktivitet, rökning och kostvanor. Sådana livsstils-

⁹ Anders Klevmarken. Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys. SOU 2010:85.

faktorer samspelar också med naturliga förändringar som följer med åldrandet, som efter hand minskad fysisk kapacitet.

Alkoholkonsumtion

Tyvärr är våra kunskaper om pensioneringens effekter på alkoholkonsumtionen begränsad. I tidigare studier har man jämfört alkoholkonsumtionen bland pensionärer och personer som arbetar, men inte funnit några större skillnader. Perreira och Sloan följde personer 51–61 år under sex år och rapporterade att alkoholkonsumtionen ökade efter pensioneringen.¹⁰

I en ny studie har professor Hugo Westerlund vid Stressforskningsinstitutet vid Stockholms Universitet tillsammans med utländska forskare visat att pensioneringen medför en ökad andel med mycket hög alkoholkonsumtion runt pensionstillfället.¹¹ För män sjönk sedan konsumtionen efter hand, men vissa grupper av kvinnor hade oförändrat högre konsumtion under de fem år man följde dem. Forskarna har använt den franska kohortundersökningen GAZEL, som sedan 1989 följer hälsa och andra förhållanden för anställda i det statliga franska gas- och elverket EDF-GDF. Undersökningen bygger på årliga enkäter till de anställda om hälsa, livsstil m.m. En osäkerhet i studien som forskarna noterar är att resultaten bygger på självrapporterad alkoholkonsumtion, som man vet ofta underskattar den faktiska konsumtionen. Andra faktorer som måste beaktas är att dessa offentligt anställda var ganska unga när de pensionerades, och att gruppen inte är representativ för äldre. Dessutom har Frankrike ett helt annorlunda konsumtionsmönster än t.ex. Sverige. Studien säger inte heller något om konsumtionen utvecklas annorlunda för pensionärer jämfört med andra som fortsätter att jobba.

Socialstyrelsens analyser visar att alkoholmissbruket hos den äldre delen av befolkningen har ökat kraftigt under 2000-talet.¹² Andelen personer i åldern 60–79 år som vårdas med en diagnos som kan relateras till hög alkoholkonsumtion har ökat kraftigt under perioden 2000–2010. Ökningen uppgår till 45 procent för

¹⁰ Krista M Perreira, Frank A. Sloan, *Life events and alcohol consumption among mature adults: A longitudinal analysis*. Journal of Studies on Alcohol, Vol 62, 2001.

¹¹ Marie Zins, Hugo Westerlund et al., *Effect of Retirement on Alcohol Consumption: Longitudinal Evidence from the French Gazel Cohort Study*. PLoS ONE, 2001

¹² Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst – Lägesrapport 2012. Socialstyrelsen.

både män och kvinnor. Dessutom dör allt fler äldre med en diagnos som kan relateras till alkohol. Alkoholskadorna bland äldre beror troligen främst på alkoholvanorna före pensioneringen.

Fysisk aktivitet och kost

Även studier av pensioneringens effekter på fysisk aktivitet är sällsynta. De senaste åren har det kommit omfattande bevis för att fysisk aktivitet är mycket betydelsefull för att äldre ska kunna behålla en god livskvalitet. Men populationsstudier visar tyvärr att den fysiska aktiviteten går ned linjärt med åldern.

Forskarna Ursula Berger och kollegor vid Glasgow Universitet har undersökt hur den fysiska aktiviteten ändras efter pensioneringen för knappt 700 skottar.¹³ De fann att jobbet i genomsnitt medförde en ganska stor fysisk aktivitet men den försvann efter pensioneringen. Även om pensionärerna blev något mer aktiva under sin nya fritid kompenseras inte bortfallet i jobbrelaterad aktivitet. Samtidigt kan fysiska ansträngningar i arbetet negativt påverka den generella fysiska förmågan.

Den tidigare nämnda GAZEL-databasen har också använts för att undersöka vad som händer med fysisk aktivitet och övervikt efter pensioneringen.¹⁴ Enkätdata om motion m.m. undersöktes för omkring 3 800 personer, 75 procent av dem män, före och efter pensioneringen. Högre fysisk aktivitet (promenader minst 5 km per vecka) ökade med 36 procent för män och med 63 procent för kvinnor. Andelen äldre som deltog i sportaktiviteter ökade också. Vikten påverkades obetydligt av pensioneringen, den ökade dock närmare ett kg för fysiskt inaktiva personer.

I en ny kunskapsöversikt av Barnett, Ogilvie och Guell har forskarna gått igenom resultaten om pensionering och fysisk aktivitet i 24 studier, de flesta genomförda efter 2000 i USA.¹⁵ Trots olika metoder och undersökta grupper pekade de flesta resultat på att fritidsbaserade fysiska aktiviteter ökar efter pensioneringen men den totala aktiviteten minskar, eftersom jobbrelaterade aktiviteter inkl. förflyttning till och från arbetet, aktiviteter i jobbet osv., faller bort.

¹³ Ursula Berger et al., *The impact of retirement on physical activity*. Ageing and Society, 2005.

¹⁴ Nora Sjösten et al., Change in physical activity and weight in relation to retirement: the French. BMJ Open.GAZEL Cohort Study, 2012.

¹⁵ I Barnett1, D Ogilvie, C Guell, *Physical activity and the transition to retirement: A mixed-method systematic review*. J Epidemiol Community Health, 2011.

Det finns flera studier som undersöker om kosten förbättras efter pensioneringen. I en ny studie av Anni Helldán och kollegor vid Helsingfors universitet finner man att kvinnor väljer mer hälsosam mat efter pensioneringen jämfört med kvinnor som fortsätter att arbeta.¹⁶

4.4 Blir man friskare av att pensionera sig

De flesta äldre tänker antagligen att hälsan blir bättre, eller förämrats långsammare, när man går i pension. Man slipper slitsamma arbetsresor och krävande jobb, och kan använda den nya fritiden till hälsosamma verksamheter som motion, sociala aktiviteter och att laga nyttig mat. Höjer man den faktiska pensionsåldern skulle det kunna medföra försämrade välfärd och kostnader som följd av ökad sjuklighet och förtidig död.

Forskningen har visat att hälsotillståndet är en viktig faktor som påverkar beslutet att gå i pension (se kapitel 12). Det finns också flera undersökningar som visar att äldre upplever sin hälsa positivare efter pensioneringen. Hugo Westerlund har tillsammans med andra forskare följt den självrapporterade hälsan före och efter pensioneringen.¹⁷ Även här har forskarna använt GAZEL-databasen. Studien pekar på att efter pensioneringen sjönk andelen personer som upplevde ohälsoproblem, som motsvarar 8–10 års förbättring i upplevd hälsa. Förändringarna var likartade i grupper med olika kön och yrke. Förbättringen var starkast för dem som före pensioneringen upplevde dålig arbetsmiljö eller ohälsa. Personer som inte upplevde arbetsrelaterade problem före pensioneringen uppgav inga förbättringar efter.

I en ny uppmärksamman studie har forskarna Andreas Kuhn, Jean-Philippe Wuehlrich, Josef Zweimüller i Österrike lyckats utnyttja det faktum att rätten till förtidspension tidigarelades 3,5 år i vissa regioner.¹⁸ Reformen genomfördes i slutet av 1980-talet för att möta stålkrisen som drabbade vissa delar av landet. Därmed kunde man jämföra hur dödligheten utvecklades för industriarbetare i dessa regioner efter reformen med andra delar av landet.

¹⁶ Anni Helldán, Tea Lallukka, Ossi Rahkonen and Eero Lahelma: Changes in healthy food habits after transition to old age retirement. *European Journal of Public Health*.

¹⁷ Hugo Westerlund et al, Self-rated health before and after retirement: findings from the French GAZEL cohort study. *The Lancet*, 2009.

¹⁸ Andreas Kuhn, Jean-Philippe Wuehlrich, Josef Zweimüller, *Fatal Attraction?*, Access to Early Retirement and Mortality. IZA DP No. 5160, 2010.

Resultaten visar att ökad förtidspensioneringen medförde för män en kraftig höjning av risken att dö före 67 år (13 procent). Dödsorsakerna och andra data indikerar en tydlig ökad incidens av hjärtsjukdomar, vilket kan peka på att pensioneringen medförde ogynnsamma förändringar i livsstilen. Det är naturligtvis svårt även i studier av detta slag att kontrollera för selektion.

En ny dansk studie kommer till motsatt resultat. Forskarna Paul Bingley och Peder J. Pedersen har undersökt hur införandet av efterlön 1979 påverkade hälsa och dödlighet.¹⁹ Efterlön är en förtida pension som kan beviljas personer 60–66 år som arbetat ett visst antal år, utan hänsyn till deras hälsa eller andra förhållanden. Efterlönen blev mycket populär och har bidragit till en kraftig minskning av de äldres arbetskraftsdeltagande i Danmark. I studien har man i paneldata följt manliga industriarbetare födda 1906–1921 och utnyttjat det faktum att rätten till efterlön bara gäller personer som varit medlemmar i en arbetslöshetskassa en tillräcklig tid. Forskarna tar hänsyn till hälsa före reformen genom att använda data om sjukhusvistelse och diagnos. Dessutom beaktar man skillnader i inkomst. Sedan följer man dödligheten i olika sjukdomar. Resultaten visar att de som valde att pensionera sig tidigare fick en bättre hälsa och minskad dödlighet före 80 år.

I ytterligare en studie som visar positiva effekter på hälsan av pensioneringen följer forskarna Markus Jokela och kollegor tjänstemän i den s.k. Whitehall II-databasen där man över tiden samlar in data om tjänstemän i Storbritanniens regeringsförvaltning.²⁰ Resultaten visar att självrapporterad hälsa förbättrades både vid obligatorisk och frivillig pensionering jämfört med hälsan för dem som fortsatte att arbeta, men förbättringen avtog med tiden.

¹⁹ Paul Bingley and Peder J. Pedersen, Does early retirement keep you healthy and extend your life? The Danish National Center for Social Research, 2011.

²⁰ Markus Jokela et al., From midlife to early old age. Health trajectories associated with retirement. *Epidemiology*, 2010.

4.5 Effekter på kognitiva förmågor

En central fråga är givetvis hur människors kognitiva förmågor påverkas av att sluta att arbeta. Professor Boo Johanssons underlagsrapport till utredningen visar att det finns en ganska omfattande forskning om hur kognitiva förmågor försämras särskilt bland de äldsta, men betydligt mindre om åldrarna 55–70 år.²¹ En genomgång av tillgängliga kunskaper ges i kapitel 9.

Arbetet innebär för många personer höga krav i åtskilliga avseenden, inte minst intellektuella ansträngningar. Både fysisk och social aktivitet i jobbet kan också bidra till att de kognitiva förmågorna stimuleras. Förlusten av dessa stimulanser i arbetet efter pensioneringen, som inte kompenseras på annat sätt, kan bidra till en snabbare nedgång i kognitiva förmågor.

En viktig slutsats i underlagsrapporten är att nedgången av kognitiva förmågor under åldrandet inte är statisk och på förhand given. Både den enskildes och samhällets val kan med andra ord påverka utvecklingen för de äldre. De kognitiva förmågorna är en del av landets humankapital, vårdas detta kapital bland äldre kan det bidra både till tillväxten och till att reducera behovet av vård och omsorg. Regler och normer för pensionering har således vidsträckta effekter på välfärden och ekonomin.

Forskningen om hur pensionering påverkar kognitiva förmågor är bara i sin början. Det finns endast ett fåtal studier som antingen undersöker samband på makronivå eller följer äldres förmågor före och efter pensioneringen, visar Boo Johanssons underlagsrapport.

Studien *Mental Retirement* pekar på att de äldres mentala förmåga är lägre i länder där man pensionerar sig tidigare.²² Undersökningen omfattar data dels från USA, dels från Storbritannien och 11 andra europeiska länder. Som mått på kognitiv förmåga används ett enkelt minnestest som mäter hur många av 10 ord som man kan komma ihåg direkt och efter 10 minuter. Om man kommer ihåg alla ger det 20 poäng. Tester av detta slag visar att minnet försämras med åldern och testresultat har ett tydligt samband med den allmänna kognitiva förmågan.

Amerikanerna klarade testet bäst med i genomsnitt 11 poäng, följt av danskar och engelsmän med siffror strax över 10. I Italien var medelpoängen omkring 7, i Frankrike 8 och i Spanien bara

²¹ Boo Johansson, Kognitiv hälsa och funktion under åldrandet. Underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen, 2012.

²² Susann Rohwedder, Robert Willis, *Mental Retirement*. RAND, 2009.

något över 6. Forskarna visar att testpoängen samvarierade tydligt med den genomsnittliga pensionsåldern i länderna. I USA arbetar 65–70 procent i 60-årsåldern mot 10–20 procent i Frankrike och Italien.

Frågan är om det också finns samband på individuell nivå, dvs. hur påverkas kognitiva förmågor av att gå i pension. I en ny studie har forskaren Eric Bonsang och kollegor försökt mäta pensioneringens kausala effekter genom att använda data i HRS för 1998–2008 och i SHARE för 14 europeiska länder i de två första undersökningsetapperna 2004 och 2006.²³ Forskarna använder också bl.a. testet av förmågan att minnas 10 ord omedelbart och efter en stund. Information om pensionsstatus och tid med pension erhöles från enkätfrågor. Skillnader i olika länders pensionsbeteende används för att mäta effekten. Man använder sofistikerade ekonometrisk metod för att kontrollera för bl.a. sammansättnings-effekter och endogenitet. Resultaten pekar på att pensionering har en stark och signifikant negativ effekt på den kognitiva förmågan, en nedgång av förmågan med närmare 10 procent.

Bonsang och kollegor framhåller att bristande kognitiva förmågor är en stor och växande faktor bakom de ökade kostnaderna för vård och omsorg av äldre: ”...*promoting labor force participation at an older age may not only insure the sustainability of social security systems but may also create positive health externalities that may in turn affect expenditures on long-term care*”.

Den engelska forskaren Beverly A. Roberts och kollegor har undersökt om pensionering påverkar resultaten på kognitiva tester, när man kontrollerar för dessa förmågor före pensioneringen och andra faktorer som hälsa, livsstil, typ av arbete m.m.²⁴ De använder den s.k. Whitehall II-databasen. Flera olika standardmetoder används för att mäta kognitiv förmåga, bl.a. minnestest och olika test av språkförmåga, före och efter pensioneringen. Resultaten visar att testpoängen ökade mellan de två mättidpunkterna, dvs. den kognitiva förmågan steg trots att tjänstemännen blev äldre. För personer som pensioneras var dock ökningen mer blygsam.

Paul Bingley och Alessandro Martinello vid det danska Socialforskningsinstitutet finner också att pensioneringen förbättrar de

²³ Eric Bonsang, Stephane Adam, Sergio Perelman, *Does Retirement Affect Cognitive Functioning?* Netspar, 2010.

²⁴ Beverly A. Roberts et al, *Does retirement influence cognitive performance?* The Whitehall II Study. J Epidemiol Community Health, 2010.

kognitiva förmågorna.²⁵ De har också undersökt förmågan att minnas ord i 12 länder. Man mäter hur ländernas pensionsålder och obligatorisk skolnivå påverkar minnesförmågan, allt annat lika. Undersökningen baseras på den amerikanska databasen HRS och motsvarande i Europa, SHARE, för personer i åldern 55–70 år.

Studien pekar på att de negativa effekterna av pensionering försvinner om man kontrollerar för ålder och utbildning. Det finns bakomliggande samband mellan pensionsålder och utbildningsnivå. Högre utbildning leder både till senare pensionering och bättre kognitiv förmåga. Forskarna pekar på att resultaten kan tolkas så att de äldres produktivitet i dag sjunker långsammare än vad många väntar sig.

Forskningen lyfter ofta fram utbildningens betydelse också för den kognitiva utvecklingen på äldre dagar. Flera studier pekar på att de äldres förmågor i hög grad påverkas av tidig intellektuell träning och utbildning, men också av aktivitetsnivån när man blir äldre. Det råder konsensus om att kognitiv förmåga kan behållas och även utvecklas genom träning och ändrad livsstil som t.ex. fysiskt aktivitet.

I en ny studie av Stefan Agrigoroaei and Margie E. Lachman har man undersökt hur olika beteenden och faktorer förändrar de kognitiva förmågorna efter en 10-årsperiod.²⁶ Studien omfattar cirka 5 000 amerikaner i åldern 32–84 år och mätningar gjordes 1995–1996 resp. 2004–2005. Sju olika kognitiva förmågor testades vi två tidpunkter genom en telefonenkät. Samtidigt undersöktes om deltagarna regelbundet engagerade sig i kognitiva aktiviteter som läsning, korsord, kurser osv. Andra enkätfrågor berörde graden av självkontroll, fysisk aktivitet, rökning, alkoholkonsumtion m.m.

Resultaten visar att ju fler kognitiva aktiviteter deltagarna engagerade sig i, desto bättre kognitiva testvärden fick man i viktiga förmågor som episodiskt minne och analyskapacitet, även bland de äldre. Särskilt lovande enligt forskarna var att sådana aktiviteter, och andra aktiviteter som fysisk träning och sociala kontakter, till betydande del kunde kompensera för den kognitiva nackdel som personer med lägre utbildning kan ha som äldre.

²⁵ Bingley, P. and Martinello, A. *Retirement improves cognitive performance*. The Danish National Centre for Social Research Working Paper 07:2011, 2011.

²⁶ Stefan Agrigoroaei, Margie E. Lachman, *Cognitive Functioning in Midlife and Old Age: Combined Effects of Psychosocial and Behavioral Factors*. The Journals of Gerontology, 2011.

I en studie av Coe m.fl. undersöktes hur tiden som pensionär påverkar kognitiva förmågor med hjälp av *Health and Retirement Study* i USA.²⁷ Man undersökte olika minnesförmågor och numerisk förmåga vid olika tidpunkter. Resultaten visar inga samband mellan dessa förmågor och tiden som pensionär.

Föreställningen att kognitiva förmågor avtar med någon slags lagbundenhet vid en viss ålder förefaller alltför statisk. Utvecklingen kan påverkas både i ungdomen och när man blir äldre. Detta är säkert en förklaring till att dagens generationer av äldre på olika tester i flera studier får bättre resultat än tidigare generationer. De nya generationerna av äldre fick bättre utbildning som unga och de kan som äldre dra nytta av växande möjligheter till intellektuella stimulanser, inte minst i det digitala samhället.

4.6 Ökar lyckan efter pensioneringen?

På senare tid har främst ekonomer börjat studera om pensioneringen ökar lyckan (*happiness*).²⁸ Lyckoforskningen är ett ganska nytt område som också har blivit politiskt uppmärksammat i flera länder, bl.a. i Storbritannien och Frankrike. Lyckoforskningens problem är att man mäter subjektiva tillstånd genom att fråga människor hur lyckliga de är. Det kan variera mycket mellan olika tidsperioder och kulturer. Stora ansträngningar har lagts på att validera enkäter och frågor med mätningar av hjärnans aktiviteter m.m. Det börjar finnas en konsensus att lyckomätningar på ett meningsfullt sätt kan mäta livskvalitet och tillfredsställelse i livet, och dessutom bidra till nya kunskaper om vilka faktorer i livet som bidrar till ökad lycka.

I en tidig studie visade Kerwin Kofi Charles att förtida pension kan förbättra tillfredsställelsen i livet, givet att man försöker kontrollera för det faktum att personer med från början låg tillfredsställelse har en ökad benägenhet att gå i tidig pension.²⁹

Forskaren Esteban Calvo har använt den amerikanska *Health and Retirement Study* HRS för att undersöka hur arbetsstatus 2000 påverkade välbefinnandet år 2002 för personer 59–69 år.³⁰ Han för-

²⁷ Coe N.B. et al., *The effect of retirement on cognitive functioning*. Health Econ, 2011.

²⁸ För en översikt av forskningen om lycka, se Richard Layard, *Happiness – Lessons From a New Science*, 2005.

²⁹ Charles, K. K. Is retirement depressing? Labor force inactivity and psychological wellbeing in later life. NBER, 2002.

³⁰ Esteban Calvo, *Does Working Longer Make People Healthier and Happier?* MPRA, 2006.

söker kontrollera för bakomliggande faktorer bl.a. genom att använda hälsostatus år 1998 och uppgifter om livsstil som rökning, motion osv. Undersökningen innehåller ett flertal frågor om hur man upplever sin situation, känsla av ensamhet och lycka. Calvo finner att äldre personer som arbetade år 2000 rapporterade större tillfredsställelse med livet än de som inte arbetade. Calvo och kollegor har också visat att en stegvis övergång till pension inte tycks förbättra livskvaliteten. Det som avgör tillfredsställelsen är om pensioneringen är självvald eller påtvingad. Även här kan selectionen ställa till problem om exempelvis från början "lyckligare" äldre oftare väljer att fortsätta att arbeta.

Peder J. Pedersen och Torben Dall Schmidt har visat att lämna arbetskraften, allt annat lika, har en tydligt negativ inverkan på tillfredsställelsen med livet, främst i sydliga Europa.³¹ De har använt data om självrapporterad livskvalitet i undersökningen *European Community Household Panel* som följer personer över tiden. Även dessa forskare pekar på att lyckan förmodligen beror på om man frivilligt lämnar ett mindre tillfredsställande jobb resp. om man uppfattar sig mer eller mindre tvingad att lämna jobbet. Man visar också att de som är äldre än 60 år är den åldersgrupp som rapporterar högst tillfredsställelse med nuvarande aktivitetssituation.

De holländska forskarna Eric Bonsang och Tobias J. Klein finner i en ny studie att efter pensioneringen känner äldre mindre tillfredsställelse med inkomsten men mer tillfredsställelse med sin ökade fritid.³² Pensionärerna förefaller ändra den vikt man tillmäter dessa faktorer, och ger mer vikt till den ökade fritiden och mindre till inkomsten. Frivillig pension har en obetydlig effekt på lyckan, men påtvingad pension försämrar tillfredsställelsen. Forskarna har använd longitudinella data i den tyska *German Socio-Economic Panel* GSOEP.

³¹ Peder J. Pedersen, Torben Dall Schmidt, *Happiness in Europe: Cross-Country Differences in the Determinants of Subjective Well-Being*. IZA, 2009.

³² Eric Bonsang, Tobias J. Klein, *Retirement and Subjective Well-Being*. Maastricht University. IZA, 2011.

4.7 Stor brist på kunskaper

Denna översikt har fokuserat på pensioneringens effekter på individuell livskvalitet och välfärd och förbigått hur pensionsregler m.m. kan påverka sysselsättning, ekonomisk tillväxt och offentliga finanser. Som visas i kapitel 5 skulle en högre faktisk pensionsålder och fortsatt ökad sysselsättning bland äldre bidra till ökade resurser i samhället och en mer uthållig finansiering av välfärdstjänsterna. På ett samhällsekonomiskt plan har pensioneringsbeteendet påtagliga effekter på det ekonomiska välståndet och vilken kvalitet som kan erbjudas i välfärdstjänsterna i framtiden.

Forskningen om pensioneringens effekter på livskvalitet och välfärd är fortfarande i sin linda. Det kan finnas fler studier som visar positiva eller negativa effekter av ålderspensioneringen som inte har beaktats. De olika studiernas kvalitet har inte heller bedömts ingående.

Sammanställningen indikerar dock att våra föreställningar att ålderspensionering generellt sett ökar välfärden inte kan styrkas med kunskaper från forskningen, men heller inte förkastas. På de flesta områden är resultaten motstridiga. Somliga studier pekar på att välfärden förbättras efter pensioneringen, andra på försämringar. Effekterna är olika beroende på individuella förhållanden. För personer med slitsamma jobb kan pensioneringen bidra till bättre livskvalitet. Andra, som har jobb som intresserar dem, som maskinförare eller professorer, kan känna större tillfredsställelse om de kan och får fortsätta att jobba. Det går inte att bedöma om en högre faktisk pensionsålder och ett längre arbetsliv i genomsnitt kommer att förbättra eller försämma välfärden.

På en punkt verkar man dock kunna dra vissa slutsatser. Pensioneringen förefaller få åtskilliga äldre leda till en bättre ekonomi än före pensionen, åtminstone de första åren och om man tar hänsyn till minskade kostnader. Givetvis är spridningen betydande, somliga får betydligt bättre ekonomi efter pensioneringen, andra får försämringar. Det är dock helt klart att ett längre arbetsliv påtagligt förbättrar den ekonomiska standarden efter pensioneringen (se kapitel 14).

När det gäller pensioneringens effekter på livsstil, hälsa, dödlighet, kognitiv förmåga och tillfredsställelse med livet brottas forskningen med betydande metodologiska problem, trots allt bättre longitudinella data där man följer individer över tiden.

Ett sådant problem är att flera studier undersöker vad som händer med välfärd och livskvalitet efter tidig pensionering, och inte efter ålderspensionering. Det är väl styrkt att personer med hälsoproblem resp. som upplever arbetsmiljöbrister i jobbet har en större benägenhet att gå tidigt i pension. Det är självklart att äldre som känner sig utslitna och kanske har hälsoproblem kan uppleva att pensioneringen ger en högre livskvalitet. Risken att gå i tidig pension ökar också för personer som bor i regioner med hög arbetslöshet. Personer med egna företag, stimulerande och fria arbeten tenderar att fortsätta att jobba. Det finns således kraftiga selektioner till tidig pensionering som kan bidra till att överskatta de positiva effekterna av pensionering. Det kan å andra sidan vara så att personer som går i tidig pension ofta gör det ofrivilligt, under påtryckningar från arbetsgivare, kamrater och facket, vilket tycks leda till sämre tillfredsställelse med livet. Forskarna försöker givetvis att kontrollera för dessa selektioner, men ofta saknas data för att rimligt säkert eliminera eller minimera problemen när man jämför välfärden före och efter pensionering.

Ett annat problem är att skilja effekterna från pensioneringen från effekter av det naturliga åldrandet när man studerar välfärden före och efter pensionering. När man följer välfärd och livskvalitet före och efter pensioneringen för en grupp äldre kommer en del av förändringarna av t.ex. hälsa och kognitiva förmågor att bero på åldrandet i sig.

Tyvärr är det ytterst få studier som försöker besvara huvudfrågan, nämligen hur välfärd och livskvalitet påverkas av pensionering jämfört med att fortsätta att jobba. Det är också svårt att särskilja effekten av ett aktivt arbetsliv från ett aktivt liv efter pensioneringen. De flesta studier undersöker statistiska samband, få försöker fastställa kausala effekter. Några undersökningar har dock använt experimentliknande situationer, som exempelvis att nya regler har gällt vissa men inte alla äldre. I denna första och ofullständiga genomgång har det dock inte varit möjligt att bedöma vilka av de fåtal studier som finns vars resultat man bör tillmäta störst vikt. Ett intryck är dock att kausalt inriktade studier ger mindre positiva effekter av pensioneringen.

En annan begränsning är att samtliga studier är genomförda i andra länder, ofta på speciella grupper, inte sällan på förhållande som gällde för många årtionden sedan. Betydande skillnader i befolkningens hälsa, arbetsmarknad och arbetsliv, pensionsregler osv. mellan länder samt de omfattande förändringar som sker över tiden

gör att man bör vara försiktig med att överföra resultaten till Sverige i dag.

En viktig observation är dock att forskningsresultaten pekar på att den som känner sig tvingad att gå i pension – av pensionsregler, attityder eller omgivningens förväntningar – kan uppleva att livet försämras efter pensioneringen. Arbetets betydelse för delaktighet och gemenskap kanske också gäller äldre personer; arbetslinjen kanske har en roll att spela även efter 65.

En generell slutsats förefaller också vara att den successiva försämringen av hälsa, fysisk och kognitiv förmåga när man blir äldre bara delvis är en följd av åldrandet. Nedgången är antagligen till en större del än vad vi i dag vet en följd av de val som varje individ och samhället gör. Äldre som väljer att minska ansträngningarna för kroppen och hjärnan upplever ett snabbare åldrande än andra som försöker upprätthålla en högre aktivitet. På liknande sätt påverkar samhället och arbetsmarknadens parter det fysiska och psykiska åldrandet, genom de regler som styr normer och formar pensionsbeteendet.

Ålderspensionens effekter på medborgarnas välfärd och livskvalitet är en central men bortglömd fråga där det behövs både mer kunskapsöversikter och svensk forskning.

5 Därför bör fler äldre arbeta längre

De flesta inser antagligen att när vi lever längre måste vi arbeta längre, annars blir försörjningsbördan efter hand omöjlig för dem som arbetar. Även äldre behöver arbeta längre. Ett stort antal analyser och rapporter har påvisat detta självklara samband under många år. Frågan uppmärksammas återkommande i media och den offentliga debatten. Det kan ändå finnas skäl att här sammanställa och uppdatera argumenten för ett längre arbetsliv. Redovisningen i detta kapitel bygger bl.a. på underlagsrapporten ”Högre pensionsålder – motiv för och emot”.¹

5.1 Längre liv och försörjningsbördan

Den ökande livslängden är ett av välfärdssamhällets viktigaste framsteg. Det kan upprepas många gånger. För tidig död är den största förlusten, inte bara för den som dör, utan också för närstående och samhället. När allt fler får leva allt närmare sin maximala livslängd minskar den mest grundläggande orättvisan, spridningen i livslängd.

Det sagt, den demografiska utvecklingen med en ökad andel äldre i befolkningen är en permanent förändring som kommer att få betydande konsekvenser på en rad samhällsområden. Försörjningsbördan för äldre beskrevs förr – och långt in på 1990-talet – oftast som ett puckelproblem: den stora 1940-talsgenerationen var ett ”köttberg” som skulle bli bekymmersamt fram till 2030-talet, men sedan försvinna. Vad man inte räknade med var den långsiktigt ökande medellivslängden. SCB antog i sina befolkningsprognoser att medellivslängden skulle fortsätta att öka under högst ett par

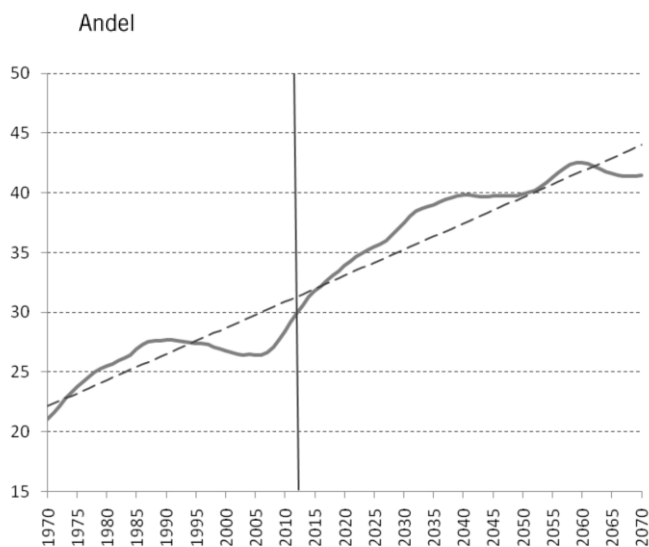
¹ Olsson H., *Högre pensionsålder – motiv för och emot*, underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen, 2012.

decennier framåt. Numera räknar SCB och andra demografiska prognosmakare i utvecklade länder med en fortsatt långsiktig ökning av livslängden (se kapitel 8). Den väntade livslängdsökningen har höjts med drygt ett år på 10 år. År 2001 beräknades den behövliga pensionsåldern för årskullen född 1955 till 66 år och 1 månad mot 67 år och 2 månader i den senaste beräkningen. När pensionsreformen beslutades 1994 var den senast kända förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder 17,4 år. År 2009, dvs. 16 år senare, hade den återstående livslängden ökat med cirka två år. Utan anpassningsmekanism i pensionssystemet skulle det innebära en höjning av de samlade pensionsutgifterna med närmare 15 procent. Medellivslängden för män antas i dag öka från 79,5 till 84,2 år mellan åren 2010 och 2050. För kvinnor väntas medellivslängden under samma period öka från 83,5 till 86,5 år. Fram till 2085 ökar medellivslängden med ytterligare 2 år för såväl män som kvinnor, dvs. i något minskad takt jämfört med 2010–2050.

Demografiska försörjningskvoter

Den vanligaste metoden att illustrera den grundläggande strukturella förändringen i befolkningens sammansättning är att använda demografiska försörjningskvoter. Internationellt använda försörjningskvoter visar att antalet personer som är 65 år och äldre i förhållande till den s.k. förvärvsaktiva befolkningen (15–64 år alternativt 15–64 år) med relativt kortvariga uppehåll, kommer att fortsätta stiga (se diagram 5.1).

Diagram 5.1 Försörjningskvot, antalet invånare i åldern 65 år och äldre relativt antalet invånare i åldern 15–64 år

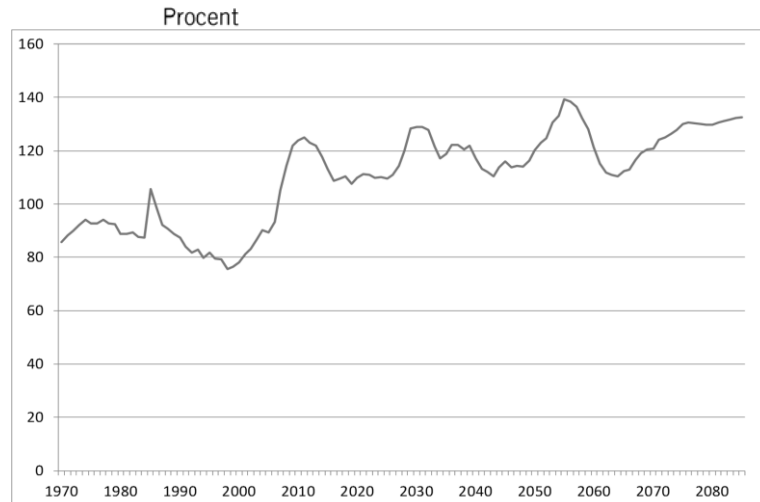


Källa: SCB samt egna beräkningar.

I dag går det cirka 30 personer i åldern 65 år och äldre på 100 personer i åldern 20–64 år. Om 30 år kommer det att finnas över 40 personer i åldern 65 år eller äldre per 100 personer i åldern 20–64 år.

Att befolkningen i högre åldrar ökar i förhållande till den övriga befolkningen beror i huvudsak på antagandet om en fortsatt minskad dödlighet i högre åldrar. I SCB:s befolkningsprognos ökar den förväntade livslängden vid 65 år från 21,1 till 23,6 år för kvinnor och från 18,1 till 21,8 år för män mellan 2010 och 2060. Om i stället dödlighet i högre åldrar antas oförändrad skulle antalet invånare i åldern 65 år och däröver på sikt stabiliseras i förhållande till antalet invånare i åldersgruppen 20–64 år.

Den kraftiga ökningen av antalet äldre under prognosperiodens två första decennier beror däremot till relativt liten del på att dödligheten minskar. Orsaken är i stället att inflödet till åldersgruppen 65 år och äldre blir betydligt större än tidigare. I diagram 5.2 åskådliggörs utvecklingen av antalet 65-åringar i befolkning

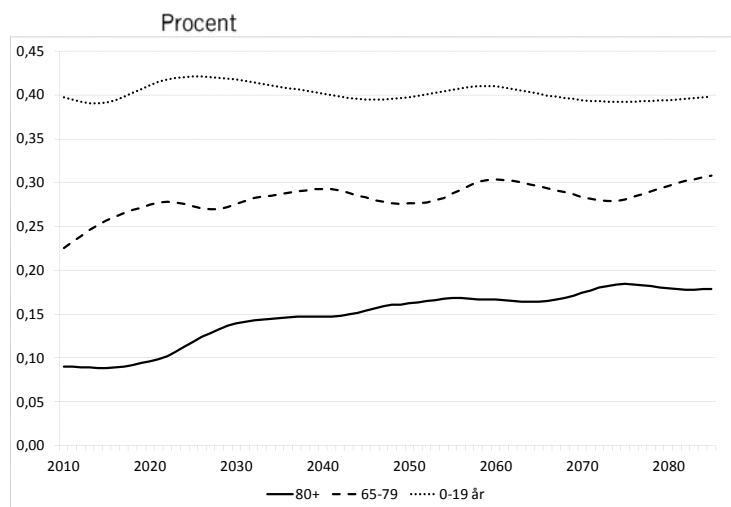
Diagram 5.2 Antalet 65-åringar, utfall 1970–2010 och prognos 2011–2080

Källa: SCB

De äldre ökar således både i antal och i relation till den övriga befolkningen. Till det kan läggas att det sker en förskjutning i ålderssammansättningen inom gruppen äldre. Antalet "äldre äldre" i de övre åldersgrupperna ökar i snabbare takt än gruppen "yngre äldre". Förskjutning i de äldres ålderssammansättning är i huvudsak en följd av antagandet om en fortsatt minskad dödlighet bland äldre. Med en oförändrad dödlighet skulle utvecklingen av antalet äldre i olika åldrar bli mer likartad.

I diagram 5.3 framgår hur antalet personer i olika åldersgrupper utvecklas relativt antalet personer i åldersgruppen 20–64 år enligt SCB:s befolkningsprognos. Åldersgruppen 80 år och äldre fördubblar sin andel samtidigt som de i åldersgruppen 65–79 år ökar med en ungefär en tredjedel. Antalet barn och ungdomar utvecklas däremot på ungefär samma sätt som antalet invånare i åldern 20–64 år.

Diagram 5.3 Yngre- och äldrekvoter, antalet invånare i olika åldersgrupper relativt antalet invånare i åldern 20–64 år. Utfall 2010 och prognos 2011–2080.



Källa: SCB

Antalet personer i åldern 80 år och äldre per 100 sysselsatta personer kommer att öka särskilt kraftigt (diagram 5.3). Det är i denna ålder som människors behov av äldreomsorg börjar öka. I dag går det cirka 11 i denna åldersgrupp på 100 sysselsatta. Antalet har inte ökat nämnvärt de senaste 10 åren och kommer inte att göra det under de närmaste åren heller. Orsaken är att det var relativt få som föddes på 1930-talet. Snart närmar sig dock 40-talistgenerationen åldern 80 år och äldre. Om sysselsättningsgraden framöver minskar i samma takt som under perioden 1980–2010 kommer det år 2070 att finnas 25 personer i åldern 80 år eller äldre per 100 sysselsatta.

Tabell 5.1 Befolkningsförändringar 2010–2085

	Förändring i tusental		Förändring i procent	
	2010–2035	2035–2085	2010–2035	2035–2085
0–19	140	39	6,4	1,7
20–64	180	259	3,3	4,6
65–	717	439	41,3	17,9
Totalt	1037	738	11,0	7,1
65–79	387	203	31,2	12,5
80–	329	235	66,3	28,5

Källa: SCB

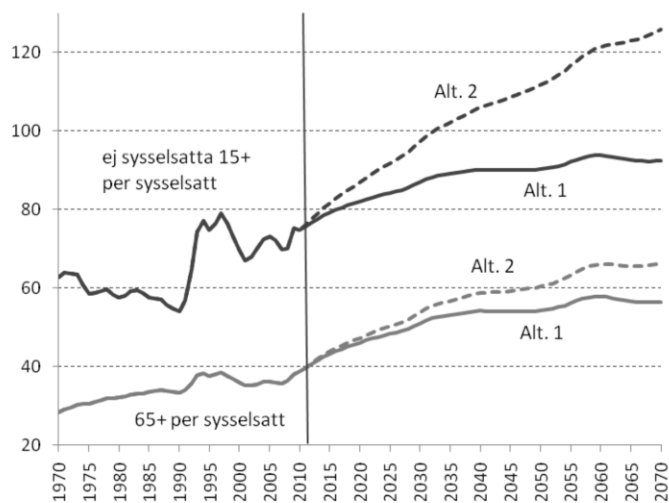
”Ekonomisk försörjningsbörda”

Demografiska försörjningskvoter är ganska stelbenta och underskattar de utmaningar vi står inför. I dessa kvoter bortser man framför allt från att inte alla i åldern 15–64 år arbetar och att en del som är över 65 år fortsätter att arbeta. Dessa förhållanden förändras över tiden, vilket kan ge upphov till vilseledande slutsatser.

Det är mer relevant att beräkna en ”ekonomisk försörjningsbörda” som visar över tiden hur många icke sysselsatta respektive 65 år och äldre som framöver ska försörjas av dem som är sysselsatta. I dag (2010) finns det 75 icke-sysselsatta 15 år och äldre (dvs. inkl. pensionärer) per 100 sysselsatta. Bara hälften av dessa utgörs av gruppen 65 år och äldre. De övriga är studerande, förtidspensionerade med sjuk- eller aktivitetsersättning, personer med pension före 65 års ålder (allmän pension, tjänstepension, avgångsvederlag, hemarbetande m.fl.) Sjukskrivna som har kvar sin anställning räknas som sysselsatta.

Om antalet sysselsatta fortsätter att växa i takt med befolkningen i åldern 15–64 år kommer det redan 2035, när ”40-talistpuckeln” börjat ebba ut, att finnas 89 icke-sysselsatta 15 år och äldre per 100 sysselsatta (diagram 5.4).

Diagram 5.4 Antal ej sysselsatta personer och personer 65+ per 100 sysselsatta



Alt. 1. Antalet sysselsatta antas förändras i samma takt som befolkningen 15–64 år.

Alt. 2. Antalet sysselsatta i relation till befolkningen 15–64 år antas minska i samma takt som under perioden 1980–2010, dvs. med 0,3 procent per år.

Källor: SCB, arbetskraftsundersökningar (AKU), befolkningsstatistik och befolkningsprognos 2011.

För att eliminera ökningen i försörjningsbördan till år 2070 behöver sysselsättningen öka med cirka 500 000 personer, dvs. cirka 10 procent. Befolkningen måste förlänga sitt arbetsliv med i genomsnitt 4 år, givet oförändrad ålder vid debuten på arbetsmarknaden.

Risken att utvecklingen går åt motsatt håll är dock inte obetydlig, dvs. att sysselsättningsgraden fortsätter att minska (sysselsatta i relation till åldersgruppen 15–64 år). Om sysselsättningsgraden framöver minskar i samma takt som under perioden 1980–2010 kommer det om cirka 20 år att finnas 100 icke-sysselsatta i åldern 15 år och däröver inklusive pensionärer per 100 sysselsatta. Det ska då noteras att under 1980-talet ökade sysselsättningsgraden som följd av att kvinnornas inträde på arbetsmarknaden fullbordades. Sedan 1990 har kvinnors och mäns sysselsättningsgrader utvecklats

i stort sett parallellt. Tar man 1990 som utgångspunkt för kalkylen blir ökningen av icke-sysselsatta per sysselsatt ännu kraftigare.

5.2 Effekter på pensionssystemet

I detta avsnitt sammanfattas Pensionsmyndighetens senaste kalkyl över den allmänna inkomstpensionens finansiella utveckling och förändringarna av pensionsnivåerna.² Framskrivningen baseras på oförändrat pensionsbeteende, dvs. äldre väljer att pensionera sig relativt tidigt även framöver trots den ökande medellivslängden. Kalkylen utgår från delvis inaktuella antaganden om den samhällsekonomiska utvecklingen.³ Den bedöms trots detta rimligt väl fånga huvuddragen i pensionernas utveckling om ingenting händer med pensionsåldern.

Att den förväntade återstående livslängden vid 65 år gradvis höjs och att landets pensionärer lever allt längre utgör långsiktigt inget hot mot pensionssystemets stabilitet. Det finns mekanismer inbyggda som gör pensionerna lägre om pensionsåldern inte stiger. I takt med att medellivslängden höjs sker en höjning av pensionernas delningstal vilket, allt annat lika, ger en lägre årlig inkomstpension för den enskilde pensionären. Delningstalet relaterar pensionen till den återstående livslängden vid pensioneringstillfället. Balanseringen, den s.k. bromsen, träder i kraft om systemets tillgångar understiger skulderna och sänker både pensioner och de pensionsrätter som är under intjänande. Om pensionsbeteendet inte följer med livslängdsökningen kommer balanseringen oftare att träda i kraft. Förtroendet för pensionssystemet kan väntas försvagas om många anser att kompensationsgraden är för låg vid en oförändrad pensionsålder. Krav kan ställas på förändringar och kompletteringar som river ned grunderna för pensionsreformen. Pensionssystemets politiska stabilitet kan undergrävas. Även för pensionssystemet är det således angeläget att längre liv också för med sig längre arbetsliv.

² Orange rapport 2011, Pensionsmyndigheten.

³ Pensionsmyndighetens Orange rapport 2012 är försenad av tekniska orsaker.

5.2.1 Beräkningsförutsättningar

Som grund för Pensionsmyndighetens framskrivning, som redovisas i avsnitt 5.2.2, ligger den bedömning av samhällsekonomin utveckling som Konjunkturinstitutets publicerade i december 2010, dvs. före den aktuella skuldkrisen och inbromsningen i framför allt Europas ekonomier. I bedömningen förutsågs en fortsatt återhämtning av svensk ekonomi efter den omfattande nedgång som inträffade i samband med finanskrisen 2008/2009. Svensk BNP antas växa med 3,8 respektive 2,9 procent åren 2011 och 2012 efter att ha ökat med inte mindre än 5,6 procent år 2010. Trots de höga tillväxttalen och en ökad sysselsättning minskar emellertid arbetslösheten ganska långsamt och uppgår till 7,5 procent år 2012. Detta är en högre nivå än den arbetslöshet som Konjunkturinstitutet bedömer vara förenlig med konjunkturrell balans på arbetsmarknaden. Konjunkturinstitutet bedömde i december 2010 att balans på arbetsmarknaden först nås 2015 då arbetslösheten når ner i 6,7 procent⁴.

I Pensionsmyndighetens framskrivning förutsätts att arbetskraftsdeltagande, relativ arbetslöshet, sjukskrivningsfrekvens m.m. efter år 2012 är i princip konstant inom varje årsklass i befolkningen.⁵ Metoden innebär att man låser de förhållanden som förutsätts råda på arbetsmarknaden år 2012.

För förhållandet mellan pensionssystemets inkomster och utgifter har det betydelse i vilket konjunkturläge som framskrivningen startar. Om 2015 i stället använts som startpunkt för framskrivningen hade pensionssystemets inkomstsida blivit starkare även fortsättningsvis. Det beror på att man då hade utgått från ett läge med konjunkturrell balans med ett högre arbetskraftsdeltagande och en lägre arbetslöshet än år 2012.

Att utgå från ett läge med konjunkturrell balans är brukligt vid längre framskrivningar av samhällsekonomin utveckling. Framtida konjunkturförändringar saknar då betydelse för framskrivningen

⁴ Konjunkturinstitutets senaste bedömning från augusti 2011 uppvisar mycket små skillnader jämfört med bedömningen från december 2010 vad avser läget på arbetsmarknaden år 2012. Arbetslösheten beräknas för år 2012 bli 7,5 procent jämfört med 7,6 procent i den tidigare bedömningen. Däremot har bedömningen av arbetslöshetens långsiktiga nivå vid konjunkturrell balans sänkts med ungefär en halv procentenhet till 6,1 procent. Institutet räknar med andra ord med en högre långsiktig förvärvsfrekvens denna gång jämfört med i den bedömning som gjordes i december 2010.

⁵ Antagandet om oförändrat arbetskraftsdeltagande i respektive åldersgrupp innebär bland annat att utbildningssystemet förutsätts ha oförändrad omfattning, men också att det är ålder och inte utbildning eller etnisk bakgrund som avgör omfattningen av sjukskrivningar och arbetslöshet eller när medborgarna slutligen lämnar yrkeslivet.

och dess resultat. Men detta förutsätter i sin tur att framtida konjunktursvängningar är symmetriska, dvs. att låg- och högkonjunkturerna är lika långa och har samma amplitud. Att så skulle bli fallet fortsättningsvis är emellertid inte självklart. Under de senaste decennierna förefaller lågkonjunkturerna ha varit både mer utdragna och mer uttalade än högkonjunkturerna. Tillstånd av lågkonjunktur har med andra ord varit vanligare än tillstånd av högkonjunktur. År 2012 skulle möjligen vara att föredra som utgångspunkt för Pensionsmyndighetens framskrivning. I Pensionsmyndighetens framskrivning förutsätts i princip oförändrade inkomstförhållanden; ett oförändrat arbetskraftsdeltagande är ett uttryck för detta. Men framskrivningsmetoden förutsätter också att taken i socialförsäkringssystemen gradvis höjs i takt med lönerna, ett inte orimligt antagande när perspektivet är så långt. Alternativet med reallt oförändrade tak skulle annars efter hand leda till att trygghetssystemen omvandlades från inkomsttrygghet till grundtrygghet. Ett avsteg från denna beräkningsprincip görs dock för garantipensionen. Taket för garantipension förutsätts även fortsättningsvis följa pris- och inte löneutvecklingen. Antagandet bidrar på sikt till att de med lägst pension får allt lägre pension i förhållande till genomsnittsinkomsten.

Andelen personer i förvärvsaktiv ålder med en årsinkomst över ett inkomstbasbelopp antas i beräkningen långsiktigt ligga på en nivå kring 88 procent vilket motsvarar den beräknade nivån 2012. Den reala tillväxten i snittinkomst har efter 2012 satts till 1,8 procent per år. Buffertfondens reala avkastning har antagits vara 3,25 procent. Samma avkastning, efter förvaltningskostnader, har antagits för premiepensionsfonderna.

Beräkningen av pensionssystemets utveckling fram till och med 2085 baseras på SCB:s befolkningsprognos från 2010.

5.2.2 Beräkningsresultat

Denna analys av pensionssystemets framtid avser inkomstpensionssystemets finansiella utveckling. Tre huvudsakliga aspekter tas upp:

- avgiftsnettot
- fondstyrkan
- balanstalet

Tabell 5.2 Inkomstpensionssystemets finansiella sparande 2010

(1)	Avgiftsnetto	-12,7
	Avgifter	207,5
	Pensioner	220,2
(2)	Förvaltningskostnader, m.m. netto	4,7
(3)	Primärt finansiellt sparande (1) - (2)	-17,4
(4)	Avkastning	22,4
	Räntor	11,4
	Aktieutdelning	11,0
Finansiellt sparande (3) + (4)		5,0

Källa: Pensionsmyndigheten

Det finansiella sparandet bidrar till förändringen i AP-fondernas storlek. Till detta kommer förändringar i tillgångarnas marknadsvärden vilka kan vara av betydande storlek. År 2010 ökade AP-fondernas tillgångar med sammanlagt 68 miljarder kronor, främst beroende på aktiekursernas kraftiga uppgång.

Pensionssystemets finansiella ställning beror på utvecklingen av flera faktorer av demografisk och ekonomisk natur. I den förstnämnda kategorin återfinns faktorer som nativitet, nettoinvandring och mortalitet. Ekonomiska faktorer av betydelse är utvecklingen av de förvärvsaktivas inkomster, arbetskraftsdeltagandet och AP-fondernas framtida avkastning.

5.2.3 Avgiftsnettot⁶

Förhållandet mellan antalet avgiftsbetalare och antalet pensionärer har stor betydelse för avgiftsnettot. Ett ökat antal avgiftsbetalare innebär, allt annat lika, att avgiftsinkomsterna ökar i förhållande till pensionsutbetalningarna. Antalet avgiftsbetalare bestäms av antalet personer i "förvärvsaktiv ålder" och andelen av dessa som har förvärvsarbete eller annan pensionsgrundande och avgiftsbelagd inkomst.

Antalet avgiftsbetalare kan öka endera genom ett ökat arbetskraftsdeltagande eller genom att befolkningen i förvärvsaktiv ålder

⁶ Avgiftsnettot är skillnaden mellan systemets avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar. Avgiftsnettot motsvarar (efter avdrag för förvaltningskostnader m.m.) systemets primära finansiella sparande. Det totala finansiella sparandet innefattar även AP-fondernas avkastningsnetto, som består av räntor och aktieutdelningar.

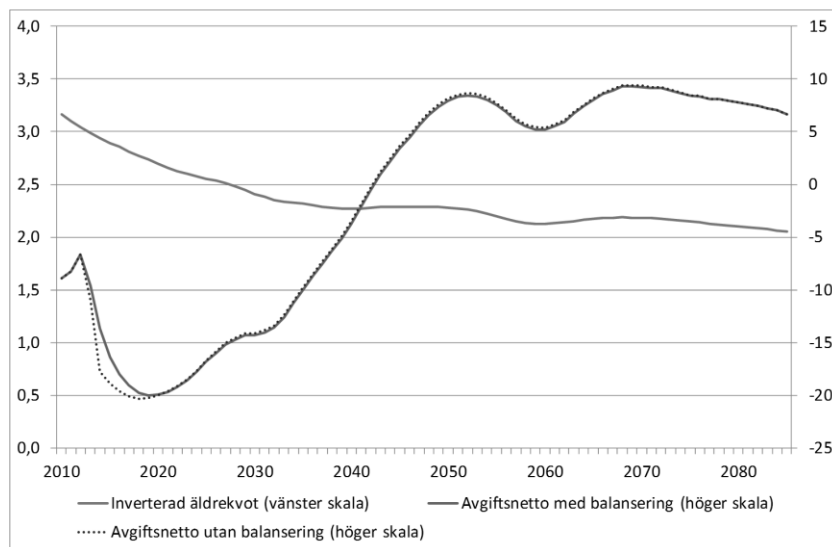
ökar. Det senare kan ske genom en ökad nettoinvandring, vilket ger en omedelbar effekt, eller genom ett ökat barnafödande, vilket ger effekt på den förvärvsaktiva befolkningens storlek först på ett par decenniers sikt. Befolkningen i förvärvsaktiv ålder kan också öka genom en minskad dödlighet, men eftersom dödligheten i denna åldersgrupp redan i utgångsläget är låg är denna potential förhållandevis begränsad.

Ett ökat antal avgiftsbetalare påverkar pensionssystemets inkomstsida positivt oavsett om anledningen är ett tillskott till befolkningen eller en ökad andel avgiftsbetalare. Däremot blir effekten på utgiftssidan till vissa delar olika. Ett tillskott till befolkningen i förvärvsaktiv ålder leder med tiden till ett tillskott av pensionärer. Ett högre arbetskraftsdeltagande och en ökad andel avgiftsbetalare ger inte upphov till ett i motsvarande grad ökat antal pensionärer, men däremot till på sikt högre genomsnittliga pensioner⁷. I båda fallen blir därmed pensionsutbetalningarna större på sikt.

Som tidigare beskrivits antas i pensionsmyndighetens kalkyl ett oförändrat arbetskraftsdeltagande efter 2012. Trots en fortsatt positiv, om än avtagande, nettoinvandring, ökar antalet invånare i åldersgruppen 20–64 år mycket lite under kommande 25-årsperiod. Den årliga ökningen uppgår endast till i genomsnitt cirka 0,1 procent. Även under efterföljande 50 år är ökningen ytterligt begränsad. Här spelar de fortsatt relativt låga födelsetalen in. Det innebär att antalet avgiftsbetalare är i stort sett oförändrat framöver. Denna utveckling ska ställas i relation till den kraftiga ökningen av antalet äldre.

⁷ Ett ökat arbetskraftsdeltagande i högre åldersgrupper kan t.o.m. leda till ett minskat antal pensionärer.

Diagram 5.5 Inverterad försörjningskvot och avgiftsnetto*



Källa: SCB och Pensionsmyndigheten.

Anm.: Den inverterade äldrekvoten är beräknad som antalet invånare i åldersgruppen 20–64 år relativt antalet invånare i åldersgruppen 65 år eller äldre. Avgiftsnettot är skillnaden mellan inkomstpensionssystemets avgiftsinkomster och pensionsutbetalningar räknat som procent av avgiftsinkomsterna.

Det höga inflödet av pensionärer medför att pensionssystemets avgiftsnetto reduceras påtagligt under innevarande decennium (diagram 5.5). Den bestående förbättring som sedan sker är inte i första hand ett resultat av befolkningsutvecklingen utan av tidigare genomförda regeländringar i systemet. I takt med att antalet ATP-pensionärer blir allt färre och i takt med att livslängdsantagandena får ökat genomslag sker en anpassning av pensionsutbetalningarna till avgiftsinkomsternas nivå. En större del av den inkomstgrundande pensionen har då också flyttats över till premiepensionssystemet. Denna process är utdragen, men är i stort sett avslutad i samband med att avgiftsnettot övergår till att bli positivt, dvs. kring 2040.

Förhållandet mellan antalet avgiftsbetalare och antalet pensionärer har, som tidigare understrukits, stor betydelse för avgiftsnettot, men det råder inget enkelt samband mellan dem. Avgiftsnettot förbättras avsevärt mellan 2020 och 2050 trots att antalet äldre ökar gradvis i förhållande till åldersgruppen 20–64 år.

Tillväxten i de förvärvsaktivas genomsnittinkomster spelar en avgörande roll för nivån på de pensioner som i framtiden ska

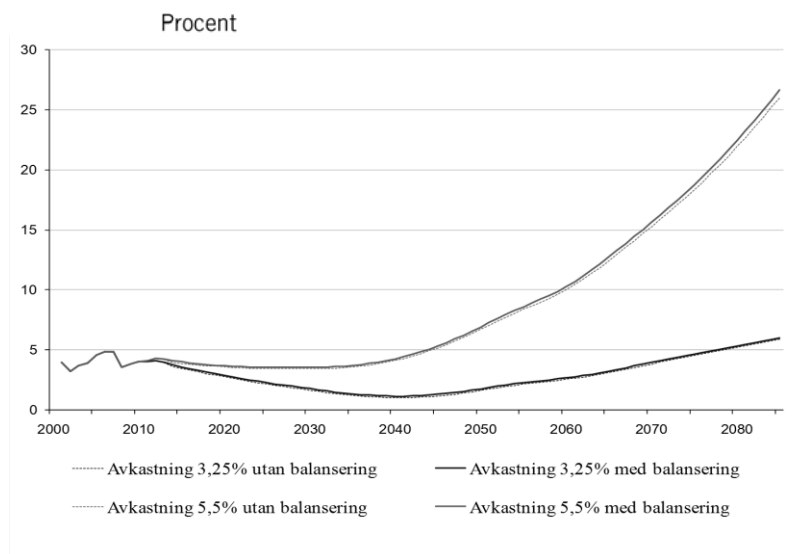
betalas ut, men har begränsad betydelse för pensionssystemets finansiella stabilitet. Eftersom pensionerna genom sin anknytning till inkomstindex följer genomsnittsinkomsten medför förändrad genomsnittsinkomst en parallell förändring i avgiftsinflödet och pensionsutbetalningarna och följaktligen – i princip – ingen effekt på avgiftsnettot.

5.2.4 Fondstyrka⁸ och balanstal⁹

Avkastningen på AP-fonderna påverkar AP-fondernas storlek och därmed fondstyrkan och balanstalet. Den negativa effekten på fondstyrkan och balanstalet av en svag utveckling av avgiftsnettot kan kompenseras av hög avkastning på fondkapitalet. I kalkylen används en real avkastning på 3,25 procent. Av fundamental betydelse både för fondstyrkan och balanstalet är avkastningens storlek i relation till genomsnittsinkomsten. Med en avkastning lika med ökningen i genomsnittsinkomsten bidrar i princip inte buffertfondens avkastning till den långsiktiga finansieringen av pensionerna. Buffertfonden blir demografiskt betingad och för systemets finansiering en neutral förvaring av pensionskapital. Om däremot avkastningen på AP-fonderna är högre än ökningen av genomsnittsinkomsten kommer fondkapitalet att ge ett positivt bidrag till pensionssystemets finansiering.

⁸ Fondstyrkan är storleken på det marknadsvärderade AP-fondskapitalet dividerat med årets pensionsutbetalningar. Fondstyrkan visar hur många års pensionsbetalningar som fonden räcker till.

⁹ Balanstalet är ett sammanfattande mått på pensionssystemets finansiella ställning. Balanstalet är kvoten mellan systemets totala tillgångar och dess skulder. Tillgångarna utgörs av avgiftstillgången (värdet av systemets rätt att ta ut pensionsavgift) samt AP-fondernas marknadsvärden. Avgiftstillgången är värdet av avgiftsflödet till inkomstpensionen. Det beräknas genom att multiplicera den utjämnade avgiftsinkomsten med omsättningstiden där omsättningstid speglar den förväntade tiden från det att pensionsrätt tjänas in till dess den betalas ut som inkomstpension.

Diagram 5.6 Fondstyrka. Buffertfondens storlek dividerad med samma års pensionsutbetalningar

Källa: Pensionsmyndigheten.

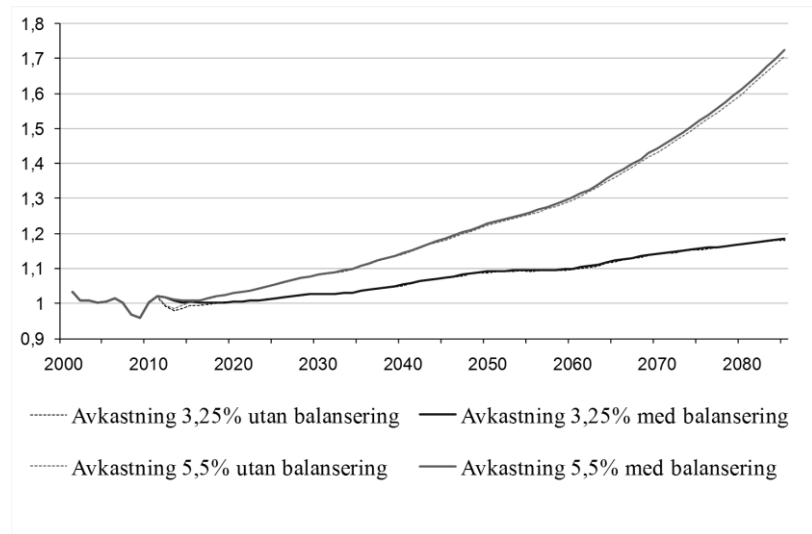
Hur avgörande AP-fondernas avkastning är för pensionssystemets finansiella ställning åskådliggörs i diagrammen 5.6 och 5.7. Vid sidan av Pensionsmyndighetens basscenario, där avkastningen förutsatts vara 3,25 procent, redovisas en kalkyl där avkastningen satts till 5,5 procent. I detta scenario antas också en något snabbare tillväxt i genomsnittsinkomsten än i basscenariot (2,0 procent jämför med 1,8 procent). Skillnaderna i genomsnittsinkomst bör dock ha liten betydelse för jämförelsen.

Till följd av att avgiftsnettot under de närmaste decennierna är negativt sker en gradvis nedgång i fondstyrkan när AP-fondernas avkastning antas till 3,25 procent. I alternativet med en real avkastning på 5,5 procent stabiliseras fondstyrkan kring 3,5 och stiger sedan påtagligt från och med år 2040. År 2060 motsvarar fonden 10 års pensionsutbetalningar och mindre än 20 år senare är fondstyrkan den dubbla.

Eftersom AP-fonderna ingår i balanstalets täljare påverkas också detta av vilket antagande som görs om avkastningen. I basscenariot förbättras balanstalet gradvis från 2020. Det når 1,1 år 2060 och fortsätter sedan uppåt. Med ett antagande om en avkastning på 5,5

procent nås balanstalet 1,1 redan i mitten av 2030-talet. År 2060 uppgår balanstalet till 1,3 i detta alternativ.

Diagram 5.7 Balanstal



Källa: Pensionsmyndigheten.

Det är uppenbart att antagandet om AP-fondernas avkastning har stor betydelse för utfallet av beräkningarna. Ju större fonderna blir desto större betydelse får också antagandet om avkastningen. Linjerna som visar det högre avkastningsalternativet har en exponentiell utveckling. Med en fondstyrka som överstiger 20 och en avkastning på 5,5 procent behövs det inte längre några avgifter för att finansiera pensionsutbetalningarna. Under sådana förhållanden blir en diskussion om eventuella osäkerheter kring övriga parametrar i beräkningen, t.ex. födelsetal, nettoinvandring och arbetskraftsdeltagande, relativt ointressanta. Det antagande som görs om AP-fondernas avkastning blir därmed i hög grad avgörande för bedömningen av pensionssystemets finansiella stabilitet.

Ett oförändrat pensionsbeteende kommer att medföra påfrestningar för inkomstpensionssystemet. Under innevarande decennium kommer pensionsutbetalningarna att öka snabbare än avgifts-inkomsterna. Avgiftsnettot kommer att i ökad grad bli negativt. De växande underskotten sammanhänger med ett omfattande inflöde

av nya pensionärer, samtidigt som antalet avgiftsbetalare ökar obetydligt.

Trots en fortsatt ogynnsam befolkningsutveckling inträffar en vändpunkt kring år 2020. Därefter förbättras pensionssystemets avgiftsnetto gradvis. Det gör att underskotten gradvis minskar och att avgiftsnettot från och med år 2040 beräknas bli positivt.

Pensionssystemets finansiering fram till denna tidpunkt klaras genom en reducering av AP-fondernas tillgångar. År 2040 beräknas AP-fondernas värde motsvara endast ett års pensionsbetalningar mot drygt 4 år 2010.

Pensionsmyndigheten nya framskrivningar förväntas ge ännu något försvagade resultat vad gäller avgiftsnetto, fondstyrka och balanstal. Det beror på att kalkylerna på grund av bl.a. skuldskrisen utgår från en sämre konjunkturrell situation inklusive längre värden i AP-fondernas tillgångar. Utmaningarna som följer av fortsatt ökad medellivslängd kommer i de nya beräkningarna att visas vara större än vad som tidigare har antagits.

Tekniskt sett är pensionssystemet finansiellt uthålligt. Förtroendet kommer dock inte bli lika uthålligt om den genomsnittliga bruttkompensationsgraden sjunker kraftigt för dagens och framtidens pensionärer. Ett viktigt argument för ett längre arbetsliv för äldre är att värna om pensionssystemets faktiska uthållighet.

5.3 Vad händer med pensionerna

Nuvarande avgiftsbestämda allmänna pensionssystem innebär att pensionernas kompensationsgrad, dvs. pensionen i förhållande till inkomstnivån under det sista året före pensioneringen, med oförändrat pensionsbeteende sänks i takt med att vi lever allt längre. Dagens yngre generationer som kan väntas leva längre än dagens äldre kommer således att behöva arbeta några extra år för att få tillräckliga pensioner, dvs. pensioner på motsvarande nivå som dagens äldre erhåller.

Vad händer med pensionsnivåerna i det allmänna systemet om pensionsbeteendet inte förändras i takt med ökad livslängd? Pensionsmyndighetens underlag visar att om inte äldre arbetar längre kommer kompensationsgraden att falla mer än 10 procentenheter om 40 år.¹⁰ I basscenariot sjunker kompensationsgrad från 66 procent för årskullen född 1946 till cirka 52 procent för

¹⁰ Pensionsmyndigheten, Orange rapport pensionssystemet årsredovisning 2010, s. 28.

årskullen född 1990. Cirka 9 procentenheter av denna minskning beror på den förväntade ökningen i medellivslängd.

I beräkningarna antas ett oförändrat arbetskraftsdeltagande och pensionsbeteende. Det innebär att de äldre i framtiden lämnar arbetslivet vid ungefär samma tidpunkt i livet som i dag. Tiden som pensionär blir i genomsnitt allt längre. Med fler år som pensionen ska fördelas på blir följderna att genomsnittspensionen försämras i förhållande till genomsnittlig förvärvsinkomst. Därmed ökar skillnaden i inkomst mellan förvärvsarbete och pensionärer. För den enskilda pensionären märks detta också genom en ökad skillnad mellan mottagen pension och vad man som förvärvsarbete fått ut i lön.

I kapitel 16 görs en grundlig analys av konsekvenserna på framtida pensionsnivåer vid oförändrat pensionsbeteende.¹¹ Det framgår bland annat att det finns en påtaglig risk att äldre i framtiden kommer att få en försämrad ekonomisk standard jämfört med de förvärvsaktiva. Att äldre även i framtiden kommer att behöva en större andel grundtrygghet än yngre kan bli en följd av det faktum att de inkomstgrundade pensionerna utvecklas långsammare än inkomsterna för de förvärvsaktiva. Detta accentueras av att fattigdomsbegreppet är relativt, inte absolut.

Behövlig pensionsålder

Hur mycket längre behöver kommande generationer arbeta för att neutralisera effekten av livslängdsökningen sedan pensionsreformen beslutades 1994? Detta illustreras av Pensionsmyndighetens kalkyler över "behövlig pensionsålder".¹² Beräkningarna baseras på SCB:s befolkningsprognoser och utgår från i övrigt oförändrat arbetsmarknadsbeteende, t.ex. vid vilken ålder man i genomsnitt träder in i arbetslivet. Kalkylerna visar den ålder olika födelskohorter måste arbeta till och ta ut pension vid för att livslängdsökningen och det högre delningstalet inte ska ge en lägre kompensationsgrad. Genom att fortsätta att arbeta efter 65 års ålder tjänar man in ny pensionsrätt och genom att ta ut pensionen vid en högre ålder blir delningstalet lägre. Även de s.k. arvsvinsterna blir högre, dvs. det tillskott till pensionsbehållningen som uppkommer genom

¹¹ Beräkningar i kapitel 16 baseras på Regeringskansliets mikrosimuleringsmodell SESIM.

¹² Pensionsmyndigheten, Orange rapport pensionssystemet årsredovisning 2010. Beräkningar har gjorts som beskriver genomsnittlig pension vid 65 års ålder i procent av genomsnittsinkomsten.

att en del hinner avlida. Detta samverkar till att öka pensionernas storlek.

Den behövliga pensionsåldern i det allmänna pensionssystemet stiger påtagligt mellan årskullarna födda 1940 respektive 1955 (tabell 5.3). Årskullar födda före 1954 har vissa delar av pensionen beräknad enligt de äldre reglerna. För årskullar födda från 1955 och framåt stiger den behövliga pensionsåldern med ungefär en halv månad per årskull. Huvudförklaringen till höjningen av den behövliga pensionsåldern är, vid sidan av effekten av ökande livslängd, att det nya pensionssystemet ger en något lägre kompensationsgrad än ATP-systemet, allt annat lika.

Tabell 5.3 Behövlig pensionsålder

Årskull			
född	Fyller 65 år	Behövlig pensionsålder för konstant kompensationsgrad	Tid som pensionär från behövlig pensionsålder
1930	1995	65 år	17 år 5 mån
1940	2005	65 år 2 mån	18 år 0 mån
1945	2010	65 år 9 mån	18 år 8 mån
1950	2015	65 år 9 mån	18 år 8 mån
1955	2020	67 år 2 mån	18 år 7 mån
1960	2025	67 år 6 mån	18 år 7 mån
1965	2030	67 år 9 mån	18 år 8 mån
1970	2035	68 år 0 mån	18 år 9 mån
1975	2040	68 år 3 mån	18 år 10 mån
1980	2045	68 år 5 mån	18 år 11 mån
1985	2050	68 år 7 mån	18 år 11 mån
1990	2055	68 år 8 mån	19 år 1 mån
1995	2060	68 år 10 mån	19 år 1 mån

Källa: Pensionsmyndigheten.

Även om man arbetar så mycket längre som beräkningen visar förväntas ändå varje årskull i genomsnitt leva fler år som pensionär. Beräknat antal år som pensionär ökar från 17 år och 5 månader för årskullen född 1930 om den pensionerades vid 65 års ålder, till 19 år och 1 månad för årskullen född 1990 om den pensioneras vid sin behövliga pensionsålder på 68 år och 10 månader.

För att förhållandet mellan genomsnittlig allmän pension och genomsnittlig pensionsgrundande på sikt ska vara konstant krävs att förhållandet mellan yrkesaktiv tid och tid som pensionär är

ungefärligen konstant. För att detta villkor ska uppfyllas krävs endera att inträdesåldern i yrkeslivet sjunker eller att åldern vid utträdet från yrkeslivet stiger.

I Pensionsmyndighetens pessimistiska scenario räknas med en avkastning på AP-fondernas kapital som är lika med den antagna reala lönetillväxten. I detta scenario aktualiseras systemets s.k. balansering under en mycket stor del av de framtida decennierna. I så fall blir de behövliga pensionsåldrarna högre. I ett optimistiskt scenario, där avkastningen antas bli 3,5 procentenheter högre än den reala lönetillväxten, blir överskotten i pensionssystemet mycket stora. Då sänks den behövliga pensionsåldern betydligt.

5.4 En uthållig finansiering av välfärden

Många länder i västvärlden höjer pensionsåldern för att hantera finanskrisen och skuldproblemen (se kapitel 7). Effekterna är dock långsiktiga och kan inte bidra till att minska de akuta skuldproblemen. I Sverige, som sedan många år har välordnade offentliga finanser, har krisargumentet inte haft någon särskilt stor tyngd i diskussionen om höjd pensionsålder.

Samtidigt är den långsiktiga finansieringen av välfärden ett av de viktigaste argumenten för att också äldre behöver arbeta längre. Offentligt finansierade välfärdstjänster av hög kvalitet tillgängliga för alla oavsett inkomst och sociala förhållanden är i dag en grundpelare i politiken för att skapa förutsättningar för en effektiv ekonomi och en rättvis fördelning. Dagens välfärdssystem utformades för länge sedan när det var många personer i förvärvsaktiv ålder som försörjde ganska få äldre som fick pension, omsorg och vård. Förändringarna i demografiska försörjningskvoter och ”ekonomisk försörjningsbörda” visar att förutsättningarna har ändrats radikalt.

Välfärdspolitiken står således inför stora strukturella utmaningar. Inom en tioårsperiod kommer de offentliga finanserna att bli allt mer ansträngda. Då närmar sig som nämnts de stora 40-talskullarna den vårdkrävande åldern samtidigt som ganska stora kullar av 60-talister börjar gå i pension. Befolkningen i arbetsför ålder ökar däremot knappast alls.

För att undersöka hållbarheten i välfärdens finansiering görs långsiktiga kalkyler. Det kan möjligen tyckas något orealistiskt att beräkna ekonomiska scenarier för 50–80 år framåt i tiden. Det räcker med att gå tillbaka motsvarande tid för att inse hur genom-

gripande förändringar som kan inträffa under ett så långt tidsspann. Men sådana kalkyler är centrala för att testa om samhällskontrakten är uthålliga mellan yngre och äldre, givet dagens politik och vad man nu vet om olika ekonomiska samband. En nyckelfråga är om dagens omfördelningssystem medför en rimlig fördelning av konsumtionsmöjligheter och levnadsstandard inkl. vård och omsorg mellan förvärvsarbete och äldre, dvs. utan stora skattehöjningar. Finns det risk att pågående demografiska förändringar medför att dagens generationer vältrar över stora skulder på kommande generationer?

Den finanspolitiska hållbarheten analyseras vanligen genom att man schablonmässigt skriver fram banan för offentliga inkomster och utgifter. I framskrivningens huvudscenari antas normalt både en oförändrad politik och ett oförändrat beteende hos medborgare och samhällets aktörer. Dessa antagande görs för att skapa transparens och jämförbarhet. Kalkylen ska därför inte ses som en bästa bedömning på den framtida utvecklingen. Man antar förenklat att standarden i en viss offentlig tjänst förblir densamma i en demografisk grupp. För utvecklingen på arbetsmarknaden antas oförändrat beteende. Det innebär t.ex. att sysselsättningsgraden, arbetskraftsdeltagandet och medelarbetstiden i en viss åldersgrupp är oförändrad framöver. Kalkylerna är känsliga för vilka antaganden som görs för utvecklingen på arbetsmarknaden. Mest känsliga är de för vad som antas om standarden i välfärdstjänsterna.

Det är naturligtvis grannlaga att göra kalkyler över demografi och samhällsekonomi för så långa tider. Somliga faktorer kan man redan i dag veta ganska mycket om, som exempelvis befolkningsutvecklingen under de närmaste 10–15 åren. För längre fram i tiden får man gissa, vilket ofta är mycket svårt redan för demografiska variabler. Kan den förväntade livslängden fortsätta att öka som under de senaste årtiondena om fler människor väljer en ohälsosam livsstil. En annan svårbedömd faktor är nettoinvandringen, kommer den att ligga på dagens nivåer eller kanske successivt öka som följd av både minskade barriärer mellan länder och ojämn efterfrågan i olika regioner.

Även ”oförändrad politik” kan tolkas olika. Ska man exempelvis anta att barnbidragets värde hålls konstant eller ska man anta att bidraget enligt historiska mönster efter hand anpassas till inkomstutvecklingen. Vanligen antar man att sådana bidrag skyddas mot urholkning.

Kalkylerna är således osäkra och måste tolkas med stor försiktighet. Små förändringar i antagandena kan helt förändra bilden vid slutet av framskrivningen. Trots det ger huvudscenarier och olika känslighetsanalyser en fingervisning om under vilka förutsättningar finansieringen av den offentliga välfärden kan vara uthållig.

Långsiktsskalkyler görs återkommande av Långtidsutredningar, Finansdepartementet, olika intresseorganisationer, forskare m.fl.¹³ Även om metoder och antaganden varierar en smula är resultaten ganska lika. Finansdepartementets långsiktsskalkyler visar exempelvis att de offentliga finanserna är uthålliga, men endast om man antar att standarden i välfärdstjänsterna inte ökar i takt med ett ökat välbefinnande.¹⁴ Den privata konsumtionen växer starkt samtidigt som välfärdstjänsternas standard förblir oförändrad.

Ett typiskt mönster i flertalet länder under lång tid är dock att när ekonomin växer så efterfrågar människor välfärdstjänster med högre standard. Beräkningar för Sverige pekar på att standarden i offentliga tjänster historiskt har ökat med i genomsnitt 0,5–1 procent per år.¹⁵ De flesta bedömare anser därför att det är realistiskt att anta att efterfrågan på välfärdstjänster även framöver kommer att öka både som följd av den ekonomiska tillväxten och den teknologiska utvecklingen, som exempelvis gör att allt fler sjukdomar kan behandlas eller rentav botas. Till ökade kostnader bidrar också att välfärdstjänster ofta är svåra att effektivisera, även om intressanta försök pågår med bl.a. nya IT-stöd.

I mer realistiska scenarier beräknas därför den offentliga konsumtionen fortsätta att växa snabbare än vad som är demografiskt motiverat, exempelvis i samma takt som BNP. En rad kalkyler visar att ett finansieringsgap då uppstår som efter hand leder till en snabbt växande offentlig skuld. Räkneexempel visar att om konsumtionen av välfärdstjänster fram till 2030 ska öka i åtminstone samma takt som BNP behövs 150 miljarder kronor tillföras välfärdstjänsterna, vilket är mer än utgifterna för hela försvaret, den högre utbildningen och forskningen samt biståndet.¹⁶ Med liknande kalkyler beräknar Sveriges kommuner och Landsting att välfärdens

¹³ Se bl.a. Vi har råd med framtiden. Arenaidé och Timbro 2010.

Framtidens utmaningar. Välfärdens långsiktiga finansiering. SKL 2010

Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga ESO 2009:1

Sveriges ekonomi – Scenarier på lång sikt, bilaga 1 till LU 2008, SOU 2008:108

Förstudie: Konjunkturinstitutets beräkning av S2-indikatorn. KI 2012

¹⁴ 2011 års ekonomiska vårproposition. Prop 2010/11:100

¹⁵ Prop. 2010/11:100

¹⁶ Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga, ESO 2009:1.

finansiering år 2035 motsvarar 13 kronor mer i skatt. Experter och forskare är i stort sett eniga att det på sikt finns ett växande problem som bör angripas så tidigt som möjligt.

Ökad sysselsättning kan bidra till att förstärka finansieringen av den offentliga välfärden. Om fler arbetar stiger skatteinkomsterna samtidigt som, beroende på antaganden om pensionering m.m., utgifterna för transfereringar kan sjunka. Om äldre antas successivt förlänga sitt arbetsliv med i genomsnitt två år fram till 2099 stärks det offentliga finansiella sparandet med 46 miljarder kronor motsvarande 0,6 procent av BNP redan till 2030 och med 4 244 miljarder kronor motsvarande 4,8 procent av BNP 2090, visar Finansdepartementets känslighetsberäkning.¹⁷ Fler äldre i arbete kan således bidra betydligt till att minska finansieringsgapet.

5.5 Arbetskraftsbrist

Förutom åldrandet är en annan central komponent av den strukturella förändringen i befolkningens sammansättning att arbetskraften inte längre väntas öka nämnvärt. Aktiviteten på arbetsmarknaden är central för finanspolitikens långsiktiga hållbarhet. Ju fler arbetade timmar i ekonomin desto bättre blir hållbarheten. Sedan 1970-talet har Sveriges ekonomiska utveckling och omvandling gynnats av en växande arbetskraft, både genom kvinnornas inträde i avlönat arbete och en tidvis hög arbetskraftsinvandring.

Enligt både Riksbankens och Finansdepartementets långsiktiga beräkningar kommer andelen i arbetskraften att i det närmaste plana ut för avsevärd tid framåt. Det är ett resultat om antagandet om oförändrat beteende på arbetsmarknaden. Enligt Finansdepartementets kalkyler i den senaste ekonomiska vårpropositionen kommer arbetskraften de närmaste 20 åren att öka med endast drygt 3 procent eller drygt 150 000 personer, även med hänsyn till nettoinvandring.¹⁸ Under samma tid beräknas antalet personer som är 65 år och äldre att öka med mer än 600 000 personer eller cirka 34 procent.

Varningar för en kommande brist på arbetskraft har utfärdats flera gången under de senaste decennierna, men bristsituationen har inte uppstått. Orsakerna har varit olika, från fallande arbetskraftsefterfrågan till följd av djupa ekonomiska kriser till oväntade

¹⁷ Prop. 2011/12:100.

¹⁸ Prop. 2011/12:100.

ökningar av nettoinvandringen genom krig och konflikter i vår omvärld.

Under de kommande åren sker den största generationsväxlingen i modern tid när de stora kullarna födda på 1940-talet successivt lämnar arbetslivet.¹⁹ Enligt Arbetsförmedlingen kommer det inom den offentliga sektorn att behövas 650 000 personer inom tio år. SKL beräknar att välfärdssektorn behöver rekrytera 420 000 nya medarbetare fram till år 2020.²⁰ Generationsväxlingen slår brett och inom åtskilliga sektorer kommer brist att uppstå på utbildad personal. Inom vissa yrken kommer fler än hälften av de yrkesverksamma att gå i ålderspension under perioden 2010–2025. De demografiska förändringarna krymper tillgången på arbetskraft inom allt fler yrken på de regionala arbetsmarknaderna.

Intill en viss gräns kan avgångarna hanteras genom produktivtetsökningar och ökad medelarbetstid. I takt med att de senaste årens ekonomiska kriser övergår i en återhämtning kan dock bristen på arbetskraft leda till både flaskhalsar och en svag ekonomiskt tillväxt. Inom vissa regioner kan det bli svårt att hålla uppe kvaliteten i välfärdstjänsterna. Ett längre arbetsliv bland äldre kan bidra till att lindra problemen i spåren av generationsväxlingen, särskilt inom vissa regioner och sektorer av arbetsmarknaden.

5.6 Vi arbetar allt mindre

En vanlig föreställning är att vi i Sverige arbetar allt mer. Kvinnornas arbetskraftsdeltagande har ökat, äldre arbetar allt längre och fler vill arbeta heltid. Olika tidsserier bl.a. i SCB:s AKU-undersökningar visar på denna utveckling.

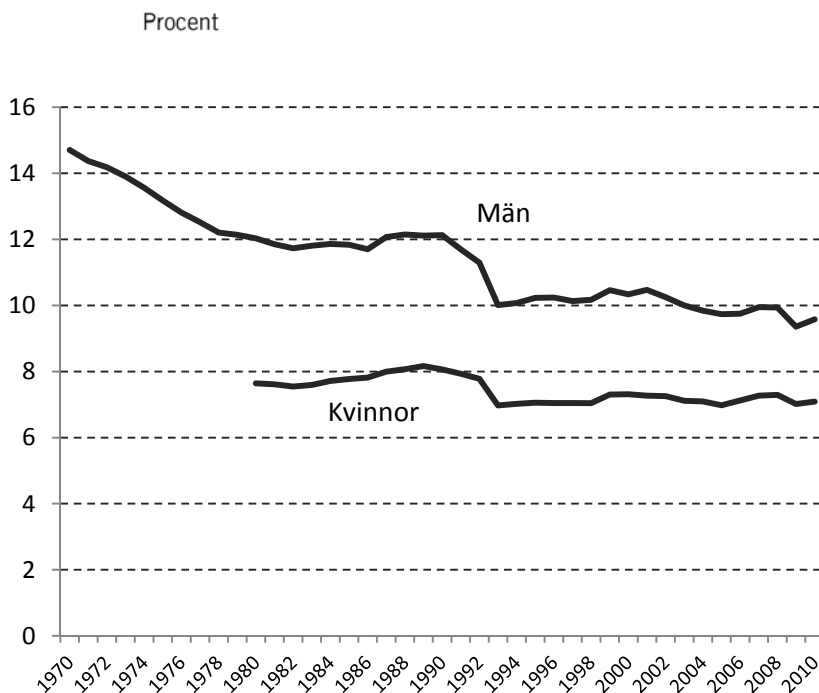
Ett annat sätt att se på detta är att fråga sig hur stor del av livet som man arbetar. Då beaktar man att medellivslängden ökar samtidigt som inträdet i och utträdet från arbetslivet ändras. En sådan kalkyl baserad på SCB:s AKU-undersökningar visar att vi arbetar en allt mindre del av våra liv. Män arbetar inte fullt 10 procent av livets totala antal timmar medan kvinnor arbetar 7 procent. Männens arbetstidsandel har minskat kraftigt sedan 1970, kvinnornas har minskat betydligt mindre. Det är dock tveksamt om

¹⁹ *Generationsväxlingen på arbetsmarknaden – i riket och i ett regionalt perspektiv*, Arbetsförmedlingen, 2011.

²⁰ *Här finns Sveriges viktigaste jobb – En rekryteringsprognos för välfärdssektorn*, Sveriges Kommuner och Landsting, 2011.

beräkningarna för kvinnor är rättvisande eftersom kvinnornas arbete har flyttat från hemmen till den betalda arbetsmarknaden.

Diagram 5.8 Andel av livets timmar som man arbetar.



Källa: SCB, egna beräkningar.

Livsarbetstiden minskar således år från år, på grund av längre utbildningstider, senare inträde i arbetslivet fram till 1990-talet, reformer som ger längre ledigheter, tidigare utträde och inte minst ökad medellivslängd. Med rimliga antaganden om en fortsatt ökad livslängd och sysselsättningsandelar kan man vänta sig att denna relativa livsarbetstid kommer att fortsätta att minska, om dagens pensionsbeteenden inte ändras.

Beräkningen är starkt schabloniserad och ska betraktas som illustrativ.²¹ Den baseras på arbetslivets längd (utträdesålder minus debutålder) i ett fortvarighetstillstånd (se kapitel 18), där kommande generationer antas ha samma arbetskraftsdeltagande som

²¹ Ett liv i timmar beräknas som återstående medellivslängd vid födseln multiplicerad med $24 \times 365,25$.

under beräkningsåret. När det gäller antalet årsarbetstimmar används löpande uppgifter om timmar per person och år.

5.7 Arbete, pensionering och livskvalitet

Ålderspensioneringens positiva välfärdseffekter har tagits för givna under 100 år. Medborgarna, experterna och politikerna har utgått från att när man går i ålderspension så förbättras i allmänhet livskvaliteten. Hälsan blir bättre och fritiden ger utrymme för ökade sociala aktiviteter och fysiskt träning. Äntligen får man tid för barnbarnen. Det blir tid över för resor, bildning och kultur som stimulerar den kognitiva förmågan.

Först under senare år har forskningen börjat undersöka ålderspensioneringens välfärdseffekter. Nya databaser har byggts upp där man följer äldre före och efter pensioneringen. Forskningen om pensioneringens effekter på livskvalitet och välfärd är fortfarande i sin linda. Utredningens översikt i kapitel 4 visar att den senaste forskningen inte är entydig.

För äldre som upplever sig haft slitsamma och enformiga arbeten är det troligt att ålderspensioneringen kan bidra till en större tillfredsställelse med livet. Detsamma gäller givetvis äldre som har olika hälsoproblem som försvårar arbetet.

Sammanställningen i kapitel 4 visar dock att det finns åtskilliga resultat som pekar på att ett fortsatt arbete för många äldre gynnsamt kan påverka hälsan, kognitiva förmågor, sociala aktiviteter, livskvaliteten osv. Det gäller i synnerhet för de allt fler som har inte fysiskt krävande arbeten, jobb som de dessutom trivs med.

Vår föreställning att ålderspensionering generellt sett ökar välfärden kan inte styrkas med kunskaper från forskningen, men heller inte förkastas. På de flesta områden är resultaten motstridiga. Effekterna är olika beroende på individuella förhållanden. På en punkt verkar man dock kunna dra vissa slutsatser. Pensioneringen förefaller ofta leda till en bättre ekonomi än före pensionen, åtminstone de första åren och om man tar hänsyn till minskade kostnader.

En viktig observation är också att forskningsresultaten pekar på att den som känner sig tvingad att gå i pension – av pensionsregler, attityder eller omgivningens förväntningar – kan uppleva att livet försämras efter pensioneringen.

Arbetslinjen bygger på insikten att arbetet betyder så mycket mer än lönen. Mycket talar för att denna insikt gäller inte bara gäller personer i "förvärvsaktiv ålder" utan också många äldre.

5.8 Arbete, konsumtion och fritid

Behöver staten egentligen påverka pensionsåldern när det finns ett väl utformat pensionssystem? I marknadsekonomin, med fria val för individen att fördela sin potential mellan förvärvsarbete och fritid, maximeras välfärden om individen gör sitt val med ledning av lönenivån per timme och värdet av en extra timmes fritid. Ju mindre fritid individen har, desto värdefullare är varje timme, jämfört om han/hon redan har mycket fritid. Individen bör arbeta precis så mycket att värdet av den sista fritidstimmen är lika med timlönenivån. Fritiden är en konsumtionsvara bland andra konsumtionsvaror, och det gäller att fördela sina resurser mellan dem på ett optimalt sätt. Enligt teorin skulle det saknas anledning för staten att införa regler om t.ex. pensionsåldern. Men teorin var redan när den kom en stark förenkling av verkligheten. Det gäller i än högre i dag.

Teorin utgår från att arbetet är ett nödvändigt ont och att fritiden är tillvarons egentliga mening. Så var det förmodligen i högre grad förr än nu. Det finns visserligen fortfarande åtskilliga som upplever arbetet som slitsamt och trist. Men efter hand som fysiska påfrestningar i arbetet minskas och fler arbetsuppgifter upplevs socialt och intellektuellt stimulerande uppfattar fler att arbetet har ett värde i sig. Arbetet blir därmed också delvis en konsumtionsvara, vid sidan av fritid och exempelvis materiella konsumtionsvaror. Denna förändring ligger troligen delvis bakom att utträdesåldern höjts under senare år, särskilt bland högutbildade personer med stimulerande arbeten.

Teorin förenklar också genom att utgå från att människor betalar sin konsumtion själv. Så är det inte, och i mindre grad nu än förr. En betydande del av konsumtionen finansieras med skattemedel och dessutom får man skattefinansierade sociala transfereringar. Det skapar en "skattekil" som snedvrider individens val mellan arbete och fritid. Den som använder tid till arbete betalar skatter och avgifter för kollektiva ändamål, medan fritiden är skattefri. Fria val för individerna riskerar att leda till en tidsanvändning som inte är i överensstämmelse med deras verkliga preferenser när det gäller

offentligt finansierad konsumtion och socialförsäkringar. När en stor del av hushållens konsumtionsbehov tillhandahålls genom offentlig konsumtion, finansierad med skatter, kan det ligga i den enskildes privata intresse att hålla nere arbetstiden, eftersom inkomsten efter skatt blir liten. Man får den offentligt finansierade konsumtionen i alla fall. Men om alla gör så blir slutresultatet en lägre konsumtion än vad individerna egentligen vill ha, givet deras intjäningsförmåga, eftersom de tillgängliga skattemedlen blir för små.

I dagens pensionssystem reduceras problemet delvis, genom att den inkomstgrundade pensionen står i proportion till hur länge man arbetat. Men problemets grundläggande kärna finns kvar. Den nedre åldersgränsen på 61 år för pensionsuttag kan ses som uttryck för bedömningen att skattekillen är betydelsefull. Att som ibland sägs, den enskilde själv bekostar en tidig pensionering genom ett tidigt uttag av inkomstgrundad ålderspension är därför inte korrekt, eftersom skatter för gemensamma ändamål som betalas på arbetsinkomsterna också minskar när inkomsten blir lägre.

En ytterligare begränsning av teorin är det s.k. fripassagerarproblemet. De flesta allmänna pensionssystem har någon form av ekonomisk grundtrygghet. Den innebär normalt att personer med låga inkomster får ett svagt ekonomiskt utbyte av att fortsätta arbeta eftersom den inkomstrelaterade pensionen inte höjs över grundtrygghetsnivån.

I den allmänna ålderspensionen kan en person välja att pensionera sig från 61 års ålder eller senare. Pensionens storlek bestäms av pensionsavgifterna som betalats fram till pensioneringstillfället. Pensionen blir lägre vid en tidig pensionering. Pensionen anpassas dessutom till den förväntade återstående livslängden som pensionär genom det s.k. delningstalet. Syftet är att göra systemets samlade förväntade utbetalningar oberoende av åldern vid pensioneringen. Individen betalar alltså i princip själv merkostnaden för en tidig pensionering, och tillgodogör sig själv vinsten av att välja en sen.

Denna princip gäller dock med begränsningar, bl.a. genom risken för moturval. Personer som är medvetna om att de kan ha en kortare förväntad livslängd än genomsnittligt kan ha anledning att välja en låg pensioneringsålder i syfte att hinna få ut mer från systemet. Personer som däremot tror sig leva länge kan vilja vänta med pensioneringen för att kunna få högre pension under sina förväntat många år i hög ålder. Statistiskt hör män och låginkomsttagare till den förra gruppen, kvinnor och höginkomsttagare till den

6 Genomförda reformer

En rad reformer har genomförts under de senaste årtiondena som kan väntas förstärka de ekonomiska drivkrafterna att arbeta längre och stimulera efterfrågan på äldre arbetskraft. I detta kapitel ges en översikt av reformerna och vad man vet om effekterna.

6.1 Pensionsreformen

”Raka rör”

Forskningsöversikter pekar tydligt på att olika egenskaper i pensionssystem kan stimulera till tidigt eller senarelagd utträde från arbetsmarknaden (se kapitel 14). Pensionsreformen som började gälla 2001 hade som ett huvudsyfte att skapa en starkare länk mellan vad man betalar till systemet och vilken pension man får. Reformen innehåller flera komponenter som kan väntas bidra till ökade drivkrafter att arbeta längre:

- Bruttokompensationsgrad vid en viss given pensionsålder sänks i takt med livslängdsökningen.
- En mer flexibel pensionsålder.
- Höjda åldersgränser.
- En tydligare koppling mellan intjänad inkomst och pension.
- Ingen övre åldersgräns för intjänande av pension.
- Ingen övre åldersgräns för att påbörja uttag av pension.
- Förmånligare att vänta till efter 65 med att ta ut pension.¹

Den antagligen viktigaste egenskapen i dagens pensionssystem som ökar drivkrafterna att arbeta längre är att kompensationsgraden vid oförändrat pensionsbeteende i genomsnitt är lägre än i det tidigare

¹ Omräkning med definitiva delningstal vid 65 samt utformningen av regler kring garanti-pension.

ATP-systemet. Givet den bestämda nivån på pensionsavgiften ger de nya kompensationsgraderna ett finansiellt uthålligt pensions-system. Beräkningarna inför pensionsreformen pekade på att den nya ålderspensionen i genomsnitt kunde väntas ge cirka fem procentenheter lägre kompensationsgrad brutto (pension i procent av slutlön) vid oförändrat pensionsbeteende.² Beräkningen var kanske inte så klargörande, eftersom man jämförde kompensationsgrad i ett inte finansiellt uthålligt ATP-system med kompensationsgraden i ett uthålligt pensionssystem. I takt med att livslängden ökar, sjunker kompensationsgraden i nuvarande pensionssystem, allt annat lika. Det är ett ganska robust resultat i forskningen att lägre pensioner, eller pensionsförmögenhet, ökar drivkrafterna att arbeta längre och skjuta upp pensionsuttaget. Det är rimligt att anta att i takt med att den nya inkomstpensionen efter hand ersätter ATP kan detta leda till ett längre arbetsliv för att säkerställa en tillräcklig ålderspension.

Den andra egenskapen som kan bidra till ett längre arbetsliv är införandet av en något mer flexibel pensionsålder. Åldersregler i pensionssystemen har en styrande inverkan på pensionsbeslutet, även om det är svårt att mäta den faktiska effekten. I det tidigare ATP-systemet gällde en formell pensionsålder på 65 år. Det fanns dock möjlighet att ta ut pensionen tidigare eller senare. I ATP-systemet räknades pensionen exempelvis upp med 0,7 procent för varje månad som man väntade med uttaget.

Med pensionsreformen slopades den formella pensionsåldern och en flexibel pensionsålder infördes. Dessutom slopades åldersgränsen för högsta ålder för uttag av ålderspension. Fortfarande gäller dock 65 år som pensionsålder för garantipensionen och för när garantitillägget till övergångsgenerationerna börjar betalas ut. Man ska rimligen vänta att signaleffekten av att slopa den formella pensionsåldern i det allmänna systemet kan ha en viss effekt på pensionsbeteendet.

Genom reformen höjdes också åldern för tidigaste uttag av ålderspension från 60 till 61 år. Även denna förändring av åldersgränserna kan bidra något till att förlänga arbetslivet.

Ytterligare en faktor som delvis kan bidra till att stimulera till ett längre arbetsliv är att nuvarande inkomstpension är avgiftsbestämd, dvs. den är beroende av individens livslön och inte enbart av inkomsterna under ett begränsat antal år. Det gamla ATP-

² Se bl.a. Ett reformerat pensionssystem. Ds 1992:89 och prop. 1993/94:250.

systemet baserades på de 15 bästa inkomståren under en ramtid på 30 år och gav därmed inget ekonomiskt utbyte för intjänande utöver denna period. För att få en tillräcklig pension i dagens system bör man arbeta heltid under omkring 40 år.³ Det betyder att den som studerar länge och börjar arbeta sent i livet behöver arbeta längre för att få en tillräcklig pension.

Den direkta kopplingen mellan intjänade inkomster och pension gäller dock långt ifrån alla arbetstagare. En tredjedel av alla nyblivna pensionärer, hälften av alla kvinnor, får garantipension (GARP). För dessa är sambandet svagt mellan vad man tjänar in och pensionen. En svagare kopplingen gäller även för personer vars inkomster är högre än den övre inkomstgränsen för intjänande av pensionsrätt.

Ungefär en femtedel av alla förvärvsarbetande har inkomster över taket 7,5 inkomstbasbelopp (motsvarar enligt reglerna en gräns på 440 622 kronor 2012). Även för dessa personer ger inte högre inkomster en bättre pension. Samtidigt bör poängteras att deras pensioner ökar i takt med fler år i arbete.

En annan faktor som försvagar den direkta kopplingen mellan intjänade inkomster och pension är att en allt större andel av pensionen i framtiden kommer från premiepensionen. Denna del av ålderspensionen är, förutom arbetsinkomster, även beroende av börsens utveckling och den enskildes förmåga att förvalta sina tillgångar. År 2030, dvs. när födda 1965 uppnår pensionsålder, beräknas cirka 10 procent av ålderspensionen i genomsnitt bestå av premiepension, men variationerna mellan pensionärerna kan väntas bli betydande.⁴

I nuvarande pensionssystem intjänas pensionsrätt för inkomster även efter 65 års ålder. De ekonomiska effekterna för vanliga inkomstagare av att skjuta upp uttaget av pension med ett år var ungefär 8 procent i ATP-systemet och uppgår till 9–10 procent i det reformerade systemet. Tilläggs pension (ATP) räknades upp med 0,7 procent för varje extra månad efter 65 års ålder. Uppräkningen i det reformerade systemet beror på flera faktorer. Det beror dels på lägre delningstal och ett års extra förräntning av pensionsbehållning (både inkomstpension och premiepension), dels på ett extra års intjänade pensionsrätter.⁵

³ Orange rapport 2010, Pensionsmyndigheten.

⁴ Orange rapport 2010, Pensionsmyndigheten.

⁵ Observera att efter 65 års ålder sker all intjänande för övergångsgenerationer inom inkomst- och pensionssystemet.

För en stor del av dagens äldre gäller både det gamla och nya pensionssystemet eftersom övergångsregler finns för de som är födda 1938–1953. Det innebär att den tydliga kopplingen mellan inkomst och pension inte är lika stark för de som går i pension de närmaste åren.

Pensionsreformens effekter på arbetsutbudet

Det finns åtskillig forskning som visar att pensionsreformer som medför en tydligare koppling mellan arbetsinkomster och pension leder till ett ökat arbetsutbud bland äldre. Det finns såvitt känt bara enstaka forskningsresultat som visar effekterna av den svenska pensionsreformen, vilket bl.a. beror på att reformen ännu inte är fullt genomförd.

Erik Glans vid Uppsala universitet har dock visat i att reformen kan väntas bidra till senarelagd pension, särskilt bland offentlig-anställda.⁶ Glans har jämfört pensionsbeteendet bland äldre som påverkades olika av reformen. Resultaten visar att om man kontrollerar för utbildning, inkomst och demografiska faktorer är personer födda 1940 och senare betydligt mindre benägna att ta tidig pension i åldern 60–64 år än äldre generationer.

Resultaten kan dock delvis vara effekter av debatten om pensionerna och att bl.a. kommunalanställdas pensionsålder höjdes under perioden.

Genom pensionsreformen höjdes flera åldersgränser, bl.a. gränsen för när man kan ta ut sin ålderspension. Det finns relativt få studier av effekten av höjd pensionsålder på utträdesåldern.⁷ De studier som finns indikerar ett genomslag på mellan 10 och 50 procent, dvs. om pensionsåldern höjs 1 år så ökar utträdesåldern med 0,1–0,5 år. Om mittpunkten i detta intervall används (0,3) skulle det innebära att en höjning av åldersgränsen från 65 till 67 år skulle höja utträdesåldern med 0,6 år. Detta motsvarar en sysselsättningsökning med cirka 1,5 procent.

I kapitel 14 analyseras ingående de kombinerade ekonomiska incitamenten i det allmänna pensionssystemet, de avtalade tjänstepensionerna och skatterna. Beräkningarna visar att systemen tillsammans ger ett relativt gott ekonomiskt utbyte av att jobba

⁶ Glans E., *Pension Reforms and Retirement Behaviour*, Uppsala universitet, 2009.

⁷ van Sonsbeek, J-M, *Micro Simulations on the Effects of Ageing-Related Policy Measures*, VU University Amsterdam, 2009.

längre, även för dagens äldre. Samtidigt är de ekonomiska motiven att arbeta längre ganska svaga för personer som pensioneras de närmaste årtiondena.

Avtalade pensioner påverkar

Tjänstepensionerna bedöms spela en viktig roll för att påverka besluten om att sluta att arbeta och ta ut pension (se kapitel 14 och 17). Tjänstepensionerna påverkar exempelvis genom åldersrelaterade regler och genom att delvis försvaga de ekonomiska incitamenten att arbeta längre.

Efter pensionsreformen har tjänstepensionerna delvis anpassats till de nya reglerna i det allmänna systemet. Inom SAF-LO området ersattes STP av Avtalspension SAF-LO år 1996, vilket innebar en övergång från ett förmånsbaserat till ett avgiftsbaserat system. De nya reglerna gäller för personer födda 1968 eller senare. De som är födda under perioden 1932–1967 får även tjänstepension efter särskilda övergångsregler.

Även på det statliga området har den förmånsbestämda pensionen delvis ersatts med en avgiftsbestämd pension. PA 03 gäller sedan januari 2003 och omfattar alla födda 1943 eller senare och i vissa yrkesgrupper alla födda 1948 eller senare. PA 03 har ett större inslag av avgiftsfinansierad pension än PA-91. För inkomster överstigande taket gäller även fortsättningsvis de förmånsbestämda reglerna.

För privatanställda tjänstemän trädde ett nytt ITP-avtal, s.k. ITP1, i kraft den 1 juli 2007. ITP1 omfattar alla tjänstemän födda 1979 och senare. Den nya ITP-planen är avgiftsbestämd vilket innebär att arbetsgivaren betalar premier på 4,5 procent av kontant utbetald bruttolön på lönedelar upp till 7,5 inkomstbasbelopp och 30 procent på lön däröver.

Avtalen på det kommunala området har förändrats i flera steg. År 2006 ersattes PFA med ett nytt avtal, KAP-KL. Genom detta avtal fick samtliga grupper inom kommun och landsting samma pensionsavtal. Dessutom infördes inkomstbasbeloppet fullt ut. Den förmånsbestämda ålderspensionen minskades och i stället höjdes den avgiftsbestämda delen.

Avtalspensionernas effekter på arbetsutbudet

Avtalspensionerna utgör en allt viktigare del av medborgarnas totala ålderspensioner. Såvitt känt finns inga studier som specifikt undersöker hur reglerna i tjänstepensionerna påverkar enskildas beslut att gå i pension och sluta att förvärvsarbeta.

Så småningom kommer de avtalade tjänstepensionerna i högre grad att vara avgiftsbestämda. Övergångstiderna är dock mycket långa. För avsevärd tid framöver kommer pensionsbeteendet för en stor del av arbetskraften att i hög grad påverkas av nuvarande förmånsbestämda system.

6.2 Skattesystemet

Jobbskatteavdraget

Jobbskatteavdraget (JSA) infördes den 1 januari 2007. Syftet är att öka den varaktiga sysselsättningen och minska utanförskapet genom att göra det mer lönsamt att arbeta. JSA är egentligen en skattereduktion för skattepliktiga arbetsinkomster (inklusive inkomster från aktiv näringsverksamhet). Sjukpenning, arbetslöshetsersättning, föräldrapenning, pension och andra transfereringar ger inte rätt till skattereduktion. Det innebär att jobbskatteavdraget ökar det ekonomiska utbytet av arbetsinkomster i förhållande till inkomster från sociala transfereringar. Avdraget byggdes ut i ytterligare tre steg under perioden 2008–2010. JSA ökar med inkomsten och det högsta avdraget 2012 är 21 896 kronor per år vid en genomsnittlig kommunalskattesats om 31,60 procent. Jobbskatteavdraget beräknas 2012 uppgå till cirka 83 miljarder kronor.

Jobbskatteavdragets effekter

JSA baseras på både teoretiska och empiriska studier i Sverige och andra länder som visar att om man får behålla en större del av lönen efter skatt och bidrag så väljer fler att delta i arbetskraften, och att arbeta fler timmar. Åtskilliga länder, bl.a. USA och Storbritannien, har genomfört liknande reformer, som i utvärderingar har visat sig framgångsrika och ökat sysselsättningen.

Ett antal olika bedömare, däribland Riksrevisionen, Konjunkturinstitutet och Finanspolitiska rådet, har utvärderat jobbskatte-

avdragets effekter på sysselsättning och antalet arbetade timmar.⁸ Den samlade bedömningen är att jobbskatteavdraget har betydande positiva effekter för att få fler i arbete. Effekten bedöms vara i storleksordningen 70 000–120 000 fler årsarbetskrafter och cirka 2 till 3 procent fler arbetade timmar.

Dessa bedömningar grundas på ex ante-studier, dvs. simuleringar av förväntade effekter som bygger på skattade arbetsutbudsmodeller. Karin Edmark och kollegor vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) har försökt att använda registerdata för att ex post mäta hur de första två stegen i jobbskatteavdraget påverkade sysselsättningen på kort sikt.⁹ Forskarna konstaterar att det är svårt att utvärdera reformen eftersom alla förvärvsarbetande får JSA. Man kan således inte jämföra personer som har respektive inte får JSA. Små skillnader mellan individerna och komplexa samtidiga sysselsättningstrender gör det omöjligt att trovärdigt utvärdera reformen, anser forskarna.

Riksrevisionen har påpekat att endast cirka 40 procent av förvärvsarbetande i en enkätundersökning 2009 känner till JSA, vilket kan bidra till att minska reformens effekter på kort sikt.

Förhöjt jobbskatteavdrag och grundavdrag

Personer som fyllt 65 år vid årets ingång har fått extra förmånliga skatteregler.

Särskilda skattelättnader infördes 2009 genom ett förhöjt grundavdrag för personer som fyllt 65 år vid årets ingång.¹⁰ Syftet var i första hand att förbättra den ekonomiska standarden för ålderspensionärer, särskilt för dem med låga pensioner. Det förhöjda avdraget trappas av vid högre inkomster.

År 2009 förenklades jobbskatteavdraget för dem som fyllt 65 år samtidigt som avdraget höjdes. Det förhöjda jobbskatteavdraget är maximalt 30 000 kronor 2012.¹¹

Det ekonomiska utbytet av att fortsätta att arbeta efter 65 års ålder har således förstärkts betydligt p.g.a. det utökade jobbskatteavdraget för äldre. År 2009 höjdes grundavdraget för perso-

⁸ Prop. 2010/11:100, 2011 års ekonomiska vårproposition.

⁹ Edmark K., Liang C-Y., Mörk E., Selin H., *Jobbskatteavdraget*, IFAU, 2012.

¹⁰ Se Prop. 2008/09:38. Omfattar alla som vid årets ingång har fyllt 65 år och som har inkomster mellan cirka 18 000 och 360 000 kr/år (steg 1). Inkomster över cirka 18 000 kr/år (steg 2). Inkomster över cirka 42 000 kr/år (steg 3).

¹¹ Omfattar alla som vid årets ingång har fyllt 65 år och som har arbetsinkomster som överstiger grundavdraget.

ner som vid årets ingång fyllt 65 år. En ytterligare höjning skedde 2010. Det förhöjda grundavdraget för äldre ska ses som en välfärdsreform och inte en reform som förväntas påverka de äldres situation på arbetsmarknaden. Det finns inga kända studier som särskilt undersöker effekterna på arbetsutbudet av dessa åtgärder riktade till äldre.

Nedsatta socialavgifter

År 2007 genomfördes riktade sänkningar av socialavgifterna för att stimulera efterfrågan på äldre arbetskraft genom att den särskilda löneskatten på vissa förvärvsinkomster slopades för personer över 65 år. Detta innebär att på ersättning till personer som vid årets ingång har fyllt 65 år och som omfattas av det reformerade pensionssystemet, dvs. är födda 1938 eller senare, ska bara ålderspensionsavgiften om 10,21 procent betalas. Detta gäller även de som betalar egenavgifter. För personer som är födda 1937 eller tidigare tas inga socialavgifter ut.

De sänkta socialavgifterna gör det billigare att ha äldre som anställda, vilket förväntas stimulera efterfrågan på denna grupp. Det finns dock såvitt känt inga djupare utvärderingar av de nedsatta socialavgifterna för äldre. Forskningssammanställningar pekar i allmänhet på att riktade sänkningar av socialavgifter trots stora kostnader sällan bidrar mer än marginellt till ökad sysselsättning, oavsett om de riktas till speciella regioner eller grupper.¹²

I en bilaga till Långtidsutredningen 2011 studeras den samlade effekten av jobbskatteavdraget och nedsatta socialavgifter på äldres sysselsättning. Detta görs genom att jämföra förändringen av sysselsättningsgraden, från tiden före till efter införandet av det mer generösa jobbskatteavdraget och de nedsatta socialavgifterna för äldre, mellan ålderskategorierna 55–64 år och 65–74 år. Sysselsättningsgraden ökar den aktuella perioden i större utsträckning för den äldre ålderskategorin, det vill säga för den grupp som påverkats av reformerna. Slutsatsen utifrån resultaten är att reformerna lett till en ökning av sannolikheten att arbeta bland äldre. Det går inte att utifrån resultaten säga något om de två olika reformernas relativa betydelse.

¹² Se bl.a. Bennmarker H., Mellander E., Öckert B., (2008) och Camilo von Greiff (2009).

Ytterligare en reform som bör uppmärksammas i detta sammanhang är nedsatta arbetsgivaravgifter för arbetsgivare som anställer äldre arbetslösa (s.k. nystartsjobb).

6.3 Arbetsmarknadsåtgärder m.m.

Ett antal åtgärder har genomförts inom arbetsmarknadspolitiken för att underlätta för äldre att jobba längre.

- Den dubbla räkningen av anställningstid för äldre enligt lagen om anställningsskydd LAS slopades 2007.
- Rätten enligt LAS att kvarstå i anställning höjdes 2002 från 65 till 67 år (67-årsregeln, se vidare kapitel 17).¹³
- Personer i åldern 55–64 år kan sedan 2007 få nystartsjobb i maximalt 10 år, vilket är dubbelt så lång tid som yngre personer.
- Kvalificeringstid för nystartsjobb för personer som är 55 år eller äldre har tillfälligt förkortats från 12 månader till 6 månader.
- Regler mot diskriminering på grund av ålder infördes 2009.

Förkortningen av kvalifikationstiden för nystartsjobb motiveras av att äldre som blir arbetslösa löper särskilt hög risk att fastna i arbetslöshet. Erfarenheten från 1990-talskrisen visar att äldre som drabbades av arbetslöshet då hade betydligt svårare än andra grupper att ta sig tillbaka till arbetsmarknaden.

Inom arbetsmarknadspolitiken har inga specifika åtgärder i övrigt genomförts det senaste årtiondet för att underlätta ett längre arbetsliv.

Anställningsskyddet och äldre

Den nedsättning av arbetsförmågan som kan följa med naturligt åldrande är enligt LAS inte saklig grund för uppsägning. Turordningsreglerna ”sist in, först ut” borde gynna äldre arbetstagare som i allmänhet har längre anställningstider.

Forskningsöversikter visar att anställningsskyddets utformning påverkar sammansättningen av anställda och arbetslöshetstider.

¹³ Malmberg J., *Anställningsskyddet och pensionsåldern*. Underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen, 2012.

Skedinger framhåller att flera studier pekar på att strikt anställningsskydd har ogynnsamma sysselsättnings- och arbetslöshets-effekter för ungdomar, vilket torde innebära att äldre gynnas.¹⁴

Tidigare räknades antalet anställningsår dubbelt för anställda 45 år och äldre. Regeln slopades 2007 eftersom den bedömdes kunna utgöra ett hinder för äldre arbetslösa att komma tillbaka i arbete.

Effekter av 67-årsreglen i LAS

Det finns knappast någon publicerad forskning om effekterna av 67-årsreglen, trots att det har gått 10 år sedan reformen genomfördes (se kapitel 17). SCB har i en rapport visat att den största procentuella ökningen av antalet anställda i offentlig sektor har inträffat bland 65- och 66-åringarna under perioden 2000-2004.¹⁵ I en studie visas att förvärvsfrekvensen för 66 och 67-åringar ökar stadigt från att stabilt ha legat kring cirka 10 procent för årskullar födda 1930 till 1936 för att sedan börja stiga först med ett hopp till 15,7 procent för den första årskullen som omfattades av de nya LAS-reglerna (födda 1937).¹⁶ Det förhållandet att ökningen av andelen 65–66 åringar som arbetar sammanfaller i tiden med lagändringen kan indikera ett samband, men det kan finnas andra rimliga orsaker, som en generell trend att jobba längre.

I en ny kandidatuppsats har Markus Karlsson och My Börjesson utnyttjat det faktum att höjningen till 67 år i LAS genomfördes vid olika tidpunkter inom olika branscher.¹⁷ Genom detta naturliga experiment kan de bättre isolera effekten av lagändringen från andra förändringar. Man använder LINDA databasen som följer ett stort antal individer över tiden. En person räknas som pensionerad beroende på inkomsternas storlek från arbete resp. pension. Analyserna pekar på att höjningen av "LAS-åldern" hade en obetydlig effekt på andelen som fortsatte att jobba.

Studien bygger på en liten tidsskillnad när reformen infördes för olika branscher men jämför också med sysselsättningsutvecklingen för egenföretagare som inte berördes av reformen. Trots höjningen till 67 år har ganska få äldre valt att fortsätta att jobba efter 65. De ändrade reglerna i LAS kan dock bidra till trenden att fler arbetar

¹⁴ Skedinger P., *Effekter av anställningsskydd – vad säger forskningen*, SNS, 2008.

¹⁵ Brantingson S., med fl, *Allt fler 65+ arbetar*, SCB, 2003.

¹⁶ Klevmarken A., *Vem arbetar efter 65 års ålder?* SOU 2010:85.

¹⁷ Karlsson M., Börjesson M., *När slutet är nära*. Nationalekonomiska institutionen. Stockholms universitet, 2011.

efter 65 års ålder genom en signaleffekt, dvs. genom att påverka normerna för vad som är en lämplig pensionsålder. Det kan också ta tid innan pensionsbeteenden påverkas av de nya reglerna.

Diskrimineringslagen

Som ett av de sista länderna i EU införde Sverige 2009 en lag som förbjuder diskriminering av äldre på arbetsmarknaden. Det finns vissa undantag bl.a. för tillämpning av åldersgränser för rätt till pensions-, efterlevande- eller invaliditetsförmåner i individuella avtal eller kollektivavtal och speciella anställningar. Även särbehandling på grund av ålder, som har ett berättigat syfte och de medel som används är lämpliga och nödvändiga för att uppnå syftet är undantaget. Trots hundratals anmälningar finns endast ett fåtal fällande domar.

Det finns såvitt känt ingen forskning som belyser effekter av den svenska lagstiftningen, vilket kan bero på att lagen bara gällt en kort tid. En rad studier har genomförts för att mäta effekterna av den amerikanska diskrimineringslagen, som anses relativt sträng. Undersökningar som bl.a. jämför effekter av delstatliga lagar och av den nationella lagen indikerar att lagstiftningen kan ha bidragit till något ökad sysselsättning bland äldre och lägre pensioneringsgrad före 65 år, med en starkare positiv effekt på sysselsättningen för personer över 65 år. Samtidigt finns det indikationer på att lagen kan minska de äldres chanser vid rekryteringar (se kapitel 13).¹⁸

6.4 Reformerade socialförsäkringar

En rad reformer har genomförts sedan slutet av 1990-talet för att minska det tidiga utträdet från arbetslivet genom långtidssjukskrivning, förtidspensionering och långtidsarbetslöshet. Några av de viktigaste är följande.

¹⁸ Neumark D., Song J, *Do Stronger Age Discrimination Laws Make Social Security Reforms More Effective?*, NBER, 2011.

- Fasta tidsgränser för prövning av arbetsförmågan i sjukförsäkringen infördes 2006 ("rehabiliteringskedjan"), 12 månaders tidsgräns för sjukpenning, förlängd sjukpenning med lägre ersättning.
- Förtidspension i form av sjukersättning beviljas endast vid en stadigvarande nedsättning av arbetsförmågan och då alla rehabiliteringsinsatser prövats, generösare regler om förtidspensionärer återgår i arbete.¹⁹
- Omfattande insatser har genomförts för att stärka rehabiliteringen av långtidssjuka och underlätta omställningen, t.ex. rehabiliteringsgarantin, den s.k. kömiljarden, förstärkt samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen osv.²⁰
- Åtgärder har vidtagits för att underlätta för personer med svag förankring på arbetsmarknaden att få ett arbete, t.ex. genom sänkta arbetsgivaravgifter och skydd mot sjuklönekostnader för arbetsgivare som anställer långtidssjukskrivna.
- Möjligheterna att få en ny ersättningsperiod i arbetslöshetsförsäkringen utan att uppfylla ett nytt arbetsvillkor har avskaffats.
- Kompensationsgraden har sänkts och trappas ned vid längre ersättningstid i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen.

Statistiken visar att sjukfrånvaron och inflödet till förtidspensionen minskat påtagligt sedan början av 2000-talet. Nivåerna ligger nära eller under vad som är vanligt i andra länder. De geografiska skillnaderna i sjukfrånvaro har minskat starkt. De flesta som lämnar sjukförsäkringen återvänder till arbete.²¹

Flera utvärderingar av sjukförsäkringsreformerna av Inspektionen för socialförsäkringen, Finanspolitiska rådet, Försäkringskassan, Riksrevisionen m.fl. pekar på att reformerna har minskat sjukfrånvaron och därmed risken för tidiga utträden från arbetslivet.²² Det finns goda skäl att anta att detsamma gäller reformerna av förtidspensionen. Olika indikatorer på arbetsmarknadens funktionssätt pekar på att bl.a. reformerna av arbetslöshetsförsäkringen har bidragit till ökat arbetsutbud och högre sysselsättning. Det är

¹⁹ Förtidspension benämns officiellt sjuk- och aktivitetsersättning.

²⁰ Förändringar har också vidtagits i olika avtal för omställning på arbetsmarknaden för att minska det tidiga utträdet från arbetslivet.

²¹ Se prop. 2009/10:100.

²² Se bl.a. ISF 2010:1: *Rehabiliteringskedjan förkortade sjukskrivningarna samt Svensk finanspolitik*, Finanspolitiska rådets rapport 2010.

dock oklart om reformerna har haft sidoeffekter, exempelvis att en ökad andel äldre tar ut allmän och eller avtalad ålderspension tidigt, en ökad "sjuknärvaro" osv.

Även om åtgärderna inte specifikt har riktats till äldre är de relativt sett mer berörda än andra grupper, eftersom äldre oftare än andra är långtidssjuka och långtidsarbetslösa. Det är rimligt att anta att socialförsäkringsreformerna sammantaget också har bidragit förstärkt drivkrafterna att arbeta även för äldre.

6.5 Omfattande reformer

Under en stor del av 1900-talet var det sociala reformarbetet inriktat på att med olika åtgärder förkorta arbetslivet för äldre. Denna sammanställning, som säkerligen inte är fullständig, visar ett tydligt trendbrott. Under det senaste decenniet har ett stort antal reformer genomförts för att direkt eller indirekt stimulera till och underlätta ett längre arbetsliv för äldre.

Reformerna är tyvärr inte utformade för att underlätta utvärderingar och relativt få uppföljningar har genomförts. Det finns dock flera resultat som pekar på att särskilt skatte- och socialförsäkringsreformerna kan ha bidragit till trenden att fler äldre arbetar längre. På sikt kan man också vänta sig att pensionsreformen och omlagda avtalspensioner ytterligare kan förstärka denna trend.

Sett över en längre tid är det antagligen andra åtgärder som har störst effekter på de äldres förvärvsaktivitet. En relativt låg utslagning i grundskolan och en hög andel som skaffade sig eftergymnasial utbildning på 1960- och 1970-talen är antagligen en central faktor bakom trenden till att allt fler äldre i dag arbetar längre. Stora framsteg inom hälso- och sjukvården har säkerligen också bidragit.

7 Erfarenheter från andra länder

För snart två decennier sedan reformerades den allmänna pensionen i grunden. En flexibel pensionsålder infördes och alla fick möjlighet att tjäna in pensionsrätt oavsett ålder. Syftet var bl.a. att underlätta ett längre arbetsliv. I en rad andra länder har motsvarande debatt förts och förändringar i pensionssystemen beslutats. I detta kapitel redovisas översiktligt några av erfarenheterna från olika länder med tyngdpunkten på diskussionen om utträdesåldern¹.

7.1 Om förändringar av pensionssystemen

OECD hävdar att det stora intresset för pensionsåldern kan förklaras av att dessa regler är de mest tydliga och synliga egenskaperna i ett pensionssystem. Reglerna om pensionsålder har stor betydelse för de äldres beslut om när man ska gå i pension.

De förändringar som genomförts i OECD-ländernas pensionssystem har i många fall varit omfattande. Det finns stora likheter mellan ländernas pensionsreformer, både på ett övergripande sätt och när gäller detaljerna. Detaljerna är dock lika olika mellan länderna som de var före pensionsreformerna. Alla pensionsordningar syftar till att säkra en inkomst under ålderdomen. Trots det är det slående att lösningarna skiljer sig så mycket som de gör från ett land till ett annat. Även om de senaste decenniernas utveckling uppvisar några gemensamma drag finns det inte någon tydlig tendens till konvergens av pensionssystemen i olika länder.

En gemensam inriktning i utvecklingen bland OECD-länderna har dock varit att de allmänna pensionssystemen reformerats till att vara mindre generösa. För att minska risken för att de med lägst pensioner då ska få försörjningsproblem är det vanligt att generella

¹ Redovisningen bygger på underlagsrapport från Ole Settergren, Pensionsmyndigheten.

nivåminskningar kombineras med förstärkta grundpensioner. Tiden sedan 2008, en period som för många länder sammanfallit med skuldskris och ekonomisk inbromsning, har det varit relativt vanligt med höjningar av grundpensionerna eller skattesänkningar riktade särskilt till pensionärer med låga inkomster. Så har skett i Australien, Belgien, Chile, Finland, Frankrike, Grekland, Kanada, Korea, Storbritannien, Spanien, Sverige (bl.a. skattesänkningen för pensionärer 2009 och tilläggsbelopp till bostadstillägget 2012), Kanada och Tjeckien.

7.2 Om att definiera vad pensionsåldern är

I alla OECD-länder finns lagreglerade obligatoriska pensions-system. Med formell pensionsålder avses normalt pensionsåldern i det allmänna systemet, även om andra pensionsordningar finns med andra åldersgränser. I många fall är det relativt entydigt vad som menas med pensionsålder. Det är den ålder då en i förhållande till uttagsåldern oreducerad pension kan erhållas från det lag-reglerade allmänna pensionssystemet. I ATP-systemet var denna ålder 67 år fram till 1976, därefter 65 år.

I flera länder kombineras sådana regler med bestämmelser som innebär att oreducerad pension också kan erhållas tidigare om ett antalet inkomstår uppgår till ett visst antal. I t.ex. Tyskland kan en sådan oreducerad pension erhållas efter minst 45 år och i Spanien efter 38,5 år. Ibland förekommer att den lägsta ålder från vilken pension kan tas ut från det allmänna pensionssystemet redovisas som pensionsåldern, det är dock mindre vanligt.

I länder som i likhet med Sverige saknar en lagstadgad pensionsålder för inkomstgrundad allmän pension är det svårare att fastställa pensionsåldern. OECD exemplifierar detta med just Sverige, men samma svårighet gäller också Finland. Norge ingår i en mindre grupp av länder där livslängdsutvecklingen påverkar pensionsbeloppen, men utan en specifik åldersgräns. Även Polen kan räknas till denna grupp. OECD definierar i dessa fall pensions-åldern som den ålder vid vilken inkomstprövade åldersförmåner utbetalas. Det innebär en pensionsålder för Sverige och Finland räknas som 65 år. I Norge blir pensionsåldern definierat på detta sätt 67 år.

Italien har ett pensionssystem som liknar det svenska, men det saknar en garantipension. Där redovisar OECD en pensionsålder

som följer livslängdsutvecklingen. Dessa exempel visar tydligt hur svårt det är att definiera vad formell pensionsålder är och att göra jämförelser mellan olika länder. OECD slår också fast att det är problematiskt, bl.a. mot bakgrund av att pension fortsatt kan utgå utan minskning före den normala pensionsåldern om antalet inkomstår uppgår till 40 eller mer.

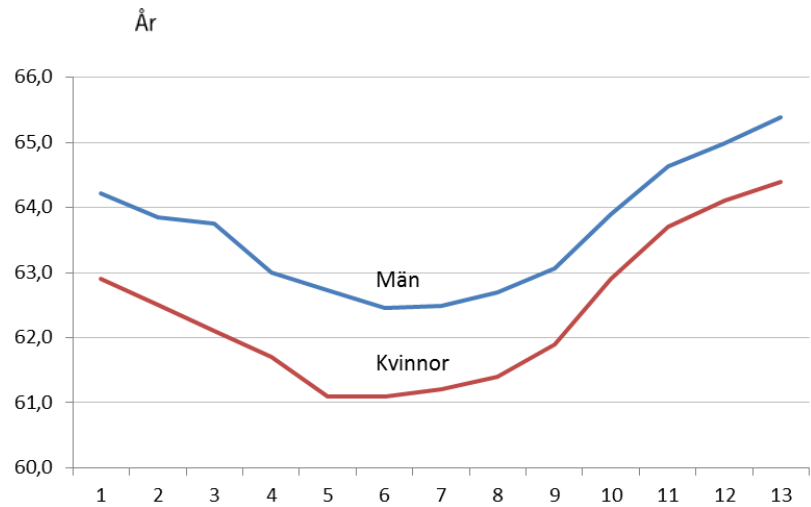
En tanke med det svenska pensionssystemets utformning är, utöver att skapa finansiell stabilitet, att pensionsåldersbeslutet ska vara individualiserat, varav följer att det inte går att fixera en, enda bestämd allmän pensionsålder.

Under senare år har några länder beslutat om att indexera den formella pensionsåldern med livslängdsutvecklingen. Så har skett i Danmark, Grekland och i viss mån även Tjeckien. Dessa automatiska höjningar av normalpensionsåldern kommer emellertid att få effekt först efter 2020.

7.3 Förändringar av pensionsåldern 1950–2050

Under en stor del av efterkrigstiden har pensionsåldern varit sjunkande (diagram 7.1). I nio av 32 studerade OECD-länder sänktes den genomsnittliga pensionsåldern för män och i tretton av dem för kvinnor fram till början av 1990-talet. Den genomsnittliga pensionsåldern för män sänktes från 64,3 år 1949 till 62,5 år 1993, dvs. en minskning med närmare två år. För kvinnor handlade det under samma period om en minskning med två år, från 62,9 till 60,9. Från mitten av 1990-talet har pensionsåldern börjat höjas.

Diagram 7.1 Genomsnittlig formell pensionsålder
i OECD-länderna 1950–2050



Källa: OECD.

År 2010 hade den genomsnittliga pensionsåldern enligt OECD:s beräkningar höjts med 0,5 år för männen och med 0,8 år för kvinnorna, jämfört med den genomsnittliga pensionsåldern femton år tidigare. Om man tar hänsyn till beslutade förändringar kommer den genomsnittliga lagstadgade pensionsåldern att öka till 65,4 år för män och till 65,0 för kvinnor år 2050. Den genomsnittliga pensionsåldern för män kommer att nå samma nivå som rådde 1950 först år mellan 2020 och 2030. Kvinnornas pensionsålder kommer att öka mer än för män, men från en lägre nivå. Kvinnorna når inom några år samma genomsnittliga pensionsålder som rådde år 1950 före 2020.

I tabell 7.1 visas vilka länder som beslutat respektive inte beslutat om förändringar av pensionsåldern, inklusive de oförändrade eller förändrade/höjda pensionsåldrar som beslutats efter 2010. I många fall är dock infasningstiderna av dessa höjningar av pensionsåldern mycket långvariga.

Tabell 7.1 Pensionsåldersförändringar i olika länder

Oförändrad < 65	Oförändrad =65	Oförändrad > 65	Höjd < 65	Höjd =65	Höjd =67	Höjd > 67
Belgien (60)	Chile	Island (67)	Frankrike (62)	Estland (60)	Australien	Danmark (68,8)*
Luxemburg (60)	Finland*	Israel (67)		Japan (64)	Spanien	Grekland (67,1)
Slovakien (62)	Kanada		Norge (67)*	Korea (60)	Tyskland	Irland (68)
Slovenien (63)	Mexiko			Turkiet (45)	USA	Italien (68,7)*
	Nederländerna			Ungern (60)		Tjeckien (68,2)*
	Nya Zeeland					UK (68)
	Polen*					
	Portugal					
	Schweiz					
	Sverige*					
	Österrike					

Källa: OECD.

*Land med livslängdsanpassning av endera pensionsbeloppet i den inkomstgrundade delen av den allmänna pensionen eller av den formella pensionsåldern.

Redovisningen avser pensionsåldern för både män och kvinnor, med undantag för Slovenien, Chile, Polen, Schweiz och Israel. Dessa länder har med nuvarande lagstiftning fortfarande år 2050 lägre pensionsålder för kvinnor. I Polen har regeringen dock lagt fram förslag om att höja pensionsåldern för kvinnor från nuvarande 60 år till 65, varefter att den ska höjas till 67 år för både män och kvinnor.

Några länder har enligt OECD:s definition sänkt pensionsåldern. Sverige tillhör den grupp länder som sedan 1950 har sänkt den lagfästa allmänna pensionsåldern – från 67 till 65 år, vilket skedde år 1976 – och som därefter inte har höjt den med den definition som OECD använder. Andra länder som sänkt pensionsåldern är Norge, som sänkte den från 70 till 67 år 1973. Kanada har från 1949 stegvis sänkt pensionsåldern från 70 till 65 år i början av 1990-talet. Irland sänkte från 70 till 65 år på 1980-talet,

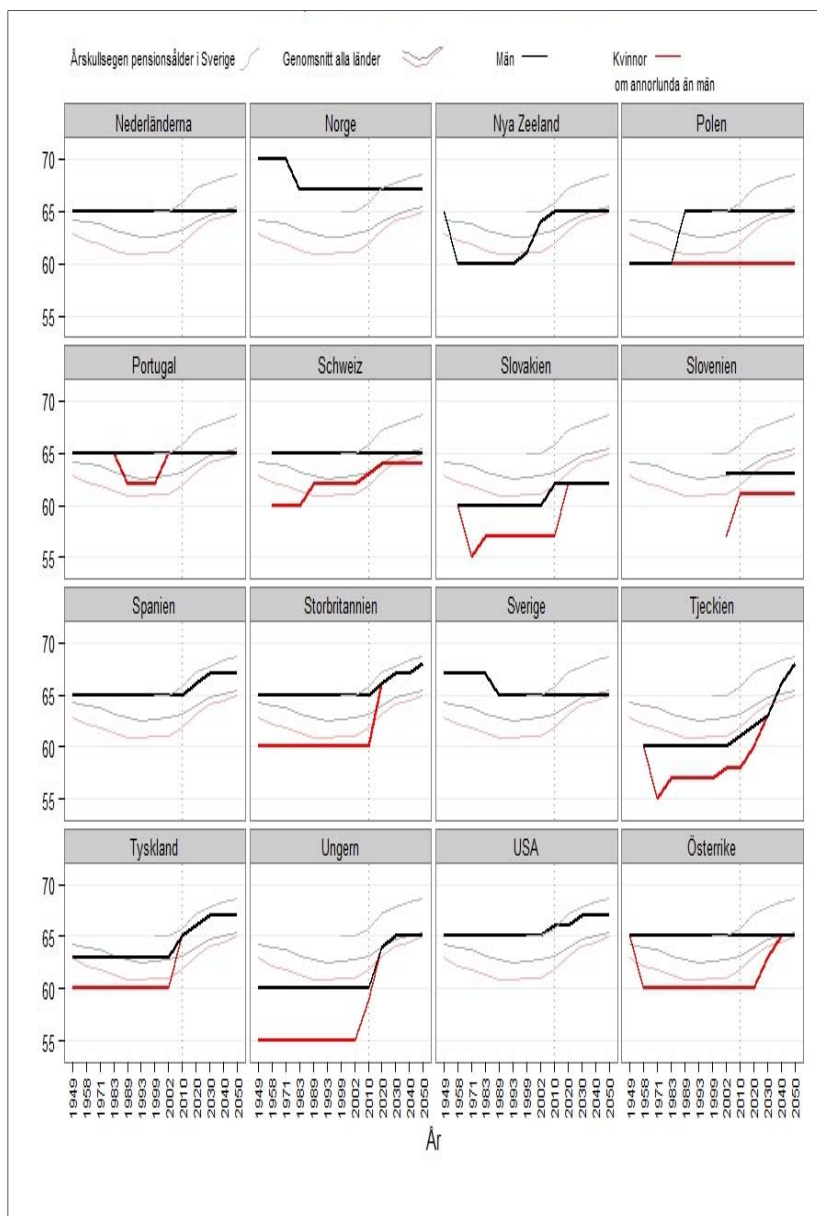
men har nu fattat beslut som innebär att pensionsåldern är 68 år fr.o.m. år 2027.

Andra länder har höjt pensionsåldern. USA är det OECD-land som först beslutade att höja pensionsåldern från 65 år. Beslutet fattades redan 1983 men innebär en mycket långsam infasning av den nya pensionsåldern. Personer födda 1960 är den första årskull som får pensionsåldern 67 år. Den årskullen var 23 år då beslutet fattades. Infasningen innebär att pensionsåldern för personer födda 1938 höjdes från 65 till 65 och 2 månader, födda 1939 höjdes den till 65 år och 4 månader osv. Pensionsåldern för personer födda 1944 blev då 66 år, vilket för närvarande därför räknas som den lagstadgade pensionsåldern. Nya höjningar med 2 månader per årskull påbörjas 2021 med årskullen född 1955 och avslutas år 2026, med årskull född 1960.

Att pensionsåldern i det amerikanska pensionssystemet är ett relativt entydigt begrepp innebär inte att det saknas möjlighet att göra förtida respektive sena uttag. Tidiga respektive sena uttag medför mer eller mindre exakt försäkringsmässig minskning respektive ökning av pensionsbeloppet. En höjning av pensionsåldern från t.ex. 65 till 66 år i ett förmånsbestämt system av det amerikanska slaget innebär i princip att ett uttag av pension vid 65 års ålder kommer att ge samma pension som före höjningen utgick vid 64 års ålder. Om pensionen i stället tas ut vid den nya normalpensionsåldern 66 blir pensionen lika stor som den före höjningen av pensionsåldern var vid 65.

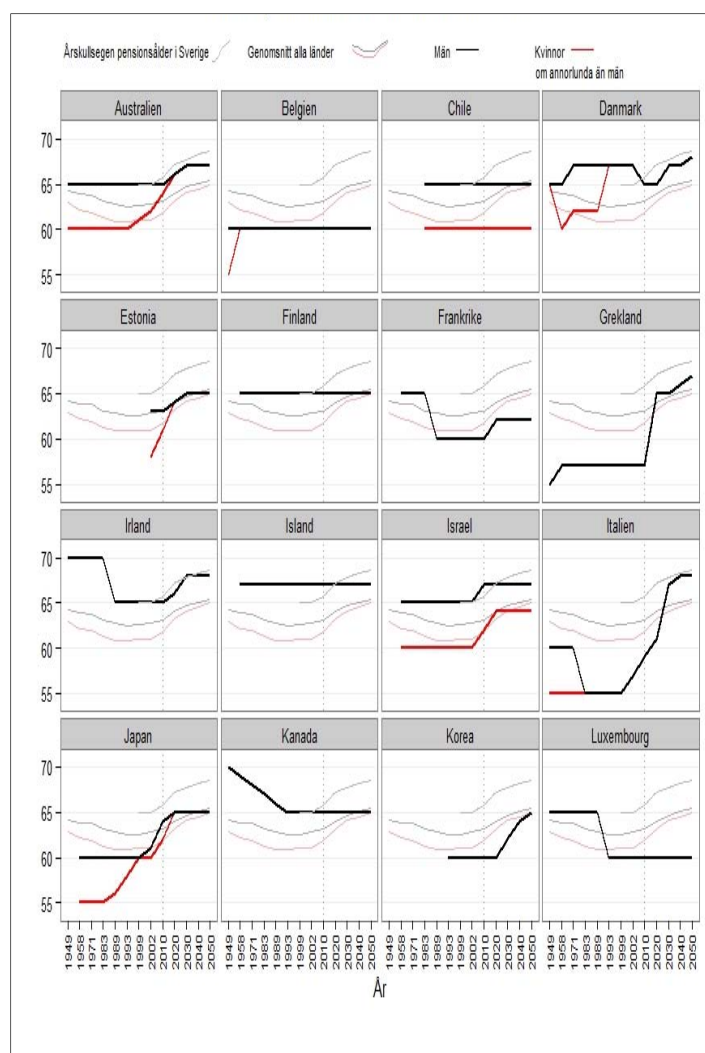
President Obamas särskilda *Deficit Commission* föreslog 2010 även förändringar i det amerikanska allmänna pensionssystemet. Bl.a. föreslogs att både lägsta åldern som nu är 62 år och normalpensionsåldern, som är 67 år från 2026 skulle kopplas till livslängdsutvecklingen. Detta beräknades innebära att normalpensionsåldern skulle bli 68 år cirka 2050 och 69 år cirka 2075. Kommissionen pekade på behov av att mildra effekterna av sådana förslag för personer som av hälsoskäl vare sig kan senarelägga pensionen eller få "förtidspension". Detta förslag har dock hitintills inte genomförts.

Diagram 7.2 Formell pensionsålder 1950–2050 i vissa OECD länder



Källa: OECD.

Diagram 7.3 Formell pensionsålder 1950–2050 i vissa OECD länder



Källa: OECD.

År 2007 beslutades i Tyskland att pensionsåldern skulle höjas från 65 till 67 år, och att höjningen skulle genomföras stegvis mellan 2012 och 2027. Det finns dock fortsatt möjlighet att få en reducerad pension från 65 års ålder för dem som har 45 inkomstår. Den höjda pensionsåldern har dock följts av en relativt omfattande debatt i Tyskland. Bland annat handlar denna om de eventuella

möjligheterna att genom förbättrade deltidsvillkor och mer flexibla pensioner öka tiden i arbetslivet utan att höja den formella pensionsåldern.

Pensionsåldern i Storbritannien har höjts genom flera olika beslut. Kvinnornas pensionsålder höjs i snabb takt från 60 till 65 år, samma som för männen under perioden 2012–2018. Vidare har en lag antagits som innebär att pensionsåldern ökar för alla från 65 till 68 år mellan 2018 och 2046. Slutligen har regeringen lagt förslag om att öka takten i pensionsåldershöjningen så att åldern 66 nås 2020, i stället för 2026, och åldern 67 nås 2026–2028, dvs. 10 år tidigare än vad som följer av nuvarande lag.

I Danmark planeras pensionsåldern höjas från 2024 till 2027, från 65 till 67 år. Vidare har beslutats att man därefter ska indexera pensionsåldern med livslängdens ökning. Med utgångspunkt från FN:s prognos för livslängdsutvecklingen i Danmark har OECD beräknat att pensionsåldern år 2050 kommer att vara till 68,8 år.

I Frankrike sänktes under 80-talet pensionsåldern från 65 till 60 år. Alltsedan detta beslut har en omfattande ekonomisk och politisk debatt förts om att höja åldern. Först hösten 2010 beslutades att stegvis fram till 2018 höja pensionsåldern till 62 år, denna nya ålder gäller fr.o.m. årskullen född 1951. Höjningen sker med 4 månader per år från och med år 2012. Försäkrade med särskilt slitsamma eller farliga yrken eller som bedömts ha en funktionsnedsättning om minst 20 procent har kvar pensionsåldern 60 år. Den gruppen bedöms utgöra cirka 4 procent av blivande pensionärer.

Under 2000-talet har Frankrike stegvis ökat det antal år med försäkrad inkomst som krävs för oreducerad pension. Antalet höjdes 2008 från 37,5 till 40 år, och det höjs till 41 år 2012. För många individer innebär detta att den ålder vid vilken de kan få en ”full” pension har förskjutits uppåt. Om man antar att en person börjar arbeta vid 20 års ålder, vilket OECD gör, kan även före den höjning av pensionsåldern som beslutades 2010, pensionsåldern 60 år anses ha höjts från 60 till 61 år 2012, eftersom försäkringstiden för oreducerad pension då höjs till 41 år. I samband med 2010 års beslut om fortsatt höjning av pensionsåldern till 62 år beslutades att stegvis höja kravet på intjänandeår till 42 år för oreducerad pension.

I Frankrike finns regler som medger en maximal allmän pension om pensionen tas ut först från en viss ålder, även om inkomst-historiken inte i sig självt medger en sådan pensionsålder. Denna

ålder har tidigare varit 65 år men är nu höjd till 67. Höjningen sker med 3 månader per år från och med år 2016 till 2023.

I januari 2011 beslutade Spanien höja pensionsåldern från 65 år till 67, stegvis mellan 2013 och 2027. Nuvarande bestämmelse om att oreducerad pension kan utbetalas från 65 för dem som har 38,5 intjänande år gäller även i fortsättningen. Samtidigt med höjningen av pensionsåldern har åldern för tidigaste uttag höjts från 61 till 63 års. Denna ålder ska kunna sänkas tillbaka till 61 vid ekonomiska kriser. Kravet på antalet intjänande år för ”full” pension har höjts från 35 till 37 intjänandeår, och för tidigt uttag av pension från 30 till 33.

I Italien beslutade regeringen, bl.a. efter påtryckningar från EU-kommissionen 2010 att höja pensionsåldern för kvinnor i den offentliga sektorn från 60 till 65 år. Höjningen sker i princip utan övergångsregler och gäller från 2012. I det allmänna pensions-systemet pågår en höjning av pensionsåldern för kvinnor till att bli 65. Pensionsåldern för både män och kvinnor höjs stegvis fram till 2026 så att den då är 67 år. Därefter höjs pensionsåldern med livslängdsutvecklingen. På samma sätt som för Danmark, dvs. utgående från FN:s prognos för livslängdsutvecklingen – beräknar OECD förmodad pensionsålder år 2050 för Italien – den hamnar då på 68,9 år. Vidare behålls en regel om att det är möjligt att gå i pensions vid vilken ålder som helst förutsatt att man har minst 40 inkomstår.

Liknande problem med att fastställa pensionsåldern finns för Turkiet. ”Pensionsåldern” avskaffades 1969, och enda kravet för att få en ”full” pension blev 25 års intjänande. En följd av detta är att, med antagandet om ett inträde på arbetsmarknaden vid 20 års ålder, att pensionsåldern kan anses ha sjunkit till 45 år. På senare tid har pensionsåldern återinförts, och avsikten är att stegvis höja denna.

År 2002 var pensionsåldern i Ungern 62 år för män och 58 år för kvinnor. Sedan 2009 är pensionsåldern dock 62 år för både män och kvinnor. Dock var en oreducerad pension för män möjlig att få redan vid 60 års ålder, förutsatt 38 intjänandeår. Kvinnor kunde få en oreducerad pension redan från 55 års ålder, förutsatt 37 intjänandeår. Under senare år har regelförändringar gjort det svårare att få tidig pension, och för män födda efter 1950 och för kvinnor födda efter 1958 kommer det inte längre vara möjligt att få tidig pension utan reduceringar.

På liknande sätt är den lagfästa pensionsåldern i Belgien 65 år för både män och kvinnor. Dock är försäkringsmässigt oreducerade pensioner tillgängliga från 60 års ålder, förutsatt 35 års intjänande.

Även i Grekland är den formella pensionsåldern 65 år, men oreducerade pensioner betalas för närvarande från vilken ålder som helst, förutsatt 37 års intjänande. Det medför att den pensionsålder som redovisas fram till 2010 är 57 år ($20 + 37$). Nyligen har reglerna ändrats så att pension framgent kan fås först från 60 års ålder, OECD anger pensionsåldern 65 år 2020. Därefter indexeras pensionsåldern med livslängdshöjningen, med effekten att pensionsåldern 2050 antas vara 67,1.

8 Medellivslängdens utveckling

Medellivslängden är en central parameter i det nya pensions-systemet. Den bestämmer i hög grad hur länge vi behöver arbeta för att få en tillräcklig pension. I detta kapitel ges en översikt över utvecklingen av medellivslängden, särskilt efter pensionsreformen, och hur väl befolkningsprognoserna har lyckats fånga förändringarna.¹ Därtill ges en kort beskrivning av de ökande sociala skillnaderna i dödlighet och vilka faktorer som kan antas ligga bakom utvecklingen.

8.1 Medellivslängdens utveckling

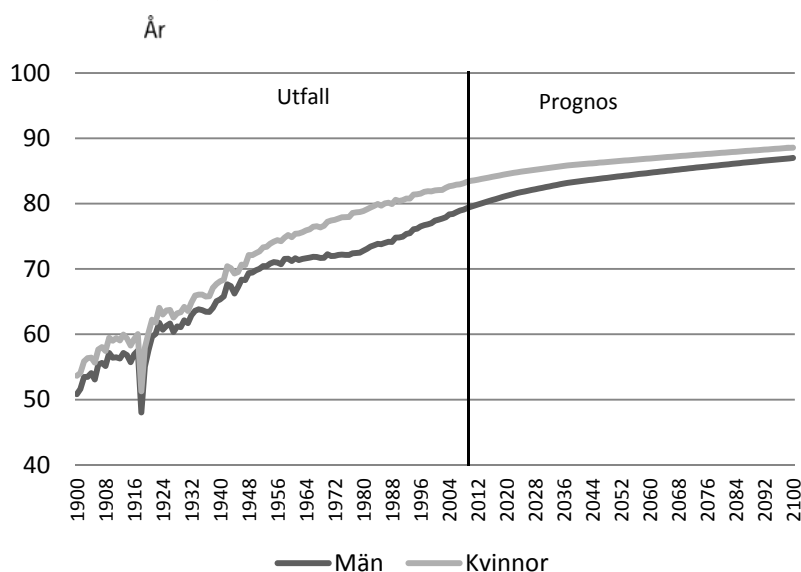
Uppgången i medellivslängd sedan början av 1900-talet har varit betydande.² I början av 1900-talet hade kvinnor och män en medellivslängd på 54 respektive 51 år och år 2010 hade medellivslängden ökat till 83,5 respektive 79,5 år.

Fram till 1950 ökade medellivslängden i samma takt för kvinnor och män och kvinnor hade mellan två och tre års högre medellivslängd.³

¹ Redovisningen bygger på en underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen från Lena Lundquist, SCB.

² Med medellivslängd avses den genomsnittliga ålder som en människa vid födseln beräknas uppnå, räknat på en bestämd grupp.

³ Sveriges framtida befolkning 2009–2060, SCB, 2009.

Diagram 8.1 Medellivslängdens utveckling 1900–2010 samt prognos för 2011–2100

Källa: SCB.

Från 1950-talet fortsatte medellivslängden öka i nästan oförändrad takt för kvinnor. För män uppmäts en allt långsammare ökning av medellivslängden. Under 1970-talet ökade medellivslängden för män mycket långsamt vilket fick till följd att skillnaden i medellivslängd mellan kvinnor och män började öka. Medellivslängden började dock åter stiga snabbare för män i mitten av 1980-talet.

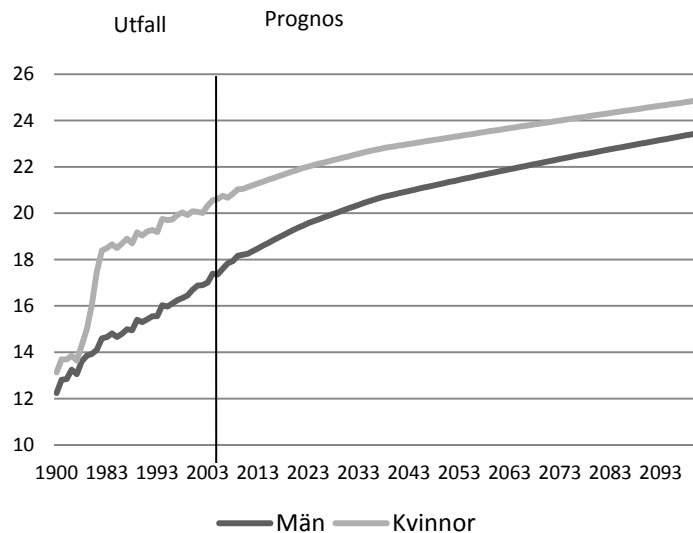
De senaste tio åren har medellivslängden i Sverige ökat med ungefär två år, enligt SCB. Medellivslängden för män har under de senaste åren ökat snabbare än för kvinnor. Detta ledde till att skillnaden i medellivslängd mellan kvinnor och män åter börjat minska. Enligt SCB låg minskad risk att dö i infektions-, respirations- och bristsjukdomar bakom ökningen av medellivslängden.

SCB räknar i sin senaste prognos med att medellivslängden i Sverige kommer öka markant för såväl män som kvinnor framöver.⁴ Medellivslängden för kvinnor antas i prognosen öka från 83,5 år 2009 till 88,6 år 2100. För män antas medellivslängden för samma

⁴ SCB, Sveriges framtida befolkning 2011–2060 (BE 18 SM 1101), 2011.

period öka från 79,5 till 86 år. I diagram 8.2 redovisas återstående medellivslängd vid 65 års ålder.

Diagram 8.2 Återstående medellivslängd vid 65 års ålder 1900–2010 samt prognos för 2011–2060



Källa: SCB.

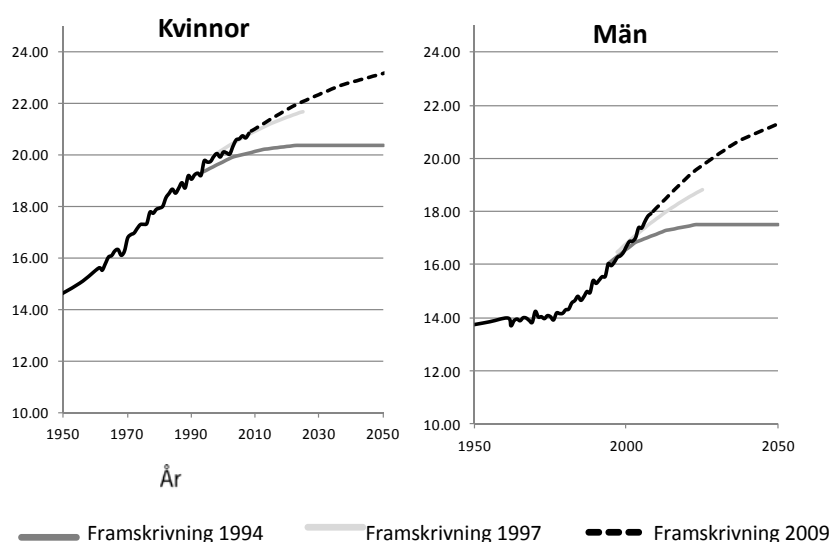
Om den faktiska pensionsåldern i ålderspensionssystemet ligger kvar på 65 år, så betyder det att i slutet av prognosperioden kommer vi att i genomsnitt vara pensionärer under en tredjedel av livet, till skillnad från en fjärdedel enligt prognosen för 2011.

Hur medellivslängden kommer att förändras under de närmaste åren beror på flera faktorer. Av betydelse är huruvida ökande dödsrisker på grund av övervikt, rökning, alkoholkonsumtion, stress och miljöproblem kommer att väga mer eller mindre än exempelvis sjunkande dödsrisker på grund av nya vaccin och effektiv behandling av olika allvarliga och kroniska sjukdomar.

8.2 Längre medellivslängd än prognoserna inför pensionsreformen⁵

SCB gör en befolkningsprognos varje år och var tredje år publiceras den i en demografisk rapport. Den senaste prognosen publiceras under våren 2012. Prognosen som gjordes 1994 låg till grund för principbeslutet om det reformerade pensionssystemet (prop. 1993/94:250). I den senare propositionen (Prop.1997/98:151 Inkomstgrundad ålderspension, m.m.) användes den prognos som gjordes 1997 (och även en jämförelse med prognosen 1994). Det har visat sig att dödlighetsutvecklingen de senaste 20 åren varit annorlunda än antagandena 1994.

Diagram 8.3 Återstående medellivslängd vid 65 år, observerat 1950–2009, Prognoserna 1994, 1997 och 2009. Kvinnor och män.



Källa: SCB.

Den prognos som gjordes 1994 har en klart lägre nivå när det gäller återstående medellivslängd vid 65 års ålder än både observerat och de senare befolkningsframskrivningarna. För kvinnor gäller att den prognos som gjordes 1997 stämmer väl överens med det obser-

⁵ Redovisningen bygger på underlagsrapport från Lena Lundquist, SCB.

verade och också med prognosen 2009. För männen har dödligheten minskat mer än vad som förutsågs både i prognosen 1994 och prognosen 1997.

Antagandena om dödlighet 1994 byggde främst på förändringar i dödligheten mellan perioderna 1983–87 och 1988–92. Under tidigare perioder hade förändringarna i medellivslängden främst hänfört sig till förbättrad dödlighet i de yngre åldrarna, men under denna period hade förändringar i dödligheten för de över 65 år större betydelse för förändringen i medellivslängd.

I SCB:s rapport från 1991 bedömdes det att den nedgång i de åldersspecifika dödstalen som observerats för kvinnor kunde avta. Senare generationers kvinnor har utsatts för större hälsorisker som rökning och påfrestning i arbetslivet. Konsekvenserna kan visa sig när dessa kvinnor når högre åldrar. För männens del diskuterades i rapporten om dödsriskerna, som är nästan dubbelt så höga som kvinnornas, kan pressas ned i framtiden. Det övervägdes om och hur mycket en hälsosammare livsstil kunde sänka dödsriskerna. En särskild fråga var om den ökade familjesplittringen kunde påverka dödsriskerna i framtiden. En annan aspekt som övervägdes var om det finns fysiologiska, genetiska och medicinska gränser för möjligheten att rädda människoliv. I prognosen 1991 antogs ingen dödlighetsförbättring efter år 2010, i prognosen 1994 är det ingen dödlighetsförbättring efter 2023.

År 1997 gjorde SCB en befolkningsprognos som inte publicerades i någon rapport. Det innebär att det inte är möjligt att närmare klarlägga vilka överväganden som låg bakom de valda antagandena.

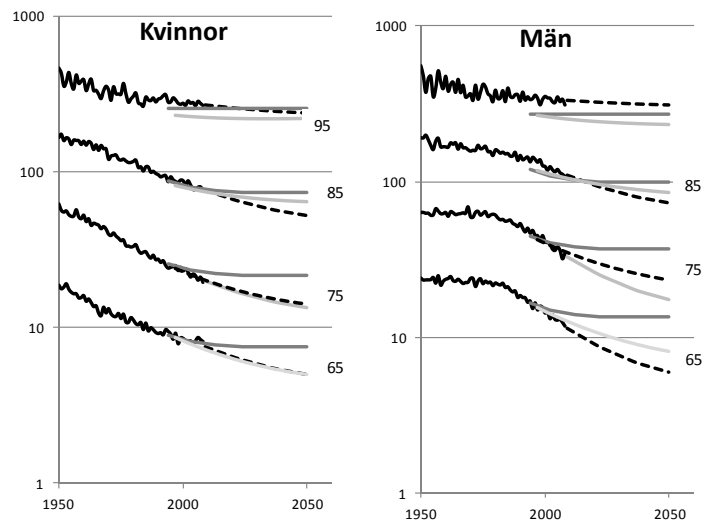
Antagandena om återstående medellivslängd förändrades kraftigt mellan prognoserna 1994 och 1997 (se diagram 8.3). I befolkningsprognosen 2000 konstateras att dödsriskerna har fortsatt att minska under den senaste femårsperioden. Det var enligt SCB:s bedömning förbättrade levnadsförhållanden som låg bakom nedgången. När det gäller framtiden övervägs i rapporten om livsstilsförbättringar och medicinska framsteg kan leda till fortsatt minskad dödlighet. Samtidigt diskuteras motverkande negativa faktorer såsom rök- och alkoholvanor, stress och övervikt.

Antagandena i SCB:s befolkningsprognos 2009 ligger i linje med de prognoser som gjordes 2003 och 2006. Det finns utvecklingstendenser som påverkar dödligheten både i positiv och i negativ riktning. Den sammanvägda bilden är att dödligheten på sikt borde minska men i varierande grad i olika åldrar. Dödligheten bedöms

reduceras i alla åldrar och under hela prognosperioden. Nedgången blir kraftigare i början av perioden och tydligare för yngre än för äldre.

I diagram 8.4 visas dödsriskerna i åldrarna 65, 75, 85 och 95 år. Den observerade utvecklingen jämförs med antagandena i befolkningsprognoserna 1994, 1997 och 2009 (1994 högst upp och 2009 längst ner). Här syns tydligt skillnaden mellan de olika prognoserna. Antaganden i prognosen 1997 ligger nära de för 2009 för kvinnorna i åldrarna 65 och 75 år. Nedgången i dödlighet för 85-åriga kvinnor har blivit större än vad man tidigare antagit. För männen har dödlighetsantagandet sänkts i varje prognos. Det är en större skillnad mellan prognoserna 1994 och 1997 än mellan prognoserna 1997 och 2009. Den kraftiga nedgången i mäns dödlighet den senaste 20-årsperioden var svår att förutse. Den förutsågs inte heller i några andra länder.

Diagram 8.4 Dödsriskerna i åldrarna 65, 75, 85 och 95 år och observerad utveckling samt antagandena i prognoserna 1994, 1997 och 2009

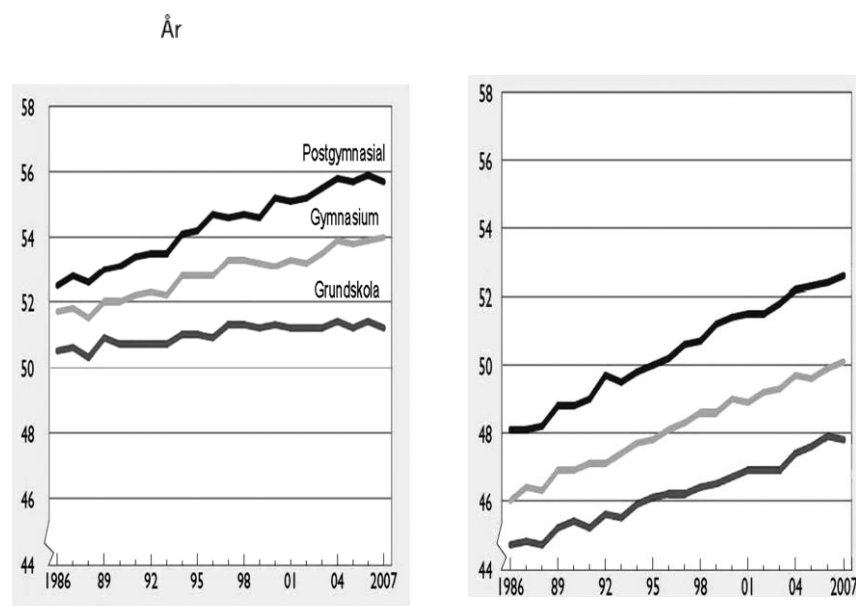


Källa: SCB.

8.3 Ökade sociala skillnader i dödlighet

Det finns relativt bred enighet om att de relativa skillnaderna i dödlighet mellan socioekonomiska grupper har ökat sedan 1970-talet i Sverige. I Folkhälsorapporten 2009 beskrev Socialstyrelsen och SCB trenden i ojämlikhet genom att beräkna skillnader i förväntad livslängd för olika utbildningsgrupper i den svenska befolkningen, år för år under perioden 1986 till 2007.⁶ År 1986 var skillnaden i förväntad livslängd mellan hög- och lågutbildade 2–3 år, 2007 hade skillnaden ökat till 5 år (se diagram 8.5).

Diagram 8.5 Återstående livslängd för kvinnor vid 30 års ålder, kvinnor (vänster) och män (höger)



Källa: Folkhälsorapporten, SoS 2009.

I Världshälsoorganisationens (WHO) oberoende kommission för hälsans sociala bestämningsfaktorer konstateras att såväl anställningsvillkor som arbetets karaktär i sig påverkar hälsan.

⁶ Folkhälsorapport 2009, Socialstyrelsen.

Dödligheten är högre bland arbetstagare med tillfälliga anställningar jämfört med de med fast anställda.⁷

Personer med grundskoleutbildning, gymnasieutbildning respektive postgymnasial utbildning skiljer sig alltmer åt i förväntad livslängd. Skillnaden mellan samtliga tre grupper ökar.⁸

En nyligen publicerad nordisk studie undersöker ojämlikheten i dödlighet med fyra olika mått (se tabell 8.1).

Tabell 8.1 Ojämlikhet i dödsrisker mellan hög-, medel- och lågutbildade. Fyra mått på ojämlikhet.

	Max-Min (absolut)	Max-Min (relativ)	Vägd genom- snittlig skillnad (absolut)	G (%)
1971–1975				
Kvinnor	3,68	1,30	0,39	2,54
Män	5,05	1,26	0,65	2,75
1976–1980				
Kvinnor	3,83	1,35	0,50	3,50
Män	5,83	1,31	0,85	3,60
1991–1995				
Kvinnor	3,62	1,40	0,76	6,64
Män	6,29	1,43	1,25	6,67
1996–2000				
Kvinnor	4,16	1,51	0,93	8,71
Män	6,44	1,50	1,37	8,05

Källa: Denny Vågerö, Socialmedicinsk tidskrift 4/2011

Tabellen visar att de sociala skillnaderna i dödsrisk ökar bland både män och kvinnor, både relativt och absolut mätt. Skillnaden i absoluta tal mellan en hög- och en lågutbildad man var 6,4 dödsfall per 1 000 personer och för kvinnor 4,2 dödsfall per 1 000 personer (kolumn 3). I relativa tal är dödsrisken 1,5 gånger högre för lågutbildade jämfört med högutbildade (kolumn 4).⁹ I dessa två första mått jämförs enbart de två grupperna med högst och lägst ut-

⁷ Utjämna hälsoskillnaderna inom en generation. Jämlikhet i hälsa genom påverkan av de sociala bestämningsfaktorerna. World Health Organization, Commission on Social Determinants of Health, Statens Folkhälsoinstitut, 2008.

⁸ Vågerö, D., *En folkhälsopolitisk kardinalfråga: ökade sociala skillnader i dödlighet under fyra decennier*, Socialmedicinsk tidskrift nr 4, 2011.

⁹ Vågerö D., *En folkhälsopolitisk kardinalfråga: ökade sociala skillnader i dödlighet under fyra decennier*, Socialmedicinsk tidskrift nr 4 2011.

bildning. I de tredje och fjärde måtten (kolumn 5 och 6) tas hänsyn till utvecklingen i samtliga tre grupper och hänsyn tas dessutom till att gruppernas storlek förändras över tid. Med reservation för den stora svårighet det medför att jämföra olika utbildningsgrupper över tid, som diagram 8.5 visar, ökar även med dessa mått skillnaden i dödsrisk mellan de olika utbildningsgrupperna under den undersökta perioden 1970–2000.

8.4 Vad förklarar ökade sociala skillnader i dödlighet

Det råder inte konsensus om att de ökande sociala skillnaderna i dödlighet kan tillskrivas en viss bestämd faktor. De flesta experter och forskare pekar på olika förklaringar som dessutom bidrar olika mycket över tiden.

Utbildningsnivå och arbetsförhållanden samvarierar kraftigt. Personer med lägre utbildning återfinns oftast i slitsamma och enformiga arbeten som ställer höga fysiska och psykiska krav, exempelvis i form av hög stress och lågt inflytande på arbetet. Högre utbildade har oftare omväxlande och stimulerande arbeten med större inflytande och lägre fysiska krav. Det finns åtskillig forskning som pekar på att dåliga arbetsförhållanden kan bidra till överdödlighet. Det finns också bedömare som anser det troligt att skillnaderna i arbetsförhållanden ökar över tiden (se kapitel 11). Sådana växande skillnader kan vara en faktor bakom ökade sociala skillnader i dödlighet.

En annan viktig förklaring kan vara den mycket kraftiga expansionen av utbildningen som inleddes på 1960-talet som gör det svårt att jämföra utvecklingen för olika utbildningsgrupper. Äldre personer som har eftergymnasial utbildning kan antas vara en i flera avseende positivt selekterad grupp. På liknande sätt kan yngre med enbart förgymnasial utbildning i dag vara en negativt selekterad grupp. En hög utbildning kan ge bättre livschanser och bidra till längre liv, men hög medellivslängd kan också orsakas av faktorer som fanns hos individerna före utbildningen.

Utbildningsgruppernas storlek i förhållande till varandra har ändrats kraftigt över tiden i och med att utbildningsnivån bland äldre generellt ökar (se kapitel 10).

Ytterligare en förklaring som diskuteras till växande sociala skillnader i dödlighet är att hälsotillståndet förändras på olika sätt i olika grupper. Till exempel har dödlighet i lungcancer bland

kvinnor med kort utbildning ökat. Samtidigt har dödligheten i bröstcancer inte minskat för kvinnor med kort utbildning lika mycket som för kvinnor med lång utbildning. Skadedödligheten är också större bland dem med låg utbildning. Personer med funktionshinder har oftare kort utbildning, och de har ofta sämre ekonomisk situation jämfört med befolkningen i stort.¹⁰ Arbetslöshet är också vanligare bland de med kort utbildning. Dessutom är fysiskt slitsamma och utarmande arbetet vanligare bland dem med kort utbildning, vilket påverkar medellivslängdens utveckling.

En teori om vad som påverkar skillnader i dödlighet är den om social status betydelse. Den brittiske forskaren Michael Marmot har visat att den relativa sociala positionen påverkar hälsan och livslängden. Social status bestäms av faktorer som utbildningsnivå, inkomst, sysselsättning och arbetsförhållanden. Låg social status innebär mindre möjligheter till socialt deltagande och kontroll som påverkar hälsan negativt.¹¹

En annan fråga som ställs är vilken betydelse som kan tillskrivas livsstilsfaktorer och förändringen i dessa över tiden mellan olika grupper.

I en finsk studie publicerad 2011 undersöks förändringen i dödlighet i olika inkomstgrupper i den finska befolkningen under tjugo år.¹² Skillnaden i dödlighet mellan den lägsta och den högsta inkomstkvan-tilen ökade under den undersökta perioden, med 5,1 år för män och 2,9 år för kvinnor. År 2007 var gapet i dödlighet mellan den lägsta och den högsta kvantilen 12,5 år för män och 6,8 för kvinnor. Den huvudsakliga förklaringen till det ökade gapet är stagnation i den lägsta inkomstkvan-tilen, för både kvinnor och män. Stagnationen beror på ökad dödlighet i alkoholrelaterade sjukdomar och ökad eller stagnerad dödlighet i många cancer-sjukdomar, samt en saktare minskning i kärlkramp och hjärtinfarkt hos män i den lägsta inkomstkvan-tilen. Skillnaden är större när den mäts efter inkomst snarare än yrke och utbildning eftersom inkomst identifierar en mer utsatt grupp. En slutsats som forskarna drar av studien är att insatser behöver riktas till de allra fattigaste för att minska de sociala skillnaderna i dödlighet.

¹⁰ Svenska lärdomar av Marmot-kommissionens rapport Closing the gap, Statens folkhälsoinstitut, Socialstyrelsen.

¹¹ Marmot M., *Statussyndromet. Hur vår sociala position påverkar hälsan och livslängden*, 2006.

¹² Tarkainen, Martikainen, Laaksonen, Valkonen, *Trends in life expectancy, by income from 1988 to 2007: decomposition by age and cause of death*.

En annan studie undersöker rökningens betydelse för skillnader i dödlighet mellan grupper med olika utbildning.¹³ I studien undersöks i vilken utsträckning rökning bidragit till utbildningsrelaterade skillnader i dödlighet och förväntad livslängd mellan 1971 och 2005 i Finland. Återstående livslängd vid 50 års ålder med och utan rökning relaterad dödlighet beräknades efter utbildningslängd och ålder. Beräkningen av rökning relaterad dödlighet är baserad på en indirekt metod där dödlighet på grund av lungcancer används som proxy för rökningens påverkan på dödligheten. I början av 1970-talet fanns stora skillnader i rökning relaterad dödlighet mellan män i olika utbildningsgrupper. 28 procent av dödsfall hos män med den lägsta utbildningen var rökning relaterade, medan samma siffra för män i den högsta utbildningsgruppen var 14 procent. Återstående livslängd var 3,4 år längre för män med hög utbildning jämfört med män med den lägsta utbildningsnivån. Skillnaden skulle ha varit 1,5 år mindre om rökning kunnat uteslutas. Rökning stod för 55 procent av gapet i återstående livslängd mellan män med olika utbildningslängd i början av 1970-talet. I början av 2000-talet hade rökning relaterade dödsfall sjunkit med 20 procent bland män med den lägsta utbildningsnivån och 9 procent bland de mest högutbildade männen. Gapet i återstående livslängd hade vuxit från 3,4 år till 4,4 år. Utan rökning hade gapet varit 3,1 år. Den del av gapet som kan förklaras av rökning minskade från 1,9 år i början av 1970-talet till 1,3 år i början av 2000-talet.

Dödsfall som kunde förklaras av rökning var extremt ovanliga bland kvinnor på alla utbildningsnivåer under 1970-talet och rökningens bidrag till utbildningsskillnader i förväntad återstående livslängd var försumbar. I början av 2000-talet hade rökningens bidrag till skillnader i återstående livslängd mellan kvinnor över 50 år med olika utbildningslängd vuxit till ungefär 0,3 år av en total skillnad på 2,7 år. Ökningen i skillnad i återstående livslängd mellan kvinnor mellan början av 1970-talet och 2000-talet kan helt förklaras av rökning. Om rökning utesluts har skillnaden mellan grupper med olika utbildningslängd sjunkit något.

¹³ Martikainen P., Ho J., Preston S., Elo I.T., *The changing contribution of smoking to educational differences in life expectancy: indirect estimates for Finnish men and women from 1971 to 2005.*

Forskarna avslutar med att poängtera att vidare forskning bör inriktas mot att kvantifiera andra riskfaktors bidrag till ökade skillnader i dödlighet, som till exempel hög alkoholkonsumtion och fetma.

9 Hälsomässiga förutsättningar för ett längre arbetsliv

En av det moderna samhällets paradoxer är att samtidigt som medellivslängden ökat mycket kraftigt med omkring två år per tioårsperiod har den ålder vid vilken man lämnar arbetslivet knappast förändrats, även om en tidigare tendens till minskning nu förbytts i en viss ökning. Resultatet har blivit att en allt längre del av livet tillbringas som ålderspensionär – och detta i stor utsträckning vid god hälsa och med goda ekonomiska förhållanden. Ålderspensioneringen infördes ursprungligen för att göra det möjligt för äldre personer med nedsatt hälsa att lämna arbetslivet och kunna åtnjuta några år i lugn och ro ”på ålderns höst”. Denna situation är sedan länge passerad. De många åren som pensionär är i dag till allra största delen år med förhållandevis god hälsa innan de mer avgörande ålderskrämporna och det oundvikliga slutskedet av livet sätter in. Men det är ostridigt att hälsan försämras med åldern och att äldre personer är mer utsatta för olika kroniska, funktionsnedsättande sjukdomar än yngre. Frågan är om den ökande livslängden också har fört med sig en förlängning av åren med hälsa och bevarad förmåga till förvärvsarbete.

9.1 De äldre blir allt friskare

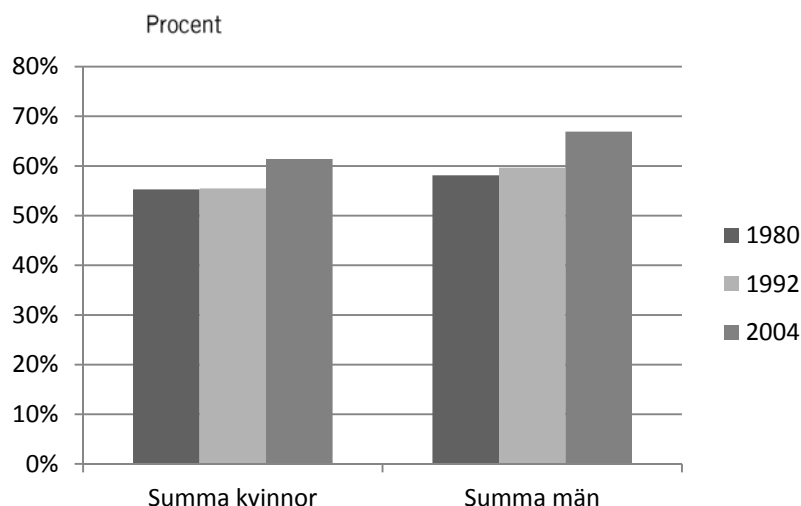
Hälsoutvecklingen i åldersgruppen 55–74 år har under perioden 1980–2004 på det hela taget varit positiv enligt självskattad hälsa i SCB:s undersökning av levnadsförhållanden ULF (se diagram 9.1).

¹ Utvecklingen i gruppen 55–64 år har däremot varit något sämre än i gruppen 65–74 år. Männen har haft en något mer gynnsam hälsoutveckling än kvinnorna. Hälsoutvecklingen har varit något bättre

¹ För mer detaljerad analys se Lagergren M., *Finns det hälsomässiga förutsättningar för ett längre arbetsliv?*, underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen, 2012.

för dem med kort utbildning jämfört med dem med längre utbildning. Antalet år med hälsa har ökat med ett halvt till ett år i åldersintervallet 55–64 år och omkring ett år i intervallet 65–74 år. Ökningen i antalet friska år har varit något större för männen än för kvinnorna.

Diagram 9.1 Andel personer med god självskattad hälsa



Källa: SCB/ULF

Undersökningar som gjorts av hälsa och funktionsförmåga hos olika åldersgrupper mellan 55 och 74 år visar att som genomsnitt över olika utbildningsgrupper är männens skattade hälsotillstånd något bättre än kvinnornas och att gruppen 55–64 anger att de har bättre hälsa än gruppen 65–74 även om skillnaden är ganska liten. Förändringen över tiden ”hoppas” en del mellan år och åldersgrupper, men huvudintrycket är att andelen med god hälsa ökat över tiden även om det finns undantag. Utvecklingen ser bättre ut för männen än för kvinnorna och för de ”äldre äldre” än för de ”yngre äldre”. Speciellt de ”yngre yngre” kvinnorna med kort eller medellång utbildning visar en negativ utveckling. Bland kvinnorna verkar gruppen med medellång utbildning ha haft en sämre utveckling än de båda övriga utbildningsgrupperna. För männen

kan man inte se någon sådan tendens. Där är utvecklingen likartad i alla tre utbildningsgrupperna.

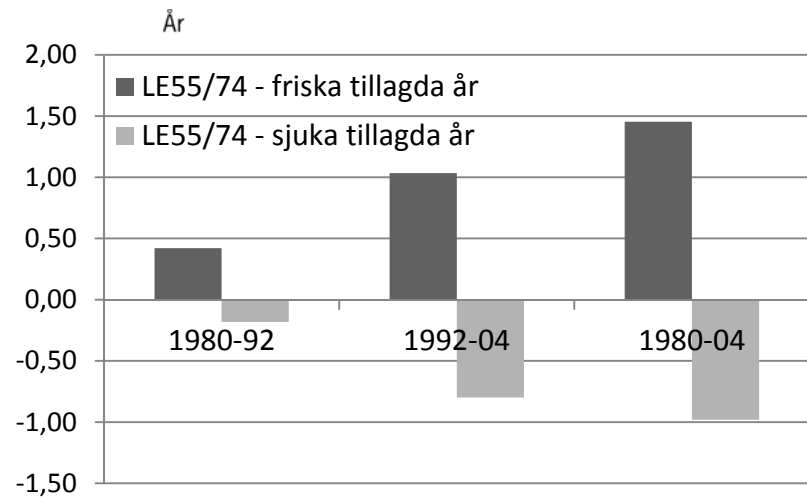
Andelen personer utan långvarig sjukdom är genomgående lägre och tendenserna de omvända jämfört med hälsoläget. I så gott som samtliga grupper minskar andelen som inte har någon långvarig sjukdom – i vissa fall drastiskt. Det är dock tveksamt om detta ska tas till intäkt för en försämrad hälsa. Snarare kan det handla om en bättre uppföljning av hälsotillståndet från bl.a. hälso- och sjukvårdens sida med ökad diagnostisering av till exempel diabetes. Det kan också vara fråga om förändrade kriterier för vad som kall betecknas som sjukdom, till exempel ändrade gränser för högt blodtryck.

Liksom för god självskattad hälsa minskar andelen som uppger att de inte har nedsatt arbetsförmåga med åldern och är något lägre för kvinnorna än för männen. Grupperna med lång utbildning har så gott som genomgående en högre andel utan nedsatt förmåga till arbete. Utvecklingen över tiden liknar den för den självskattade hälsan, men ser här något sämre ut. Förbättringar och försämringar väger här ungefär lika. Liksom förut ser utvecklingen något bättre ut för männen än för kvinnorna och i detta fall klart bättre för de äldre än för de yngre. Anmärkningsvärt är att de med lång utbildning haft en sämre utveckling av arbetsförmågan än övriga utbildningsgrupper. Äldre med kort utbildning har haft den mest positiva utvecklingen.

Andelen personer som uppger att de är utan rörelsehinder i dessa åldersgrupper är genomgående hög – högre för de yngre än för de äldre och för männen än för kvinnorna. Liksom för övriga enkätfrågor är andelen utan rörelsehinder högre i gruppen av personer med hög utbildning än i övriga grupper och skillnaden är här ganska stor. Speciellt i gruppen äldre kvinnor med kort utbildning är andelen utan rörelsehinder låg. Utvecklingen över tiden är här klart bättre än i fråga om svaren övriga enkätfrågor. I samtliga fall utom ett (kvinnor 55–59 år med kort utbildning) är det fråga om ökade andelar ”friska”. Förbättringarna faller ganska jämnt ut på de olika delgrupperna. Utifrån enkätfrågorna om självskattad hälsa, långvarig sjukdom, nedsatt arbetsförmåga och olika variabler som beskriver rörelsehinder har SCB tagit fram ett hälsoindex med fyra nivåer. SCB-indexet visar återigen något högre andelar med god hälsa för män än för kvinnor, men utfallet per åldersgrupp är mer oklart. Den positiva samvariationen med utbildningens längd syns klart för män, något mindre tydligt för kvinnor. Utvecklingen

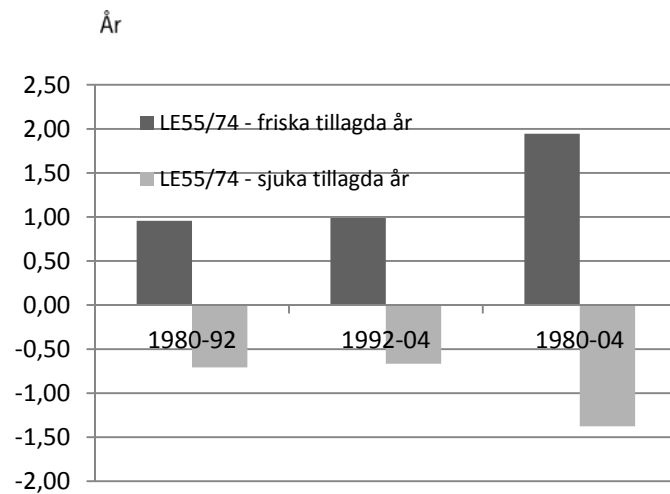
över tiden har enligt detta index varit betydligt sämre för de yngre än för de äldre och verkar ha varit något sämre för kvinnorna än för männen. Även enligt SCB:s index har utvecklingen varit bättre för de med kort utbildning än de med längre.

Diagram 9.2 Förändringen av antalet "friska" resp. "sjuka" år, åldersintervallet 55–74, 1980–2004, kvinnor



Källa: SCB/ULF, egna beräkningar.

Diagram 9.3 Förändringen av antalet "friska" resp. "sjuka" år, åldersintervallet 55–74, 1980–2004, män



Källa: SCB/ULF, egna bearbetningar.

Diagrammen 9.2 och 9.3 visar att kvinnorna enligt denna beräkning fått 1,5 nya "friska" två år i åldersintervallet 55–74 år under perioden 1980–2004, männen knappt 2 år. För kvinnorna ligger ökningen till sin huvuddel i delperioden 1992–2004, för männen fördelar den sig jämnt över delperioderna. En motsvarande något mindre minskning har skett av antalet "sjuka" år. Nettot utgörs av de levnadsår i åldersintervallet som tillkommit genom den minskade dödligheten.

En motsvarande beräkning för åldersintervallet 65–74 år ger resultatet att antalet tillagda "friska" år är här givetvis lägre – ett år för kvinnor och lite mer för män. Liksom för intervallet 55–74 har antalet "sjuka" år minskat något mindre och nettot utgörs av levnadsår som tillkommit genom minskad dödlighet.

Huvudresultatet är sålunda att hälsan i de studerade åldersgrupperna har förbättrats så att ett halvt till ett år med hälsa tillkommit i åldrarna 55–64 år och ytterligare ett hälsoår i gruppen 65–74 år.

De flesta experter bedömer att denna positiva utveckling har fortsatt efter 2004 fram till i dag.² Det är givetvis svårt att bedöma hur hälsan kommer att utvecklas framöver. Många förvärvsarbetar idag, trots att de upplever ohälsa. Den framtida hälsoutvecklingen i bland äldre bestäms av faktorer, som redan i dag stor utsträckning kan observeras i yngre åldersgrupper. Det handlar om levnadsvillkor och livsstil, som i sin tur kan ge upphov till kroniska sjukdomar och nedsatt funktionsförmåga och för tidig död. Det finns vissa tecken som tyder på att hälsoutvecklingen i yngre åldersgrupper inte är lika positiv som i äldre.³ Detta syns också här när åldersgrupperna 55–64 år jämförs med grupperna 65–74 år.

Som riskfaktorer för framtiden framförs ökad alkoholkonsumtion och övervikt, den senare innebär bland annat en riskfaktor för diabetes. Till detta bidrar ökande fysisk inaktivitet i vissa grupper av befolkningen. För kvinnorna handlar det också om ökad stress och övertagandet av en manlig livsstil. Psykiska problem verkar vara ökande. Enligt Socialstyrelsen har dock fetma-ökningen planat ut och den alkoholrelaterade dödligheten minskar för männen och är oförändrad för kvinnorna i här aktuella åldrar. Rökningen är sedan länge på tillbakagång.

Det verkar alltså trots vissa negativa signaler som hälsoläget generellt sett förbättras. Medellivslängden fortsätter att öka i stort

² Jämförelser i SCB:s ULF-undersökning före och efter 2004 försvåras på grund av brott i dataserierna.

³ Socialstyrelsens folkhälsorapport 2009.

sett oförändrad takt – dock något snabbare för män än för kvinnor. Till detta bidrar att andelen med medellång eller lång utbildning ökar, vilket i sig bidrar till att en förbättrad folkhälsa, eftersom de sociala skillnaderna i hälsa fortfarande är ganska stora.

Analysen av självskattad hälsa i ULF-undersökningarna pekar tydligt på att det finns hälsomässiga förutsättningar för ett längre arbetsliv. Men detta gäller bara i genomsnitt – för de enskilda personerna kan det se mycket olika ut. Sextiofem års ålder är ingen skiljelinje som markerar gränsen mellan hälsa och ohälsa. De individuella förutsättningarna när det gäller ohälsan och arbetets hälsokrav spelar mycket större roll än den kronologiska åldern.

9.2 Äldres kognitiva hälsa och förmågor

Kognitiva förmågor – högre tanke- och minnesförmågor – har en avgörande betydelse för vår anpassning till föränderliga krav i den yttre miljön, liksom för att förändra dessa villkor.⁴ Med stigande ålder krävs mer av anpassning till förändringar av de egna primärt åldersrelaterade förändringar, till exempel den ohälsa som med ökad risk drabbar oss under åldrandet.

Är hjärnans förmåga tillräcklig livet ut? Frågan har fog för sig då många har erfarenheter av att så inte är fallet. Äldre hänvisar ofta till att man inte längre kommer ihåg som förr och att detta ställer till problem i vardagen. Hos andra verkar hjärnan fungera som den alltid gjort och man fortsätter i hög ålder att spela schack, bridge och lösa korsord och detta ibland kanske bättre än vad många yngre förmår.

Hjärnan och dess funktion tilldrar sig stort intresse i åldrandeforskningen då man funnit att många neurobiologiska förändringar är åldersrelaterade. En del förändringar kan påverka individens beteende och funktion vilket innebär att de blir observerbara för omgivningen, medan andra inte har samma funktionella konsekvenser.

Olika metoder används för att mäta kognitivt åldrande. I tvärsnittsstudier jämförs yngre och äldre personer. Åldersskillnader används som underlag för att bedöma om hur den kognitiva förmågan i genomsnitt förändras med stigande ålder. Nackdelen med sådana studier är att de ofta inte tar hänsyn till andra faktorer än

⁴ Avsnittet om kognition bygger på Boo Johanssons Kognitiv hälsa och funktion under åldrandet, underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen, 2012.

ålder som också kan bidra till observerande ålderskillnader.⁵ Till exempel påverkar uppväxtvillkoren åldrandet. Det är svårt att jämföra det kognitiva åldrandet hos dem som föddes för hundra år sedan och de som föddes för femtio år sedan.

Longitudinella studier kan ta hänsyn till skillnaderna som bl.a. beror på generationstillhörighet.

Distinktionen mellan åldersskillnader och åldrandeförändringar är central då den lyfter frågan om betydelsen av en individs eller en ålderkohorts levnadsomständigheter, från fostertid till miljön för uppväxt och vuxenliv.

Tvärsnittsstudier, i vilka man jämfört kognitiva prestationsnivåer för olika födelsekohorter, visar att senare födelsekohorter oftast presterar bättre än tidigare kohorter vid samma kronologiska ålder. Undantagen för denna kohort- eller Flynn-effekt (trendmässiga förbättring på tester av kognitiv funktion som ett resultat av bättre hälsa och intellektuell stimulans i senare födelsekohorter) kan ses i test av numerisk förmåga där senare kohorter inte fått samma träning och där exempelvis miniräknare och datorer fått ersätta huvudräkning.

Longitudinella undersökningar i vilka man följer en eller flera åldersgrupper över tid har visat att prestationsnivån hos den enskilde kan vara tämligen stabil även högt upp i åren. Skillnaderna mellan olika kognitiva funktioner är dock stor varför man kan tala om mer eller mindre ålderskänsliga funktioner.

En studie har visat att det först är efter 70-årsåldern som man noterar en mer påtaglig försämring.⁶ Detta resultat kan dock inte generaliseras till yngre kohorter. Det finns dock longitudinella studier som påvisar kognitiva försämringar redan i tidigt vuxenliv och under medelåldern. I en nyligen publicerade, omfattande studie visas exempelvis att personer i åldersintervallet 45–70 år genomsnittligt försämras i episodminne, logisk förmåga och verbal snabbhet, medan ordförståelse snarare förbättras under en 10-årsperiod.⁷

⁵ Bosworth H.B., & Hertzog C., Ageing and cognition. Research methodologies and empirical advances Washington 2009, Hofer S.M., & Alwin D.F., Handbook of cognitive ageing. Interdisciplinary perspectives, 2008.

⁶ Schaie K.W., Intellectual development in adulthood. The Seattle longitudinal study. New York 1995. Adult cognitive development from a lifespan developmental perspective, 2010.

⁷ Sing-Manoux A., Kivimäki M., Glymour M.M., Elbaz A., Berr C., Ebmeier K.P., Ferrie J.E., & Dugravot A., Timing of onset of cognitive decline, 2012.

9.2.1 Kognitivt åldrande

Mer omfattande studier av hur hjärnaktiviteten förändras över tid hos enskilda individer saknas ännu. Däremot finns en tvärsnittsundersökningar där man jämfört yngre och äldres aktivitetsmönster. Vid sådana undersökningar har man bl.a. funnit att äldre verkar engagera större delar av hjärnan än vad yngre gör. Man har sökt förklara detta med att äldre kanske behöver göra så för att kompensera brister. En annan förklaring är att äldre under livet genom erfarenhet också lärt sig att tänka på ett annat sätt. En tanke- eller minnesuppgift som bemästrades och löstes på ett visst sätt i ungdomen kanske löses på ett annat sätt när man är äldre.⁸

Stigande ålder medför ökad långsamhet, även om det finns stora skillnader mellan individer. En till synes så enkel rörelse som att röra en arm eller ett ben i en sidorörelse minskar i hastighet med stigande ålder. Generellt minskar även muskelstyrkan då muskelcellerna minskar i volym eller förtvinar och dör. Nervsystemets åldrande bidrar till denna celldöd genom att också nervceller som reglerar muskulaturen successivt dör. Våra kroppsrörelser är i hög grad beroende av hjärnans funktion.

Försämrade rörelseförmåga, koordination och balans samt en mer framåtböjd kroppshållning och släpig gång med kortare steg, kan ge ökade svårigheter till lägesförändringar. Även relativt friska och vitala äldre kan besväras av gångsvårigheter, problem med att resa sig och att hålla balansen. Man ser här vissa likheter med vad som är än mer påtagligt vid Parkinsons sjukdom där halten av dopamin är kraftigt reducerad. Även under ett normalt åldrande finner man att enzymer som påverkar bildandet eller nedbrytningen av dopamin minskar eller ökar i mängd.

9.2.2 Reaktionstid

Reaktionstiden försämras med stigande ålder. Skillnaderna mellan individer är dock stor, både bland yngre och äldre. Försämrade reaktionstid beror i mindre utsträckning på långsammare ledningshastighet i de sensoriska och motoriska ledningsbanorna, försämrade funktion i sinnesorgan eller på ett försämrat svar från muskulatur. Försämringen beror främst på de kognitiva processer

⁸ Cabeza R., Anderson N.D., Houle S., Mangels J.A., Nyberg L., *Age-related differences in neural activity during item and temporal-order memory retrieval: a positron emission tomography study*, Journal of Cognitive Neuroscience, 2000.

som måste aktiveras, först för att bli medveten om ett ljud eller synintryck (perception) och därefter den beslutstid som behövs innan en signal aktiveras till den muskulatur som ska utföra den motoriska aktiviteten.

Neuropsykologiska och kognitiva test är ofta konstruerade med en tidsbegränsning, vilket innebär att prestationen också värderas utifrån hur snabbt man klarar att genomföra en viss uppgift. Tester som är ämnade att mäta en viss specifik kognitiv förmåga inkluderar därför många gånger faktorn psykisk snabbhet även om syftet är att mer specifikt undersöka språkliga förmågor, logisk förmåga, spatial förmåga, förmåga till problemlösning och beslutsfattande eller olika minnesfunktioner.

9.2.3 Avståndet till döden – terminal nedgång

Med ålder menas vanligtvis kronologisk ålder, dvs. hur lång tid som gått sedan födelsen. Även om ålder visar ett negativt samband med minne och tankeförmåga så minskar ”förklaringsvärdet” för kronologisk ålder alltmer. Ålder i sig kan självfallet inte utgöra en förklaring, utan vad som avses är underliggande förändringar som visar ett tidsberoende samband. I högre åldrar återfinns generellt starkare samband mellan kognitiva förmågor och återstående livslängd än med avstånd från födelse eller kronologisk ålder.

Detta terminala nedgångsfenomen har bekräftats i många longitudinella undersökningar. Terminal nedgång innebär att prestationsnivån vid ett visst givet tillfälle skiljer sig mellan individer beroende på hur länge dessa kommer att leva. När man studerar detta fenomen går man således tillbaka och jämför resultaten vid tidigare undersökningstillfällen för individer som fortfarande är i livet med de som avlidit vid olika tidpunkter.

I en longitudinell studie av personer som var 70 år vid första undersökningstillfället och som sen följdes ändå till död, gavs stöd för en accelererad nedgång 15 år före död i ett test för psykisk snabbhet. Motsvarande tidpunkt för test av visuo-spatial och verbal förmåga var cirka 8 respektive 7 år.⁹

Flera år innan en individ avlider kan man därför förvänta sig försämrad kognitiv funktion. Man kan dock inte predicera död för enskilda individer med kännedom om kognitiv prestation. Man har

⁹ Thorvaldsson V., Hofer S.M., Berg S., Skoog I., Sacuiu S., Johansson B., *Onset of terminal decline in cognitive abilities in individuals without dementia* *Neurology*, 2008.

tidigare hävdade att sambanden mellan död och kognitiv prestation är starkare för yngre-äldre än för de i hög ålder. Senare forskning visar att så inte är fallet. Avståndet till döden kan alltså vara en bättre markör för kognitiv funktion än avståndet från individens födelse, dvs. kronologisk ålder.

9.2.4 Generations- och kohorteffekter

Betydelsen av den yttre miljön för livslopp och åldrande framgår när man studerar åldersrelaterade förändringar i olika generationer eller för skilda födelsekohorter.¹⁰ Att tillhöra en viss generation eller kohort innebär att individer påverkas på ett annorlunda sätt, än vad som var fallet med tidigare eller senare generationer. Även våra kognitiva funktioner påverkas av omgivnings- och samhällsförhållanden. Generation och kohort är centrala begrepp när man undersöker egenskaper och förmågor som påverkas av förändringar i den yttre miljön, oavsett om dessa utgörs av nutritionsförhållanden, utbildning, intellektuell stimulans eller exponering för miljögifter och andra negativa faktorer. Man brukar i detta sammanhang även tala om periodeffekter. Man avser då förändringar vid en viss historisk tidpunkt. För äldre i dag kan ett exempel vara när TV och senare datorn med internet, gjorde entré i hemmen. Informationsflödet ökade betydligt och gav ny intellektuell stimulans. Långt tidigare hade boktryckarkonsten gett möjligheter att ta del av andras tankemöda.

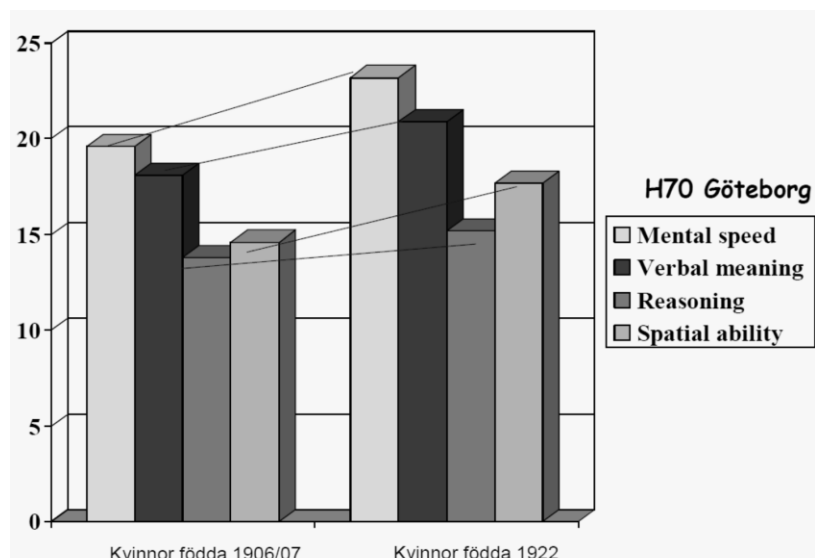
När svar söks på frågan om omfattning och orsak till åldersrelaterade kognitiva förändringar är vi hänvisade till studier inom en viss generation, vilka sen longitudinellt kan följas under ett antal år. Alternativet är att jämföra åldersgrupper och studera ålderskillnader. I den senare designen blir kohort- och periodeffekterna påtagliga. Oavsett undersökningsdesign så är erhållna testresultat för en viss generation eller födelsekohort inte nödvändigtvis identiska med vad man skulle ha fått om man undersökte en annan generation eller andra födelsekohorter.

Betydelsen av kohorteffekter kan ses när man exempelvis jämför testresultat för personer med samma kronologiska ålder men med skilda födelseår. Diagram 9.4 illustrerar detta med testresultat från två grupper av kvinnor med skilda födelseår. Kvinnorna födda 1922

¹⁰ Shaie K.W., Willis S.L., Pennak S., *An historical framework for cohort differences in intelligence*, 2005

uppvisade bättre resultat på de fyra testade variablerna jämfört med kvinnor födda 1906/1907.

Diagram 9.4 Kohorteffekt



Källa: H70 undersökningen, Göteborgs universitet.

Skillnader mellan olika kohorter har dokumenterats i många studier.¹¹ Det genomgående mönstret är att senare födelsekohorter visar bättre testprestationer. Även det motsatta kan naturligtvis vara fallet. Våra högre tankeförmågor och minnesförmåga präglas av de erfarenheter som görs under livet samt hur kunskaper och färdigheter värderas. Utbildning är t.ex. intimt förbunden med generations- och kohortskillnader i kognitiva prestationer.

¹¹ Steen G., Berg S., Steen B., *Cognitive function in 70-year old men and women: a 16-year cohort difference population study*, 1999.

9.2.5 Kognition – vardagslivets krav och pensioneringseffekter

Forskningen om åldersrelaterade kognitiva förändringar baseras i huvudsak på experimentella och epidemiologiska studier, i vilka man undersöker skilda delfunktioner av minne och andra kognitiva funktioner under standardiserade former. Som redovisats finner man ofta ett negativt samband mellan prestation och ålder, även om omfattningen kan skilja sig markant mellan olika funktioner. Frågan om det är möjligt att åldras med bevarade tanke- och minnesförmågor kan dock besvaras olika beroende på typ av åldrande och om utgångspunkten tas i en avläsning av resultaten på kognitiva test eller om fokus ligger mer på en ekologisk bedömning som görs när man provas gentemot vardagslivets krav på kognitiv förmåga. För att besvara den senare frågan måste en samtidig bedömning göras av omgivningskrav och individens kognitiva funktionsförmåga.¹²

9.2.6 Hur påverkar pensionering den kognitiva förmågan?

Arbetslivet är på populationsnivån generellt hälsobringande och det är rimligt att utgå ifrån att så är fallet också för vår kognitiva hälsa. I en omfattande litteraturgranskning redovisas det stöd som finns för denna generella slutsats.¹³ Man efterlyser dock mer solid kunskap baserad på longitudinella data för att kunna besvara frågan om "the relative balance of adverse/beneficial effects of (early) retirement) vs. continued working on the physical and mental health of older workers".

Att lämna arbetslivet och pensioneras har framhållits som en påtaglig riskfaktor potentiellt förenad med ett ökad "disuse".¹⁴ De få studier som gjorts i vilka man jämfört personer som fortsätter att arbeta med de som slutar måste dock tolkas med stor försiktighet.¹⁵ Som framhålls av några forskare riskerar tvärsnitts-

¹² Johansson B., & Wahlin Å., *Cognition and Geropsychological Assessment*, 1998 Johansson B., *Memory and cognition in ageing*, 2008.

¹³ Waddell G., & Burton A.K., *Is work good for your health and well-being?*, 2006.

¹⁴ Rohwedder S., & Willis R.J., *Mental retirement*, 2009, Bonsang E., Adam S., Perelman S., *Does retirement affect cognitive functioning?* 2010.

¹⁵ Roberts B.A., Fuhrer, Marmot M., Richards M., *Does retirement influence cognitive performance?*, 2011.

studier att exempelvis bortse från tidsaspekten, dvs. hur länge man varit pensionär.¹⁶

I en prospektiv studie gjordes ett försök att besvara frågan om i vilken utsträckning som pensioneringen haft negativa kognitiva effekter, enligt antagande om "disuse".¹⁷ Man gjorde en femårs-uppföljning av en grupp som vid första tillfället var mellan 38–60 år, av vilka 470 hade pensionerats medan drygt 1 500 fortfarande arbetade i olika funktioner inom statsförvaltningen i London. I analyserna kontrollerades för kognitiv nivå vid första tillfället. Resultaten visar att de som pensionerade sig var äldre, hade lägre utbildning samt att kvinnor i högre utsträckning pensionerats. Man fann inga skillnader i självskattad hälsa eller i kognitiv nivå innan pensioneringen vilket tyder på att detta inte var skäl för pensionering. De som var pensionerade vid uppföljningen hade i högre utsträckning angett lägre arbetskrav vid första tillfället. Beträffande kognitiv funktion vid uppföljningstillfället fann man att en mindre ökning bland de som pensionerats, även om detta endast var signifikant för ett logiskt test. Trots detta tycker sig författarna få visst stöd för "disuse"-hypotesen. Inga skillnader beroende på hur lång tid man varit pensionär kunde observeras.

I en studie baserad på data från the *US Health and Retirement Study*, undersöktes också kognitiva effekter av pensionering, och här mer specifikt den tid man varit pensionär, för att testa hypotesen om en effekt av pensionstiden.¹⁸ De kognitiva förmågor som undersöktes var förutom självvärderad minnesförmåga, arbetsminne, episodminne samt numerisk förmåga. Man fann inga direkta samband mellan kognitiva förmågor och tid som tjänstemannapensionär med en genomsnittlig pensionsålder på 60,5 år. Bland arbetare var sambandet snarare positivt vilket tyder på att pensionärstillvaron också kan ha gynnsamma effekter. Den genomsnittliga pensionsåldern var i båda grupperna drygt 60 år, med en variation mellan 50 och drygt 77 år. Den genomsnittliga tiden som pensionär var cirka 3 år vilket förhindrar slutsatser om mer långvariga effekter. Resultaten är dock intressanta då de enligt författarna pekar på att intellektuell stimulans kan vara mer till-

¹⁶ Coe N.B., von Gaudecker H.-M., Lindeboom M., Maurer J., *The effect of retirement on cognitive functioning*, 2011.

¹⁷ Roberts B.A., Fuhrer, Marmot M., Richards M., *Does retirement influence cognitive performance?* 2011.

¹⁸ Coe N.B., von Gaudecker H.-M., Lindeboom M., Maurer J., *The effect of retirement on cognitive functioning*, 2011.

gängligt i vissa yrken medan andra snarare får denna stimulans utanför arbetslivet.

Det stora metodologiska problemet i studier av pensioneringens eventuella effekter på kognition är emellertid en påtvingad pensionering av arbetsmarknadsskäl eller den självselektion som motiverar en del till fortsatt arbete och andra till pensionering. Denna oundvikliga omständighet måste ställas i relation till vad resultaten från en randomiserad studie skulle kunna visa, om det var möjligt att genomföra en sådan. Slutsatser om eventuella pensioneringseffekter på kognitiv hälsa och funktion måste också mer specifikt relateras till typ av arbete, arbetskrav och innehåll, förutom till den selektion som beror på skillnader i hälsomässiga och socioekonomiska förutsättningar, vilka kan innebära eller motivera till fortsatt yrkesverksamhet för vissa och pensionering för andra. Frågan om pensionering kan bidra till försämrad kognition måste därför behandlas i den vidare kontexten av individuella olikheter och samspel med typ av arbete. Om pensionering leder till påtaglig ”kognitiv disuse” finns naturligtvis alltid risken att en tidigare funktionsnivå kommer att försämrats jämfört med personer som fortsätter med ett aktivt leverne, vare sig detta innebär fortsatt yrkesverksamhet eller rik och intellektuellt stimulerande fritid.¹⁹

9.2.7 Kognition i vardagslivet – ekologisk validitet

Vardagslivet tillåter ofta individen att kompensera för vissa kognitiva brister. Genom ”hjälpmedel” kan personen upprätthålla tillräcklig funktionsförmåga eller undvika situationer där den egna förmågan uppfattas som otillräcklig. Om omgivningskraven är höga, vilket är fallet vid exempelvis bilkörning, så kan dock dessa förmågor visa sig vara otillräckliga. I kognitiva test dokumenteras även subtila förändringar i specifika förmågor och i longitudinella undersökningar kan man studera förändringar över tid och finna att personer som senare utvecklar Alzheimer sjukdom många år tidigare visat kognitiva försämringar.

Olika miljöer ställer skilda krav på kognitiv funktion. Intakt semantiskt och procedurminne kan tillsammans och bevarad verbal förmåga vara fullt tillräckligt för att fungera i vissa sammanhang. I andra ställs även krav på psykisk snabbhet, god spatial förmåga och

¹⁹ Agahi N., Ahacic K., Parker MG., *Continuity of leisure participation from middle age to old age*, 2006.

intakt episodminne. Bilkörning är ett vardagligt exempel på en aktivitet som fordrar många välbevarade kognitiva funktioner. Då merparten av alla äldre lämnar arbetslivet kan förväntningarna på prestation dock minska och begränsas alltmer till privatlivets sfär. Skillnaderna mellan testprestationer och vardagslivets krav på kognitiv funktion är viktig för våra slutsatser om betydelsen av åldersrelaterade förändringar. En bedömning av äldres kognitiva status fordrar en noggrann prövning av olika kognitiva funktioner, där hänsyn även tas till hälsotillstånd och andra faktorer som påverkar prestationerna. Även om man här finner objektiva försämringar eller låga prestationer visar det sig ändå att många har tillräcklig minnes- och tankeförmåga för att klara det dagliga livet.

Några forskare analyserade förändringar över en 7-årsperiod i olika åldersintervall, från 25 års-åldern ända upp till 88 års ålder.²⁰ Man beräknade andelen i resp. åldersintervall som visade signifikant förbättring, stabilitet respektive försämring. Som förväntat ökade andelen för varje åldersintervall som visade försämrade prestation, men det var först i det äldsta intervallet (mellan 81–88 år) som man fann att andelen med signifikant försämring var större än andelen som var stabila. Över alla 7-årsintervall, även bland de äldsta, fann man en grupp som visade förbättringar.

En rad forskare har diskuterat diskrepansen mellan resultat från epidemiologiska, experimentella och kvasiexperimentella studier och observationer av hur äldre faktiskt fungerar i vardagslivssituationer inklusive mer arbetsrelaterade sådana eller den ekologiska validiteten. En studie ställer exempelvis frågan varför inte större problem observeras och mer påtagliga konsekvenser av primärt neurobiologiska och åldersrelaterade kognitiva förändringar och föreslår fyra möjliga förklaringar, (1) det finns sällan krav på maximal prestation, (2) vi förlitar oss mer på erfarenhet och ackumulerad kunskap, (3) kognitiv förmåga har en begränsad betydelse för ett gott och välfungerande liv, samt (4) bemästringsstrategier som minskar de funktionella konsekvenserna av kognitiva försämringar.²¹

Medan kognitiva och neuropsykologiska test avser att undersöka individens maximala prestation för en avgränsad kognitiv funktion, så erbjuder ofta den ekologiska kontexten en mängd stödsystem för vår kognition. Andra kognitiva förmågor kan

²⁰ Schaie K.W., *Developmental influences on adult intelligence: The Seattle longitudinal study*, New York, 2005.

²¹ Salthouse T., *Consequences of age-related cognitive declines*, 2012.

engageras som stöd men även många yttre stöd och hjälpmedel kan användas som utvecklats för att underlätta vår bemästring av de kognitiva krav som man dagligen ställs inför i olika situationer, oavsett ålder.

9.3 Äldres fysiska arbetsförmåga

Åldrandets påverkan på förmågan i allmänhet kan analyseras inom ramen för den medicinska vetenskapen – vad händer fysiologiskt och mentalt med människan när tiden går? På detta område är det människans förmåga, eller funktionalitet, som står i förgrunden utan särskild eller specifik inriktning på förvärvsarbete. Hur påverkar åldrandet nedsättning av människans funktionsförmåga?²²

Erfarenheter från hela arbetslivet påverkar hälsotillståndet för de äldre arbetarna. De faktorer som förvandlar ökande ålder till ett handikapp är främst relaterade till arbetsförhållanden som försvårar för den anställde att utnyttja sin aktuella kapacitet och arbetsorganisationer som hindrar den anställde från att växa i arbetet.

Ofta påverkar miljöfaktorer även sådana förändringar som ger intryck av att bero på biologiska förhållanden. En grundförutsättning är inställningen till arbetet. Med en allt bättre arbetsmiljö är arbetet något som försörjer oss men också strukturerar tiden, skapar mening, ger status och identitet samt uppmuntrar till annan aktivitet och kreativitet. Mycket om vad arbetet betyder har vi lärt från forskningen om sysselsättning och arbetslöshet och vad som händer med personer som förlorar sitt arbete.

De grundläggande förutsättningarna för att de äldre ska bevara hälsan och arbetsförmågan är desamma som för de yngre: en trygg ekonomi, god hälsa, bra socialt nätverk på och utanför arbetet, meningsfull sysselsättning, inflytande över arbetssituationen, rimlig arbetsbelastning, möjligheter att tillämpa sitt yrkeskunnande och att få lära sig nytt.

Förhållandet mellan åldrande och arbete har många dimensioner, bl.a. hur åldrandet påverkar förmågan att klara arbetskraven, hur arbetsmiljön påverkar åldrandeprocessen, hur äldre arbetare kan bibehålla och uppdatera sina yrkeskunskaper, hur ålder bestämmer pensionsbeslutet, hur den äldre arbetarens expertis och

²² Följande avsnitt baseras på underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen 2012, *Vad vet vi om arbete, hälsa och ålder – en kunskapsöversikt* av Eva Vingård och Christer Hogstedt.

erfarenheter kan utnyttjas och hur arbetet ska utformas så att den arbetande kan lämna arbetet med optimal hälsa.

9.3.1 Fysiska och mentala exponeringars inverkan på den äldre arbetaren

Olyckor och skador

Flera studier visar att äldre arbetare råkar ut för färre olyckor än yngre men att skadorna ofta är allvarligare och tar längre tid att läka. Yngre arbetare drabbas oftare av ögon- och handskador medan äldre arbetare får mer ryggsador. Den lägre olycksfallsfrekvensen beror sannolikt på större yrkesskicklighet och längre erfarenhet av arbetsuppgifterna. Det finns metodproblem när det gäller att bedöma skadornas allvarlighet, som ofta mäts i antal sjukdagar. Hur länge en arbetare blir borta från arbetet efter en skada kan bero på sämre läkningsförmåga vid högre ålder men kan också bero på att äldre arbetare i mindre utsträckning sjukskriver sig för lindrigare åkommor eller tillåts vara sjukskrivna längre än yngre vid motsvarande skada.

Synkrav

Synkrävande arbeten, dvs. arbeten som karaktäriseras av att man måste kunna se tydligt på nära håll, under lång tid och under utförande av precisionsrörelser eller där fokus växlar mellan olika synavstånd kräver högre ljusstyrka för äldre än för yngre samt en god korrigering med glasögon eller linser. Denna typ av arbeten kräver högre ljusstyrka hos äldre än hos yngre samt en god korrigering med glasögon eller linser. Ögonsjukdomar som grå och grön starr ökar också i frekvens med stigande ålder. Dessa påverkar synen radikalt men är numera möjliga att bota.

I det framtida arbetslivet förutspås en ökad förekomst av synkrävande arbeten. Behovet av individuell arbetsanpassning med hänsyn till arbetstagarens syn kommer därmed att öka. Med lämpliga glasögon eller andra synhjälpmedel kan man i många lindra och motverka åldersrelaterade synproblem.

Vibrationer

Cirka 22 procent av männen i åldern 50–64 år med arbetaryrken angav i Arbetsmiljöundersökningen att de är utsatta för vibrationer från handhållna verktyg minst en fjärdedel av tiden. Exponering för vibrerande handhållna verktyg är särskilt vanlig bland maskin-användare i Sverige där cirka 350 000 personer regelbundet exponeras för detta. Verktygen varierar i storlek, vikt, accelerations-amplitud och frekvens.

Vibrationsexponering kan orsaka symptom som kan vara utgå från nerver, kärl eller muskler och som kan visa sig som kärlkramp i fingerartärerna (vita fingrar), känselstörningar och/eller som muskulär svaghet och trötthet. Den interindividuella känsligheten kan variera mellan olika användare och dos-responsförhållandena är ofullständigt klarlagda.

Arbetare med vibrationsorsakade kärl- och nervskador drabbas ofta av störd finmotorik och ökad fumlighet. Det är också vanligt att handstyrkan minskar utöver den normalt åldersrelaterade försämringen. Dessa faktorer kan få en avgörande betydelse för arbetsförmågan hos de drabbade individerna.

Buller

Hörselsinnet är relativt opåverkat av ålder men en försämring av uppfattningen av höga toner kan uppstå. Med stigande ålder finns risk för att man varit utsatt för hörselskadande buller som kan ge hörselnedsättning och försvåra att uppfatta instruktioner och varningsalarm. Hörselapparater avhjälper detta. Cirka 44 procent av äldre män i arbetaryrken och 22 procent av kvinnorna angav i Arbetsmiljöundersökningen 2007/2009 att de var utsatta för buller under minst en fjärdedel av arbetstiden. En dålig ljudmiljö med dålig akustik kan göra arbetsuppgifterna mer ansträngande och den ökade påfrestningen kan leda till ökad stress och trötthet med risk för sämre arbetsprestation och fler misstag.

Nedsatt hörsel drabbar många äldre, antingen beroende på ärftliga faktorer, andra sjukdomar eller till följd av ogynnsam bullerexponering i eller utanför arbetet. Hörselnedsättning kan försvåra möjligheterna att uppfatta muntliga instruktioner, särskilt i bullriga miljöer. Det ökar också risken för olyckor, bl.a. därför att varningsalarm kanske inte uppfattas.

Kyla och värme

Äldre personer har sämre anpassningsförmåga till kyla även om de för övrigt är friska och drabbas lättare av känselbortfall i händerna vid stark kyla vilket gör det svårare att greppa verktyg och kräver mer kraft.

Äldre arbetare kan ha sämre regleringsförmåga av den inre kroppstemperaturen och sämre förmåga att anpassa sig till temperaturändringar. Vid hårt arbete i värmebelastade miljöer blir äldre arbetare lättare värmepåverkade än yngre om de har cirkulationsbesvär.

Luftföroreningar

Med ålder sker en viss försämring av lungornas function, till exempel minskar flimmerhårens aktivitet i lungorna liksom elasticiteten i lungstrukturerna. Även andningsmuskulaturen blir svagare vid mycket hög ålder. I och med denna process minskar syrgasutbytet, syreupptagningsförmågan blir sämre, och en äldre person klarar inte en fysisk ansträngning på samma sätt som en yngre. En ökad fysisk aktivitet kräver mer syrgas och andningen påverkas tidigare hos en äldre person jämfört med en yngre. En 65-åring har ungefär 70 procent av en 25-åringens syreupptagningsförmåga. Kvinnor har ungefär 70 procent av en mans syreupptagningsförmåga, detta oavsett ålder. Skillnaderna mellan en vältränad kvinna och en dåligt tränad man kan vara minimala medan skillnaderna mellan en vältränad yngre man och en dåligt tränad äldre kvinna kan vara mycket stora.

I arbeten som kräver hög fysisk kapacitet kan förändringarna i lungfunktion vid stigande ålder vara ett hinder. Närmare hälften av männen och en fjärdedel av kvinnorna i åldern 50–64 år i arbetaryrken angav i Arbetsmiljöundersökningen 2007/2009 att de utsattes för luftföroreningar – damm och kemikalier – minst en fjärdedel av arbetstiden.

De flesta av lungornas egenskaper försämras med ökande ålder. Hur mycket som beror på rena åldersförändringar och hur mycket som är effekter av tidigare infektioner, tobaksrökning eller livslång påverkan av fibrer och partiklar av olika storlek, gasformiga luftföroreningar, allergen, inomhus, på arbetet och i utomhusluften är individuellt.

En lång rad luftföroreningar i arbetsmiljön har visats påverka lungfunktionen, t.ex. kvarts, asbest, nitroösa gaser, svaveldioxid eller ozon. Personer med nedsatt lungfunktion påverkas värre av dessa föroreningar och har svårare att bära andningsskydd.

Lungfunktionen påverkas också av hjärtfunktion och andra system. Nyare forskning visar att långvarig inandning av mycket små partiklar ökar risken för hjärtsjukdom och död. Även exponering för måttliga halter av kolmonoxid försämrar funktionen hos hjärtsjuka.

Fysiskt tungt arbete, påfrestande arbetsställningar och repetitivt arbete

Arbeten som kräver hög fysisk förmåga och innebär obekväma arbetsställningar eller ett statiskt/monotoniskt arbete blir svårare att utföra ju äldre man blir. För äldre arbetstagare är det därför extra viktigt med ergonomiskt väl anpassad arbetsmiljö. Den fysiska förmågan kan tränas upp i alla åldrar och i yrken som kräver hög fysisk prestation bör individuellt anpassad träning ingå i arbetsuppgifterna.

Förändringarna i hjärta och kärl som orsakas av det rent fysiologiska åldrandet är inte så omfattande. En viss stelhet i kärlen inträder, både i mindre och i större kärl. Detta i sin tur ger ett ökande blodtryck för att hjärtat ska orka pumpa runt blodet mot detta motstånd. Stelheten gör också att den maximala hjärtfrekvensen går ner. Detta innebär att ett åldrande hjärta kanske högst kan komma upp till 170 slag per minut medan ett ungt hjärta har sin maxfrekvens vid kanske 220 slag per minut. Detta har betydelse för hur hårt och tungt man kan jobba. En viss minskning av hjärtmuskelceller inträder också vid hög ålder.

I arbeten som kräver hög fysisk kapacitet kan de mindre förändringar som inträder i hjärtfunktionen vara ett hinder. Med stigande ålder sker en förlust av benmassa och i svåra fall kan en sjuklig osteoporos uppstå. Detta drabbar främst kvinnor efter klimakteriet då östrogenproduktionen avtar. Med träning kan osteoporos förhindras och senareläggas. Muskelmassan minskar också med åldern, vilket minskar styrka och uthållighet. Ledförändringar i form av minskat ledbrosk tillsammans med sämre muskelfunktion gör en äldre person generellt sett mindre rörlig än en yngre.

Sammanfattningsvis betyder nedgången av flera fysiska funktioner att arbeten som kräver hög fysisk förmåga, innebär obe-

kväma arbetsställningar eller ett statiskt/monotont arbete blir svårare att utföra ju äldre man blir. Detta gäller på gruppnivå och enskilda individer kan behålla en mycket god fysisk kapacitet långt upp i åldern medan vissa yngre individer har en dålig kapacitet redan tidigt.

Exempel på arbeten med höga krav på fysisk kapacitet är byggnadsarbete, vissa vårdarbeten, manuell lastning och lossning av varor, manuellt lager och packningsarbete, arbete med små barn i stora barngrupper, vissa delar av lantbruks- och trädgårdsarbete, flyttningsarbete, vissa industriarbetsuppgifter som inte är mekaniserade och specialarbetsuppgifter som rökdykning.

Den fysiska förmågan kan tränas upp i alla åldrar och både för det fysiska och psykiska välbefinnandet är det viktigt med avpassad regelbunden fysisk träning. Speciellt i yrken som kräver hög fysisk prestation bör fysisk träning, individuellt anpassad, ingå i arbetsuppgifterna. För äldre arbetstagare är det också extra viktigt med ergonomiskt väl anpassad arbetsmiljö samt möjlighet att kunna organisera arbetet så att det passar även en äldre arbetstagare med lägre fysisk kapacitet. Ergonomiska belastningar är fortfarande mycket vanliga i svenskt arbetsliv som framgår av tabell 1 längre fram, särskilt i arbetaryrken. 30–60 procent av de tillfrågade äldre männen i arbetaryrken angav olika ogynnsamma belastningar. Endast 34 procent av de äldre kvinnorna i arbetaryrken angav att de hade möjlighet att sitta mer än en tiondel av arbetstiden.

Muskel- och skelettsjukdomar är den vanligaste orsaken till funktionsnedsättning hos äldre arbetare. Muskel- och skelettbesvär uppträder när den mekaniska arbetsbelastningen är för hög. Att bära tunga bördor och utföra tunga lyft under lång tid ökar risken för rygg- och nackbesvär. Muskel- och skelettapparaten påverkas både av ålder och av arbetsbelastningen under hela yrkeslivet. Eftersom äldre arbetare kan ha drabbats av förslitningar tidigare i livet så ökar också detta risken för besvär vid måttlig påfrestning. Å andra sidan har många äldre arbetare skaffat sig en arbetsteknik som minimerar belastningen vid de tyngsta lyften.

Det finns också många arbetsuppgifter där de fysiska kraven kan tyckas måttliga, men där nedsatt kapacitet medför trötthet mot slutet av arbetsdagen vilket förvärras under arbetsveckan. För att de äldre ska orkar arbeta kvar är det viktigt att de kan välja sin arbetstakt och ha möjligheter att ta pauser.

Inom bygg-, vård- och städsektorn samt i storkök är det vanligt att äldre tangerar den gräns som är acceptabel med hänsyn till deras

kapacitet. Bland dessa yrkesgrupper finns många äldre kvinnor. Medan män ofta går från fysiskt tunga till lättare arbeten blir kvinnor ofta kvar i fysiskt krävande arbeten.

Tunga lyft, besvärliga arbetsställningar, repetitiva moment och otillräckligt med vilopauser ökar risken för nack-skulderbesvär liksom okompenserad, nedsatt syn vid datorarbete.

Skiftarbete, övertid och oregelbunden arbetstid

Dåligt organiserade skiftschema eller mycket övertidsarbete ökar risken för trötthet och stress. Vissa äldre arbetare kan ha svårare att reglera sovtider än i yngre dagar och kan vara mer känsliga för ändringar i arbetsschema, ljus och ljud.

En litteraturgenomgång för att finna vetenskapligt stöd för att äldre arbetare skulle tåla skiftesarbete sämre än yngre har nyligen publicerats.²³ Översikten stödjer inte att skiftesarbete generellt tolereras sämre av äldre arbetare även om del studier tyder på detta. Olika studier har kommit till olika resultat. Det finns emellertid ett stort metodproblem i sådana jämförelser. Det är främst de arbetare som står ut med skiftarbete som finns på arbetsplatsen och kan delta i studierna. Inga långtidsstudier som kunnat kontrollera för denna potentiella felkälla har publicerats. Äldre arbetare med morgonskift har mindre problem med sömnkvalitet och sömnens längd än yngre men tvärtom för nattsift. Äldre arbetare föredrar skiftbyten som ändras till en senare tidpunkt på dygnet, dvs. ”framåt” i stället för ”bakåt”.

Risken för arbetsolyckor, arbetsskador, hjärtsjukdom och högt blodtryck ökar hos äldre arbetare om alltför många arbetsdagar förlängs till nio timmar och mer.²⁴

Stress och arbetstempo

Det finns ett flertal studier med fokus på sjuklighetsutfall i förhållande till arbetets belastning och möjligheterna att påverka arbetet (beslutsutrymmet). Kombinationen av hög belastning och litet beslutsutrymmet ökar risken för hjärt-kärlsjukdom, högt

²³ Blok MM, de Looze MP, *What is the evidence for less shift work tolerance in older workers?* Ergonomics, 2011.

²⁴ Wegman DH, McGee JP (eds), *Health and safety needs of older workers*, Washington DC, 2004.

blodtryck, muskel- och skelettskador och depression.²⁵ Riskerna har varit högre för medelålders anställda än för de närmare pensionsåldern i flera studier, vilket kanske kan förklaras av att de äldre har större beslutsutrymme och dessutom nöjt sig med det utrymme man erbjudits.²⁶

Dålig kontroll över sin arbetstid har betydelse för risken att behöva gå i förtida pension enligt en finsk studie av drygt 30 000 kommunalt anställda. Möjligheterna att kontrollera sin arbetstid bedömdes 2000–2001 och sedan följdes de svarande i knappt fem år.²⁷ De tillfrågade svarade på sju frågor om kontrollmöjligheten: arbetsdagens längd, tidpunkt för att börja och sluta arbetsdagen, raster, sköta privata angelägenheter under arbetsdagen, schemalaggningen vid skiftesarbete, planering av semester och möjligheterna att ta tjänstledigt utan lön. Muskel- och skelettsjukdomar var den vanligaste orsaken till förtidspension och risken för förtidspension var lägst för dem med goda möjligheter att kontrollera sin arbetstid.

Informationsbehandling

Åldrande och kognitiva förmågor, som beskrivs i avsnitt 9.2, ska också ses i relation till arbetslivets krav. Kunskaper om detta samband är grundläggande för hur arbetslivet bättre kan anpassas till äldres förutsättningar.

Ur arbetslivssynpunkt är precisionssvaghet och långsammare uppfattningsförmåga de viktigaste åldersförändringarna i de mentala funktionerna. Några studier har funnit att äldre arbetare i genomsnitt arbetar långsammare än yngre och kan ha svårare med snabba beslut. För de flesta arbetsuppgifter kompenseras emellertid nedsatt snabbhet och precision av större motivation, mer erfarenhet och bättre helhetsbedömning förutom starkare lojalitet med arbetet och mindre frånvaro. Det perceptuella minnet är till för att identifiera objekt i omvärlden. Det kallas ofta för implicit minne.

²⁵ Wegman DH, McGee JP (eds), *Health and safety needs of older workers*, Washington DC, 2004.

²⁶ Theorell T, Tsutsumi A, Hallquist J, Reuterwall C, Hogstedt C, Fredlund P, Emlund N, Johnson JV, *Decision latitude, job strain, and myocardial infarction: A study of working men in Stockholm*, The SHEEP Study Group, Stockholm Heart Epidemiology Program. Am J Public Health.

²⁷ Vahtera J, Laine S, Virtanen M, Oksanen T, Koskinen A, Pentti J, Kivimäki M, *Employee control over working times and risk of cause-specific disability pension: the Finnish Public Sector Study*, Occup Environ Med, 2010.

Det semantiska minnet är del av vår kognitiva förmåga eller en nödvändig del för att använda denna förmåga. Detta minne gör det möjligt att förstå omvärlden på ett mer abstrakt plan och att koppla olika inlärd teoretiska begrepp till varandra. Dessa tre minnen är minnen i nuet och att användas i framtiden.

Det episodiska minnet opererar bakåt i tiden och består av händelser och episoder i vårt förflutna. Det episodiska minnet är i högsta grad beroende av kontextuella ledtrådar för att hitta rätt.

Den femte minneskategorin är arbetsminnet, som har en aktiv roll i att processa ny information som just för tillfället står i fokus för individen. Lagringstiden är kort och tillfällig och detta minne opererar helt på medveten nivå.

I långtidstester som gjorts har det som tidigare nämnts visat sig att minnet håller sig bra över tid och att det inte påverkas så mycket av ålder som många befarar. Det episodiska minnet är det som fortast försvagas vid högre åldrar men det håller sig relativt intakt till 65–70 års åldern. Kvinnor har en något bättre funktion än män. Övriga minnestyper är betydligt mindre påverkade av ålder och håller sig intakta till 70–75 års ålder.

Inläring är beroende av minnesfunktioner för inkodning, lagring och så småningom återgivning. Även tidigare utbildning, psykologiska och sociala funktioner är av betydelse för hur väl inläringen lyckas. Att kunskapen är meningsfull och att den som lär sig har motivation är viktigt för inläringen. Både minne, motivation och meningsfullhet kan variera med vad man ska lära sig och varför. Förutfattade meningar om vad som är möjligt att lära sig spelar också in.

Äldre personer har inte svårare att lära nya saker men det tar i allmänhet litet längre tid att få en fördjupad kunskap. Dålig motivation och misstro mot den egna förmågan att lära nytt kan sätta käppar i hjulet. För äldre i arbetslivet gäller att inlärningsprocessen måste vara ständigt pågående och att pedagogiken vid inläringen är anpassad efter målgrupp och kunskapsmål. Negativa attityder mot ett kontinuerligt lärande och nya utmaningar måste bearbetas. Förmågan att koda och identifiera information, ta fram från minnet och välja och producera svar eller handlingar, kan avta med åren.

Det finns också flera studier som tyder på att ökande ålder innebär sämre möjlighet att hantera situationer som kräver antingen selektiv eller delad uppmärksamhet. Anledningen till detta har troligen fysiologisk grund. Äldre blir lättare distraherade av för uppgifter ovidkommande "brus" som t.ex. musik, sorl eller ljud

från maskiner. Delad uppmärksamhet innebär att det krävs att man samtidigt kan uppmärksamma två olika typer av information samtidigt som vi fokuserar på en annan uppgift.

Denna s.k. "flytande intelligens" börjar minska redan i 40-årsåldern, men de individuella skillnaderna är stora och ökar med stigande ålder. Det har visats att de som arbetar med intellektuellt mer komplexa arbeten i högre grad bevarar sin intellektuella flexibilitet och funktion. Det är således betydelsefullt att arbeten i största möjliga mån utformas så att hjärnan hålls igång.²⁸

Precisionssvaghet och långsammare uppfattningsförmåga beror av flera faktorer.²⁹ Vid åldrande påverkas alla tre delarna av systemet för informationsprocessen: det sensoriska som uppfattar informationen, det kognitiva som bearbetar informationen och det motoriska systemet som ska utföra hjärnans beslut.

Det förefaller emellertid inte som att detta har någon större betydelse för arbetskarriären. Vissa kognitiva funktioner som språkanvändning eller förmågan att lösa komplexa problem i osäkra situationer förbättras med åldern. För de flesta arbetsuppgifter kompenseras nedsatt snabbhet och precision av större motivation, mer erfarenhet och bättre helhetsbedömning förutom starkare lojalitet med arbetet och mindre frånvaro. Detsamma gäller inläring. Den lägre takten för inläring kompenseras av större motivation. Motivation och attityder till arbete är komplexa kombinationer av intresse och behov. Samhällets signaler och attityden mot äldre arbetstagare på en arbetsplats är av större betydelse än faktorer som direkt är kopplade till en viss kronologisk ålder. Erfarenhet grundar sig på att göra samma sak många gånger och kunna sätta detta handlande i relation till omgivningen och annan erfarenhet. Erfarenhet kommer med åldern och är ofta en mycket bra egenskap vid lösningen av komplexa problem. En viss risk finns att erfarenheten kan bli konserverande om man inte samtidigt erbjuder möjligheter till fortbildning för att förädla erfarenheten.

Expertis innebär att erfarenheten har genomgått en process och blivit mer domänspecifik. Expertis finns hos äldre arbetstagare och är mycket bra så länge den efterfrågas. Ny teknologi kan dock snabbt göra expertisen överflödig. I en enkätundersökning riktad till arbetsgivare framgår att det framförallt är arbetsgivare inom teknologiintensiva branscher som har negativa attityder till äldre arbetskraft (se kapitel 13). Undersökningen indikerar även att

²⁸ Hellberg A (red), *Anpassning av arbetsmiljön med ålderperspektiv*, Arbetsmiljöverket 2004.

²⁹ Ilmarinen JE, *Aging workers*, Occup Environ Med, 2001.

situationen har försämrats de senaste tio åren.³⁰ Att bevaka att detta inte sker utan att en äldre arbetstagare har möjlighet att bredda och diversifiera sin expertis är en god investering för en väl fungerande arbetsorganisation.

9.3.2 Arbetsförmåga

Begreppet arbetsförmåga är otydligt och starkt beroende av det sammanhang det diskuteras i. I boken Arbets(o)förmåga³¹ beskriver Lars Söderström och Eric Rehn arbetsförmåga ”som en uppsättning färdigheter som värderas efter dess användbarhet. Värdet är beroende av situationen och de investeringar i form av utbildning, hälsovård mm som görs i färdigheterna. Investeringar som är lönsamma för en individ i en situation behöver inte vara det för samma individ i en annan situation”.

När det gäller ålder och arbete finns inget som säger att en äldre person i genomsnitt har sämre arbetsförmåga och färdigheter än en yngre men uppenbart är arbetsförmågan relativ. I ett fysiskt tungt arbete saknar de flesta äldre personer (50–55 år) en fullgod arbetsförmåga och samma sak gäller för många kvinnor även i yngre åldrar beroende på lägre generell fysisk kapacitet. Som tidigare nämnts, är dock de individuella variationerna stora och helt andra förhållanden kan råda för en viss individ som skiljer sig från gruppens medelvärden. Den mentala arbetsförmågan är relativt opåverkad på gruppnivå fram till åtminstone 70 års ålder.

Faktorer i samhället av betydelse är bl.a. samhällets regelsystem och normer, sjukvård och rehabilitering, folkhälsoarbete och arbetarskydd. Arbetets krav bestäms av arbetsmiljö, arbetsorganisation och arbetsmarknad. De individuella bestämningsfaktorer för fysisk och mental kapacitet är många och betydligt fler än de viktiga exempel som ges här.

³⁰ Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare, 2012.

³¹ Söderström L, Rehn E. *Arbetsförmåga – en fråga om efterfrågade färdigheter*. I Lotta Vahlne Westerhäll (red). *Arbets(o)förmåga – ur ett mångdisciplinärt perspektiv*. Stockholm, 2008.

9.4 Risk för allvarliga sjukdomar bland äldre

Vissa arbetsgivare kan vara mindre benägna att anställa – och även att behålla – anställda över 55-årsåldern på grund av risken för produktionsstörningar till följd av allvarliga sjukdomar bland äldre.

Analyser av SCB:s statistik över dödsrisker för män och kvinnor visar emellertid att dödsriskerna är mycket begränsade i åldrarna vid slutet av arbetslivet för såväl kvinnor som män. Risken för män att dö i dessa åldrar var 50 procent högre för 30 år sedan och har länge varit låg för kvinnor. De med största dödsriskerna blir aldrig aktuella för anställning till följd av kronisk sjukdom. Cirka 95 procent eller fler av anställningsbara personer över 55 års ålder torde överleva 65-årsdagen.

SCB visar i en rapport att den minskning i dödlighet som skett det senaste decenniet varit störst bland de äldsta, dvs. de som är 65 och äldre.³² Den kraftigt minskade dödligheten i hjärt- och kärlsjukdomar har bidragit till kvinnors sjunkande dödlighet. Dödligheten i cancer har dock ökat något bland äldre kvinnor, medan den minskat för äldre män. Bland män över 40 års ålder har den minskade dödligheten i hjärt- och kärlsjukdomar varit främsta bidragande orsaken till männens minskning i dödlighet.

Risk för hjärt- och kärlsjukdomar och tumörer ökar med åldern. I åldersgruppen 50–54 dör cirka 50 per 100 000 av medelfolkmängden i hjärt- och kärlsjukdomar (2008–2010). I åldersgruppen 55–59 dör cirka 75 personer, och mellan 60–64 dör motsvarande 100 personer. För gruppen 65–69 är siffran cirka 400 och för gruppen 70–74 är den cirka 500 personer och för gruppen 75–79 nästan 1 000 st. I åldersgruppen 50–54 dör drygt 100 per 100 000 av medelfolkmängden i tumörer. I åldersgruppen 75–79 har detta ökat till knappt 1 000 personer.

Dödligheten i dessa sjukdomar har minskat över tid. Men ökningen av dödlighet för varje åldersgrupp är stor. Antalet som dör är ändå litet.

³² SCB, Demografiska rapporter 2011:2.

10 Äldre arbetskraft

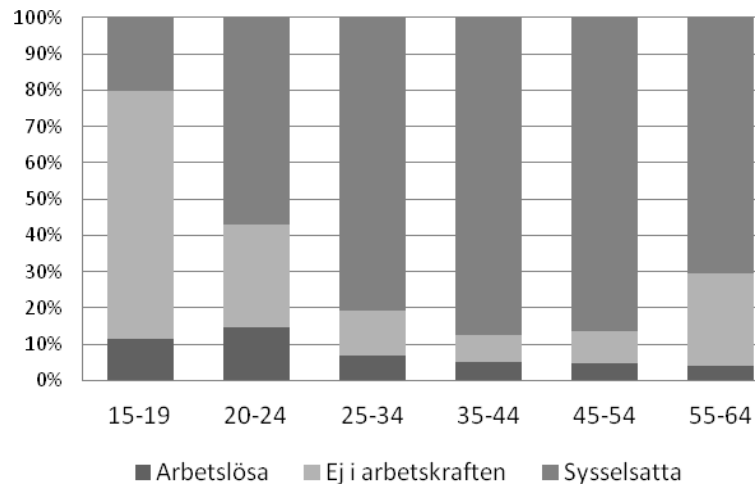
De äldres ökade deltagande på arbetsmarknaden och högre sysselsättning de senaste 15 åren är intressant och i högsta grad relevant för en diskussion om behovet av eventuella åtgärder för att höja den faktiska pensionsåldern. Det är dock fortfarande så att arbetskraftsdeltagande och sysselsättning faller kraftigt efter 65 år. Men även här har det skett en tydlig ökning av andelen sysselsatta i åldrarna 65–74 år, från cirka 9 % år 1995 till 12 % år 2010. I följande kapitel redovisas arbetskraftsanknytningen hos de äldre. Dels redovisas utvecklingen över tid, dels jämförs situationen med yngre åldersgrupper.

Internationellt sett har Sverige ett högt arbetskraftsdeltagande bland äldre. Män i åldersgruppen 55 till 64 år har ett högre deltagande än i exempelvis Danmark och Finland och lika högt arbetskraftsdeltagande som män i Norge. Bland kvinnor i åldern 55 till 64 år har de i Sverige ett högre arbetskraftsdeltagande än i Danmark, Norge och Finland men lägre än på Island.

10.1 Sysselsättning

I diagram 10.1 redovisas arbetskraftstillhörigheten som andel av respektive åldersgrupp. Arbetskraftsdeltagandet är lägre bland äldre och yngre än bland övriga åldersgrupper. År 2010 var 71 procent av 55–64 åringarna sysselsatta, vilket är markant lägre än genomsnittet för 25–54 åringar som låg på 85 procent.

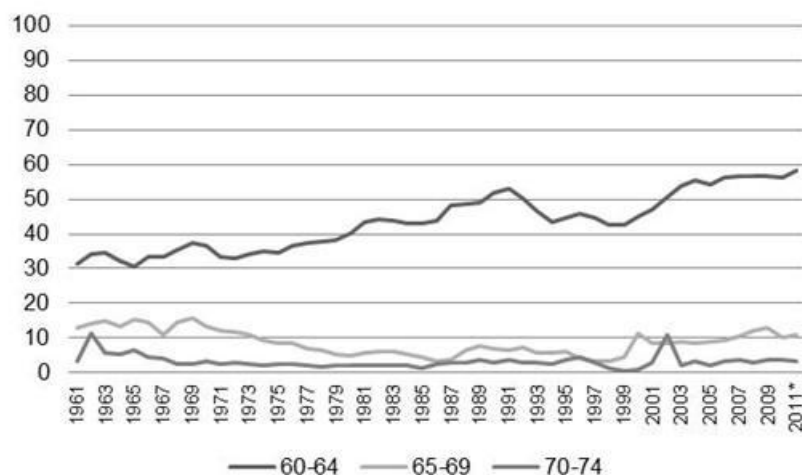
Diagram 10.1 Arbetskraftstillhörighet relativt befolkningen (i angiven åldersgrupp), efter ålder, 2010



Källa: AMU, SCB (2010).

Samtidigt är dagens andel sysselsatta bland äldre kvinnor på den högsta nivån under de senaste 50 åren (se diagram 10.2). Detta gäller framförallt åldersgruppen 60–64 år. Fram till mitten av 1990-talet konvergerade sysselsättningsgraden för kvinnor och män i denna åldersgrupp och uppgick till cirka 50 procent för båda könen.

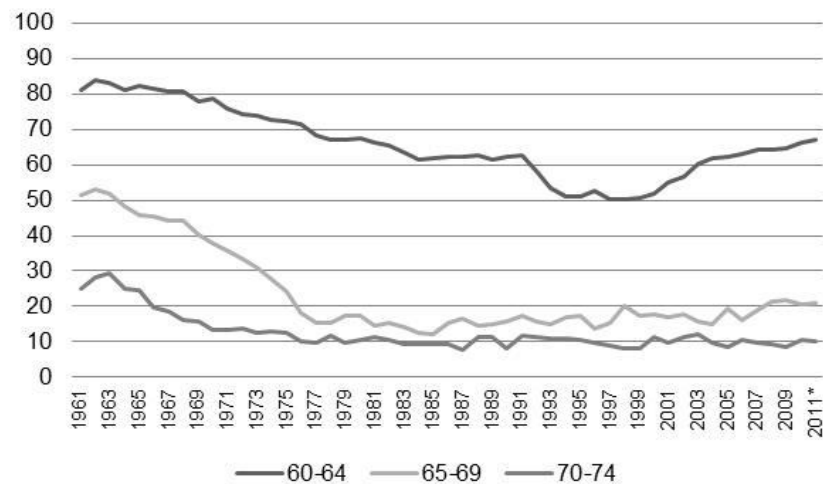
Diagram 10.2 Andelen sysselsatta under åren 1961–2011 bland kvinnor i åldern 60–75 år



Källa: AKU, SCB.

Kvinnors inträde på arbetsmarknaden under 1970-talet syns tydligt i statistiken. För både män och kvinnor går att utläsa två trender: sysselsättningen i åldersgruppen 60–64 år minskade kraftigt från ungefär början av 1990-talet för att återigen öka i början av 2000-talet.

Diagram 10.3 Andelen sysselsatta i procent under åren 1961–2011 bland män i åldern 60 - 75 år



Källa: AKU, SCB

Den långvariga trenden mot ett minskat arbetsmarknadsdeltagande bland män mellan 1970-talet och 1990-talet kan delvis antas ha orsakats av ändrade regler och tillämpning vad gäller rätten till förtidspension. Reglerna avseende förtidspension ändrades år 1970. Enligt de nya reglerna kunde de som fyllt 63 år få förtidspension fram till ålderspensioneringen av kombinerade medicinska och arbetsmarknadsskäl.¹ År 1972 infördes ytterligare en förändring som möjliggjorde att vid 63 års ålder få förtidspension av enbart arbetsmarknadsskäl för dem som hade blivit utförsäkrade från arbetslöshetsförsäkringen.² Senare sänktes åldersgränsen i dessa båda former av förtidspensionering till 60 år. För förtidspension av enbart arbetsmarknadsskäl infördes sänkningen år 1974 och för förtidspension av kombinerade arbetsmarknads- och medicinska skäl år 1976. År 1977 ändrades reglerna ytterligare. Förtidspension kunde därefter beviljas utan hänsyn tagen till orsaken till ned-sättningen av arbetsförmågan.

Wadensjö påpekar i sin rapport att under dessa år utvecklades också andra vägar för ett tidigt utträde från arbetslivet. Några exempel är avtal om lägre pensionsålder för vissa grupper, arbets-

¹ Den medicinska prövningen skulle i sådana fall även vara mindre sträng än annars.

² Wadensjö E., underlagsrapport till AKU 50 år, 2011.

givarpensioner vid neddragningar, ersättningar från andra inkomst-transfereringssystem och kombinationer av olika system.

Under 1990-talet påbörjades ett omfattande åtstramningsarbete inom socialförsäkringssystemen. År 1991 avskaffades förtidspensionering av enbart arbetsmarknadsskäl, förtidspension av kombinerade arbetsmarknads- och medicinska skäl avskaffades 6 år därefter. Förtidspensioneringen bland dem i åldern 60–64 sjönk också men var fortfarande mycket omfattande bland äldre i Sverige jämfört med i många andra länder.³

Sedan slutet av 1990-talet har sysselsättningen i åldersgruppen 60–64 år ökat stadigt. Sysselsättningen för denna åldersgrupp påverkades endast marginellt av kriserna. Detta kan delvis förklaras av turordningsreglerna, delvis av att flera äldre (framförallt kvinnor) arbetar inom offentlig sektor vilken är mindre konjunkturkänslig jämfört med den privata. Det finns också andra möjliga förklaringar t.ex. att andel avgångspensioneringar har minskat jämfört med 1990-talskrisen och av att dagens äldre arbetskraft har högre utbildning än äldre för 10 års sedan vilket gör dem mer konkurrenskraftiga.

I tabell 10.1 redovisas arbetsmarknaden för befolkningen i åldern 55–74 år efter åldersgrupp och kön.⁴ Det framgår att det relativa arbetskraftstalet, dvs. andelen av befolkningen i arbetskraften, har ökat från cirka 70,5 procent år 1990 till nära 75 procent år 2010. Sysselsättningsgraden har också stigit kraftigt från 62 procent till 71 procent.

³ Wadensjö E., underlagsrapport till AKU 50 år, 2011.

⁴ Redovisningen är hämtad från SCB:s rapport från 2010 (AM11 SM 1004) och avser åren 1987–2010.

Tabell 10.1 Arbetsmarknaden för befolkningen i åldern 55–64 år efter ålder och kön, år 1987–2010

	1990		2000		2010	
	55–64 år	65–74 år	55–64 år	65–74 år	55–64 år	65–74 år
<i>Relativa arbetskraftstalet</i>	70,5	8,5	69,4	10,3	74,6	12,1
Män	75,5	12,3	72,8	15,1	79,2	16,7
Kvinnor	65,7	5,1	65,9	6,1	69,9	7,7
<i>Sysselsättningsgrad</i>	69,5	8,4	65,1	10,2	70,6	11,9
Män	74,5	12,2	67,8	14,9	74,3	16,5
Kvinnor	64,7	5,1	62,5	6,1	66,9	7,4

Källa: Arbetsmarknadssituationen för hela befolkningen 15–74 år, AKU 2:a kvartalet 2010, SM AM 11 SM 1004 samt Grundtabeller AKU, 15–74 år, SCB.

Både arbetskraftsdeltagande och sysselsättning faller dock kraftigt efter 65 år. Mer än tio år efter pensionsreformen är det fortfarande en etablerad tradition att gå i pension vid 65 år. Cirka 70 procent av födda 1942 tog ut ålderspension vid just 65, trots att formell pensionsålder avskaffades i samband med pensionsreformen.

10.1 Arbetsmarknadsanknytning

Med arbetsmarknadsanknytning avses om man har fast anställning, visstidsanställning, är egenföretagare eller är medhjälpande hushållsmedlem till egenföretagare.

Fast och tidsbegränsat anställda

Bland sysselsatta kvinnor och män i åldersgruppen 55–64 år är det 90 respektive 75 procent som är fast anställda. Andelen med fast anställning minskar kraftigt efter 65 års ålder då det är i genomsnitt var fjärde man och var tredje kvinna som har en fast anställning.

Tabell 10.2 Andelen fast anställda bland sysselsatta i olika åldersgrupper, 2005-2011, män och kvinnor

Procent

<i>Män</i>	<i>35-44år</i>	<i>45-54år</i>	<i>55-64år</i>	<i>65-74 år</i>
2005	77	77	74	25
2006	78	77	73	20
2007	79	77	74	25
2008	81	78	75	30
2009	81	79	76	27
2010	81	79	75	24
2011	80	79	75	25
<i>Kvinnor</i>				
2005	82	86	87	40
2006	82	85	87	37
2007	83	85	87	33
2008	83	85	87	38
2009	83	85	87	41
2010	84	86	87	33
2011	85	86	87	35

Källa: SCB/AKU

Andelen som har en tidsbegränsad anställning är betydligt större bland dem som är över 64 år jämfört med yngre sysselsatta. För kvinnor i åldersgruppen 65–74 år har andelen med tidsbegränsade anställningar nästintill fördubblats mellan 2005 och 2011 och uppgår numera till 36 procent av sysselsatta inom åldersgruppen. (se tabell 10.3).

Tabell 10.3 Andel tidsbegränsat anställda bland sysselsatta i olika åldersgrupper, 2005–2011, män och kvinnor

Procent

<i>Män</i>	<i>35–44år</i>	<i>45–54år</i>	<i>55–64år</i>	<i>65–74 år</i>
2005	7	5	5	18
2006	7	6	6	20
2007	7	6	6	15
2008	6	5	5	13
2009	5	4	4	16
2010	5	5	4	19
2011	6	5	5	19
Kvinnor				
2005	12	7	6	19
2006	12	8	6	26
2007	12	8	7	27
2008	11	7	6	27
2009	10	7	5	26
2010	9	6	5	33
2011	10	7	6	36

Källa: SCB/AKU

Egen företagare

Över hälften av de förvärvsaktiva männen över 65 års ålder och drygt en tredjedel av de förvärvsarbetande kvinnorna är egna företagare. Egenföretagandet för männen över 65 år har dock minskat något under de senare åren (se tabell 10.4). Cirka 30 procent av förvärvsarbetande kvinnor i åldern 65–69 år var egenföretagare år 2011, vilket är 10 procentenheter lägre än 2005.

Tabell 10.4 Andel företagare samt medhjälpande hushållsmedlemmar bland sysselsatta i olika åldersgrupper, 2005–2011, män och kvinnor

Procent

Män	35–44år	45–54år	55–64år	65–74 år
2005	15	17	21	57
2006	15	18	21	60
2007	14	18	21	60
2008	14	17	19	57
2009	14	17	20	57
2010	14	17	21	56
2011	14	16	20	56
Kvinnor				
2005	6	7	7	41
2006	6	7	7	37
2007	6	7	7	39
2008	6	7	7	35
2009	6	7	7	33
2010	6	8	8	33
2011	6	8	7	30

Källa: SCB/AKU

I en nyligen publicerad rapport visas att egenföretagare tenderar att vara äldre än individer i andra anställningsformer. Äldre människor uppvisade dessutom en högre sannolikhet för egenföretagande än yngre.⁵

Antalet personer över 65 år som får sin huvudinkomst från egna mindre företag ökade med 27 procent från 2008 till 2010, och var då 38000 personer.⁶

År 2009 fanns det knappt 149 000 företagare som var 55 år eller äldre. Ungefär en fjärdedel av dessa var över 64 år. Ungefär 30 procent av äldre företagare är kvinnor. Äldre företagare arbetar främst inom handel, företagstjänster samt inom jordbruk. Manliga

⁵ Ohlsson H, Bromé P., Bevelander P., Egenföretagande bland invandrare och svenskfödda i Sverige – en flernivåanalys, Ekonomisk debatt nr 8, 2011.

⁶ I siffran från SCB, ingår personer med enskild firma och delägare i fåmansbolag, exkl. familjemedlemmar. Observera att många med egen firma får sin huvudsakliga inkomst på annat sätt.

företagare återfinns även inom byggbranschen och kvinnliga företagare inom vård och omsorg samt inom personliga och kulturella tjänster.

Tabell 10.5 Äldre företagare efter näringsgren och åldersgrupp, 2009

Procent

Näringsgren	Kvinnor		Män	
	55–64 år	65- år	55–64 år	65- år
Jordbruk, skogsbruk och fiske	9	13	18	21
Tillverknings- och utvinningsindustri	5	4	9	7
Byggindustri	2	2	17	11
Handel	14	11	14	10
Transport	1	1	7	5
Hotell och restauranger	3	2	2	1
Informations- och kommunikationsföretag	2	2	3	2
Fastighetsbolag	2	3	2	4
Företagstjänster	19	21	18	24
Utbildningsväsendet	2	2	1	1
Enheter för vård och omsorg	11	10	3	3
Personliga och kulturella tjänster m.m.	16	9	4	3
Övriga näringsgrenar	0	1	1	1
Uppgift saknas	14	18	3	8
Totalt, procent	100	100	100	100
Antal personer	31 500	8 200	79 200	26 000

Källa: Registerbaserad arbetsmarknadsstatistik (RAMS), SCB

Sektor och bransch

Ungefär var fjärde anställd inom offentlig sektor är 55 år eller äldre. Det är en rätt jämn könsfördelning mellan sektorer.

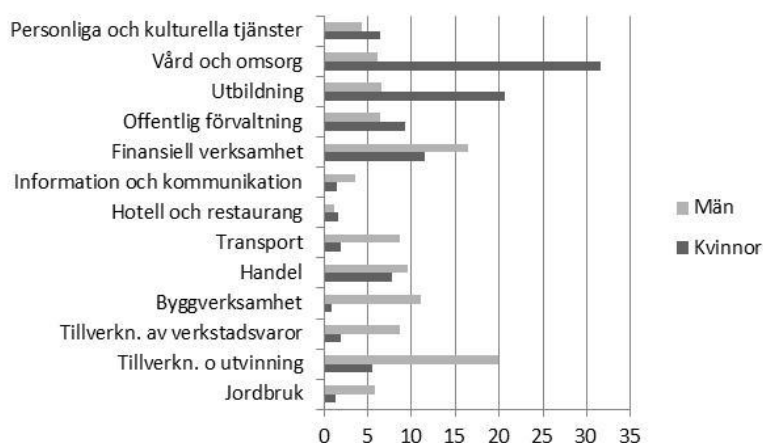
Tabell 10.6 Åldersfördelning inom respektive sektor, män och kvinnor, 2011

Procent

	Statligt	Kommunalt	Privat
Kvinnor			
15–24	3	7	21
25–54	73	68	86
55–74	24	26	18
Män			
15–24	5	7	13
25–54	71	66	70
55–74	24	27	17

Källa: SCB

Kvinnorna som idag är 55 år eller äldre arbetar framför allt inom vård och omsorg och inom utbildning. Männen arbetar främst inom tillverkning och utvinning samt finansiell verksamhet.

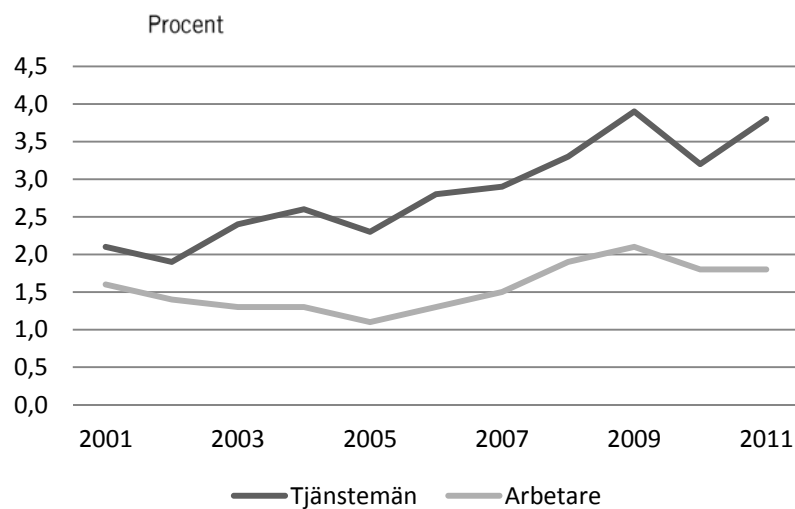
Diagram 10.4 Andel av män respektive kvinnor i ålder 55–74 som jobbar inom respektive bransch, 2011

Källa: SCB/AKU:s tilläggstabeller 2011.

Det är större andel sysselsatta män än kvinnor efter 65 års ålder. Det finns en påtaglig skillnad i sysselsättningsnivån mellan arbetare

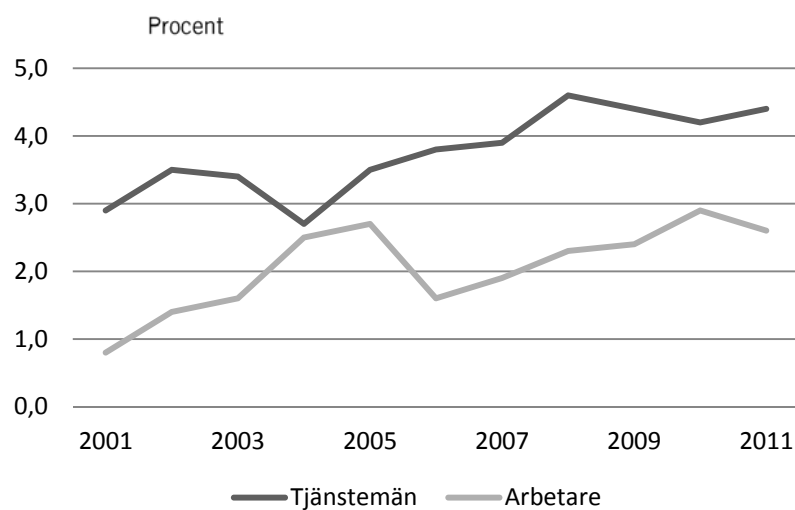
och tjänstemän bland personer som är 65 år och äldre. För framförallt kvinnor har skillnaden ökat under de senaste tio åren.

Diagram 10.5 Andel sysselsatta efter socioekonomisk indelning (SEI) som andel av befolkningen, 65–74 år, kvinnor



Källa: SCB.

Diagram 10.6 Andel sysselsatta efter socioekonomisk indelning (SEI) som andel av befolkningen, 65–74 år, män



Källa: SCB.

Arbetad tid

Sysselsättningsgraden bland personer 55 år och äldre har ökat samtidigt som det har blivit vanligare att äldre tar ut sin ålderspension före 65 år (se kapitel 18). Frågan är då om den ökade sysselsättningen faktiskt innebär ett ökat antal arbetade timmar bland äldre i befolkningen, eller om fler i stället arbetar deltid.⁷

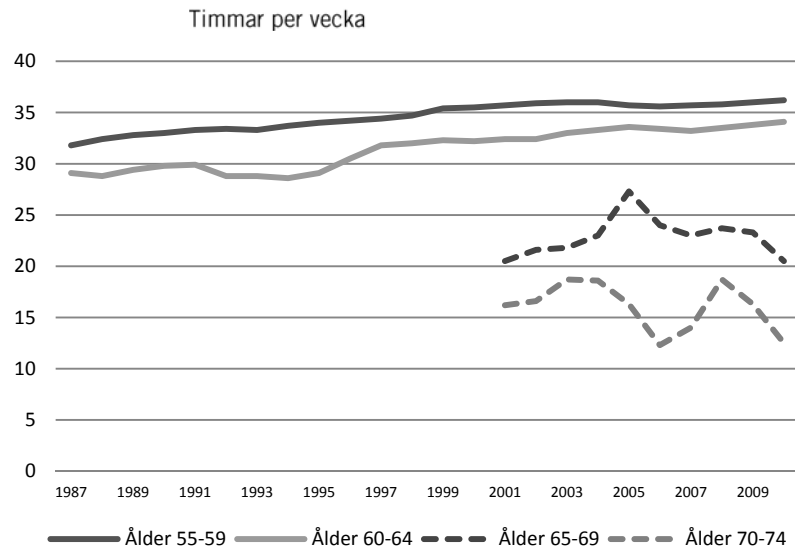
För att besvara frågan har utredningen beställt bearbetningar från SCB av medelarbetstiden bland äldre sedan 1987.

Medelarbetstid

Totalt för båda könen ökade medelarbetstiden bland personer 55–64 år med 2–3 timmar per vecka. Det faktum att fler äldre tar ut sin ålderspension före 65 år förefaller motverkas bl.a. av att andelen personer som lämnar arbetsmarknaden med förtidspension har minskat.

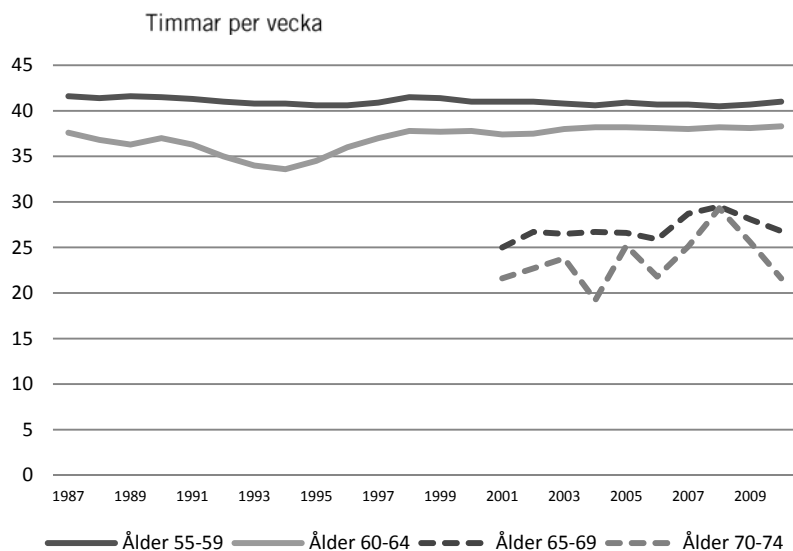
För kvinnor både i åldern 55–59 och 60–64 år har den överenskomna medelarbetstiden per vecka ökat sedan 1987 med 5–6 timmar, trots en viss nedgång under 1990-talskrisen (se diagram 10.7).

⁷ En person räknas som sysselsatt i AKU om man arbetat minst en timma under mätveckan.

Diagram 10.7 Medelarbetstid kvinnor, olika åldersgrupper, 1987–2011

Källa: SCB.

För män i åldern 55–59 år är medelarbetstiden ganska oförändrad sedan slutet av 1980-talet. Bland 60–64-åriga män minskade däremot medelarbetstiden tydligt i mitten av 1990-talet, men har ökat tydligt därefter (se diagram 10.8).

Diagram 10.8 Medelarbetstid män, olika åldersgrupper, 1987–2011

Källa: SCB.

För personer 65 år och äldre finns jämförbara data endast från 2001. Medelarbetstiden i dessa mätningar varierar dock påtagligt mellan åren, vilket kan bero på små urval och slumpmässiga variationer. För personer 65–74 år ökade medelarbetstiden tydligt under första halvan av 2000-talet, men arbetstiden har fallit tillbaka under de senaste åren. Det är svårt att se någon tydlig trend för de äldsta.

Den samlade bilden av de äldres arbetsmarknadsdeltagande under de senaste två decennier visar en positiv trend. De ekonomiska kriserna har inte påverkat de äldres arbetade tid i någon större utsträckning. Man kan göra en schablonmässig kalkyl av årsarbetstiden per person genom att beräkna det totala antalet sysselsatta och deras medelårsarbetstid i förhållande till antalet i befolkningen varje år. En sådan förenklad kalkyl pekar på att det totala antalet arbetade timmar per individ har ökat påtagligt bland personer i åldern 55 år och äldre, kanske uppemot 10 %, framför allt under 2000-talet. Genom att de stora 40-talskullarna närmar sig 65 års ålder tillsammans med höjningen av medelantalet arbetade

timmar ökar de äldres bidrag till det totala antalet arbetade timmar i ekonomin påtagligt.

Sett över ett kortare tidsperspektiv har medelarbetstiden för kvinnor och män i åldern 55–59 år varit relativt oförändrad. För kvinnor i åldern 65–74 år har den överenskomna medelarbetstiden minskat tydligt sedan 2005 och uppgår 2011 till 17,6 timmar per vecka. Även bland 65–74-åriga män minskade medelarbetstiden dock inte i lika stor utsträckning.

Tabell 10.7 Medelarbetstid (överenskommen) per vecka för äldre sysselsatta (AKU), 2005-2011

Timmar							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Män							
45–54 år	41,4	41,5	41,6	41,4	41,4	41,5	41,5
55–64 år	39,8	39,6	39,5	39,5	39,5	39,8	39,7
65–74 år	27,3	24,5	27,7	29,5	27,5	25,4	25,3
Kvinnor							
45–54 år	36,8	36,6	36,7	36,7	36,6	37,3	37,5
55–64 år	35	34,7	34,7	34,8	35	35,3	35,4
65–74 år	26,3	21,4	21	22,9	22	18,8	17,6

Källa: SCB/AKU 2011.

Den genomsnittliga överenskomna arbetstiden för män är 39,7 timmar per vecka och 35,4 timmar per vecka för kvinnor mellan 55 och 64 år. För kvinnor i åldersgruppen 65 till 74 år är den genomsnittliga arbetstiden ungefär hälften så stor som för åldersgruppen 55–64 år. Män i åldern 65 till 74 år har en överenskommen arbetstid på i genomsnitt drygt 25 timmar per vecka.

Trots minskningen i medelarbetstid för 65–74 åringar har det totala antalet arbetade timmar ökat.⁸ Tendensen att ålderspension tas ut tidigare motsvaras inte av ett sänkt arbetskraftsdeltagande i åldern 60–64 år, tvärtom. Det ökade från 55 till 63 procent mellan åren 2000 och 2008. Ökningen ägde dock i huvudsak rum åren fram till och med 2004 – därefter har ökningen avtagit.

⁸ Klevmarken A., Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys, SOU 2010:85.

Deltid

Äldre arbetar i större utsträckning deltid än yngre. I åldern 65 år och äldre arbetar de flesta deltid, 37 procent av männen och 59 procent av kvinnorna i denna åldersgrupp arbetar under 20 timmar.

Tabell 10.8 Arbetad tid per åldersgrupp, män och kvinnor, 2011

Procent

	1–19 timmar	20–34 timmar	35 timmar eller mer
Kvinnor			
45–54	2	23	75
55–64	4	31	64
65–74	59	25	16
Män			
45–54	1	5	94
55–64	3	11	86
65–74	37	30	33

Källa: SCB/AKU 2011.

Drygt 30 procent av männen och 16 procent av kvinnorna i åldrarna 65 till 74 år arbetar mer än 35 timmar per vecka.

Övertid

Ungefär 14 procent av kvinnorna i åldersgruppen 55–74 och cirka 17 procent av männen anger att de jobbar övertid. Det är relativt små skillnader mellan olika åldersgrupper. Andel betald övertid tenderar dock att minska med ålder.

Tabell 10.9 Andel sysselsatta som arbetar övertid samt andel övertid med ersättning, per åldersgrupp, 2011

	Arbetar övertid (% av samtliga sysselsatta)	Varav övertid med ersättning (% av de som arbetar övertid)
Kvinnor		
15–24	11	94
25–54	15	80
55–74	14	78
Män		
15–24	17	95
25–54	22	75
55–74	17	72

Källa: SCB/AKU 2011.

10.2 Frånvaro

Frånvaroorsaken varierar relativt mycket mellan olika åldersgrupper (se tabell 10.10). Bland yngre åldersgrupper dominerar frånvaron p.g.a. andra skäl än sjukdom och semester.

Bland sysselsatta som är 55–74 år är sjukdom och semester de vanligaste orsakerna till frånvaro.

Tabell 10.10 Andel sysselsatta som är frånvarande hela veckan (totalt) samt andel frånvarande p.g.a. sjukdom, semester och övriga skäl, män och kvinnor i olika åldersgrupper, 2011

Procent

	Frånvarande hela veckan (totalt)	Varav frånvarande p.g.a. sjukdom	P.g.a. semester	P.g.a. övriga skäl
Kvinnor				
15–24	12	1	4	7
25–54	19	2	9	7
55–74	16	4	10	2
Män				
15–24	10	1	5	3
25–54	13	1	9	3
55–74	14	2	9	2

Källa: SCB/AKU 2011.

Man kan även notera att det finns vissa könsskillnader. Det är vanligare bland kvinnor i alla åldrar med frånvaro p.g.a. sjukdom.

10.3 Produktivitet

Efterfrågan på äldre arbetskraft kan påverkas negativt om prestationerna sjunker med åldern samtidigt som arbetskraftskostnaden fortsätter att stiga fram till pensioneringen. Produktiviteten kan minska av flera orsaker, som avtagande kognitiv och fysisk förmåga, hälsoproblem, kunskaper som inte uppgraderas i takt med högre krav i arbetslivet osv. Samtidigt har äldre ofta mer kunskaper och erfarenheter i arbetet och betraktas i regel som mer pålitliga och omdömesgilla. De har inte högre frånvaro än yngre, som ofta har barn. De drabbas mer sällan av olyckor och är mindre benägna att byta jobb. För äldre personer som förlorar sitt jobb tar det dock ofta mycket lång tid att få ett nytt jobb, vilket bl.a. brukar förklaras med gapet mellan lön och produktivitet.

Studier visar att de flesta arbetsgivare, och även människor i allmänhet, förefaller tro på tumregeln att den genomsnittliga arbetsproduktiviteten avtar någonstans mellan 40 och 50 år.

De senaste årens forskning tycks dock ge grund för tvivel till dessa kategoriska slutsatser. Det är mycket komplicerat att i empiriska studier klarlägga sambanden mellan ålder och produktivitet, inte minst för att det är mycket svårt att mäta produktivitet, som varierar kraftigt mellan individer, sektorer och kan påverkas av selektionseffekter. Det faktum att äldre personer ofta arbetar i äldre industrier och företag men yngre i unga företag kan missleda resultaten. Mätningar bör helst göras på företagsnivå, eller på arbetsställen, gärna med panelansats. Sådana studier är ännu ganska ovanliga. Dessutom måste man med avancerade statistiska metoder kontrollera för skillnader i företagens sammansättning vad gäller utbildning, yrken, kön, arbetstider för olika delgrupper m.m. Brist på sådana data med god kvalitet kan medföra att resultaten snedvrids.

En studie genomförd vid Institutet för Framtidsstudier visade att anställda inom tillverknings- och gruvindustrin överskattade produktiviteten hos unga och underskattade de äldres produk-

tivitet. Undersökningen baserades på en panel av företag inom tillverknings- och gruvindustrin under perioden 1985–1996.⁹

En nyligen presenterad liknande studie undersöker produktiviteten i tillverkningsföretag under åren 2000–2005. Data om value-added, sysselsättning, lönekostnader m.m. har matchats för cirka 14 000 företag med individdata om ålder, kön m.m. I likhet med flera av senare års studier finner forskarna inget stöd för ett gap mellan äldres produktivitet och lönekostnader när man tar hänsyn till olika skillnader i sammansättning m.m.¹⁰

En aktuell belgisk studie kommer fram till ett motsatt resultat.¹¹ Där har man undersökt hur fördelningen av anställda på olika åldersgrupper påverkar produktiviteten i företag i den belgiska privata sektorn. De använder longitudinella data där företags- och individdata kopplats för åren 1999–2006. Undersökningen pekar på att personer över 49 år har en signifikant lägre produktivitet än yngre samtidigt som timlönerna stiger med åldern.

En ny studie från tyska forskare kommer delvis runt många av de invändningar som gäller andra undersökningar.¹² De mäter produktivitet som antal fel per dag under fyra år vid löpande bandet i en stor tysk lastbilsfabrik och kan relatera detta mått både till individuell ålder och till arbetsgruppens genomsnittliga ålder. Rika bakgrundsdata gör att man kan korrigera för många viktiga skillnader i sammansättning. Trots att arbetet vid löpande bandet är fysiskt och psykiskt krävande kan forskarna inte finna någon minskning i produktiviteten bland äldre. På individuell nivå stiger faktiskt produktiviteten ända fram till 65 år.

Finska forskare har studerat produktiviteten bland manliga arbetare i finsk tillverkningsindustri mellan 1996 och 2000.¹³ Forskarna har utgått ifrån löner hos de som arbetade på ackord och jämfört produktiviteten bland dem som arbetat på jämfört de som arbetade med ackordslön med de som arbetade med fast lön. Dessutom studerades en grupp som under ett och samma år bytte från det ena till det andra. Resultaten visar att produktiviteten ökade under större delen av arbetskarriären. I början ökade produktiviteten mer än lönen, men från 30 års ålder ökade produktiviteten

⁹ Malmberg B., Lindh T., Halvarsson M., *Productivity consequences of workforce ageing – stagnation or a hornal effect?* Institutet för framtidsstudier, 2005.

¹⁰ Van Ours J., Stoeldraijer L., *Wage and productivity*.

¹¹ Cataldi A., Kampelmann S., Rycx F., Does it pay to be productive? The case of age groups

¹² Börsch-Supan A., Weiss M., Productivity and age: evidence from work teams at the assembly line.

¹³ Pekkarinen T., Usitalo R., Ageing and productivity – evidence from piece-rates, Helsingfors, 2008.

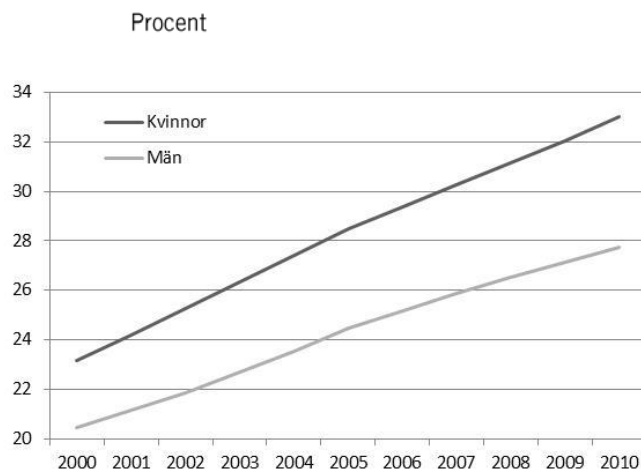
mindre än lönen. Resultaten antyder att anställda är underbetalda under arbetslivets början och överbetalda under dess slut.

Listan av senare års studier kan göras längre. Forskningsöversiktarna visar att resultaten är motstridiga och t.o.m. kontroversiella. Man kan inte heller veta om de olika resultaten beror på skillnader mellan olika länder respektive förändringar som sker över tiden i regler, utbildningssystem, institutioner, lönebildningsprocesser, värderingar osv. Det förefaller dock vara en rimlig bedömning att kategoriska påståenden om äldres fallande produktivitet och gapet mellan produktivitet och arbetskraftskostnad inte har stöd i de senaste årens forskning.

10.4 Utbildning

Dagens äldre är allt mer välutbildade. Man kan säga att 40-talisterna som nu går i pension är den första välutbildade generationen. På drygt tio år har äldres utbildningsnivå ökat dramatiskt för både män och kvinnor (se diagram 10.9).

Diagram 10.9 Andel med eftergymnasial utbildning bland 55-64, 200-2010.



Källa: SCB.

Andelen män 55–64 år med eftergymnasial utbildning har ökat från drygt 20 procent år 2000 till cirka 28 procent i dag. Bland kvinnor är uppgången ännu mer dramatisk, från 23 till 33 procent.

Det är dock fortfarande fler personer med enbart förgymnasial utbildning bland personer som är 55 år och äldre jämfört med yngre åldersgrupper. För kvinnor är det exempelvis nästa dubbelt så många i åldersgruppen 55–64 år som enbart har förgymnasial utbildning jämfört med åldersgruppen 45–54 år.

Tabell 10.11 Andel personer med respektive utbildningsnivå, per åldersgrupp, 2010.

	Uppgift saknas	För-gymnasial	Gymnasial	Efter-gymnasial	Forskar-utbildning
Kvinnor					
25–34 år	3,1	9,1	35,8	51,4	0,6
35–44 år	1,2	8,5	43,8	45,3	1,2
45–54 år	0,8	11,9	48,6	37,7	1,0
55–64 år	0,7	19,6	45,9	33,0	0,7
65–74 år	1,5	33,5	40,7	23,7	0,6
Män					
25–34 år	4,0	12,2	45,0	38,1	0,7
35–44 år	1,8	10,5	50,7	35,4	1,7
45–54 år	1,1	16,9	50,9	29,5	1,6
55–64 år	0,8	26,1	43,9	27,7	1,6
65–74 år	1,3	36,4	39,4	21,2	1,7

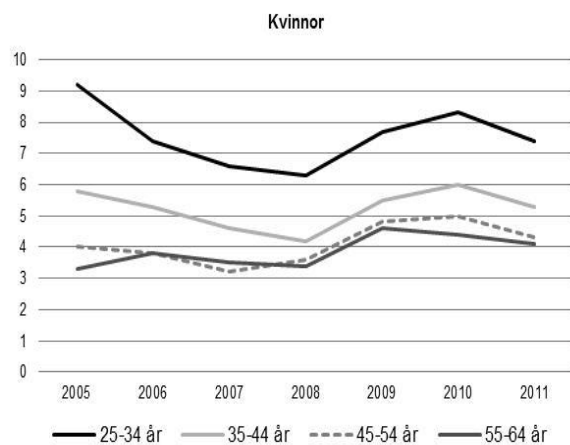
Källa: SCB, 2010

10.5 Arbetslöshet bland äldre

Äldre personer som förlorar sitt arbete möter ofta svårigheter att få ett nytt arbete och riskerar att hamna i långtidsarbetslöshet eller lämna arbetskraften. Under den ekonomiska krisen 2008 ökade arbetslösheten bland äldre. Arbetslöshetsuppgången var betydligt större för äldre män än för kvinnor (se diagram 10.10 och 10.11). Det förklaras bland annat med att kvinnor i större utsträckning arbetar inom offentlig sektor, som inte påverkas lika mycket av konjunktursvängningar.

Diagram 10.10 Andel arbetslösa kvinnor per åldersgrupp, 2005–2011

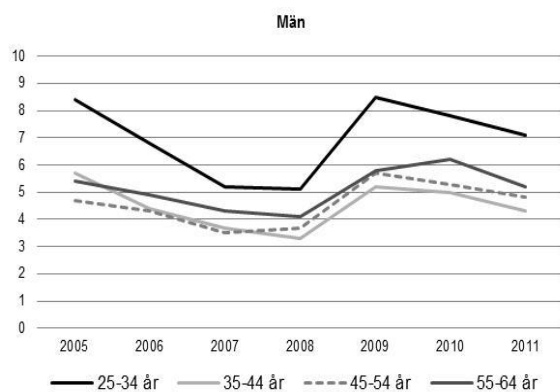
Procent



Källa: SCB, AKU

Diagram 10.11 Andel arbetslösa män per åldersgrupp, 2005–2011

Procent



Källa: SCB, AKU

Arbetslösheten för äldre utvecklas inte alltid i takt med sysselsättningsgraden. Vissa äldre som förlorar sitt arbete väljer att lämna

arbetsmarknaden för gott via exempelvis kollektivavtalade ersättningar eller tidigt uttag av ålderspension.

I kapitel 18 beskrivs de olika utträdesvägarna ur arbetsmarknaden. Äldre har i dag lägre formell utbildning än yngre personer vilket kan ha en negativ inverkan på möjlighet att hitta ett nytt arbete.

De äldres arbetskraftsdeltagande har ökat snabbare än sysselsättningsgraden under de senaste åren (se tabell 10.1). Effekten av detta är att arbetslösheten för äldre har ökat. Detta är dels en effekt av att fler äldre väljer att jobba längre, men även av att de äldre som förlorar arbetet blir arbetslösa under en längre period. Av tabell 10.12 framgår arbetslöshetens längd 2011 för olika åldersgrupper. Det är tydligt att arbetslöshetsperioderna ökar kraftigt efter 55-års ålder.

Tabell 10.12 Arbetslöshetens längd, 2011

	1–4 veckor	5–26 veckor	27–51 veckor	52 veckor eller längre	Uppgift saknas
Kvinnor					
15–24	40	35	11	4	10
25–54	14	35	29	17	5
55–74	10	24	36	24	6
Män					
15–24	32	38	15	7	9
25–54	12	30	33	21	5
55–74	8	24	38	26	4

Källa: SCB.

I andra länder finns regler som tar hänsyn till att äldres arbetslöshetsperiod i genomsnitt är längre och de är berättigade till arbetslöshetsersättning under längre perioder än yngre innan de blir utförsäkrade. Sådana regler fanns även i Sverige fram till 2001 då de togs bort i och med att arbetslöshetsersättningens tillämpning anpassades till aktivitetsgarantin.¹⁴

Enligt rapporten från Finanspolitiska rådet från 2009 finns det bland äldre en grupp som anger att de arbetar färre timmar än vad

¹⁴ Lalive R., *How do extended benefits affect unemployment duration? A regression discontinuity approach*, University of Zurich, Working paper 2006:8.

de skulle vilja.¹⁵ Andra har lämnat arbetskraften och är latent arbetssökande. De vill och kan arbeta, men söker inte arbete då de inte tror att de kan få något arbete. De latent arbetslösa och de undersysselsatta i åldern 65 till 69 år uppgick år 2005 tillsammans till 6 700 personer för att öka till 10 600 personer år 2008. Av de latent arbetssökande och undersysselsatta 65–69-åringarna är majoriteten män. Det finns även 3 300 latent arbetssökande och undersysselsatta i gruppen 70 till 74 år 2008. Det totala antalet latent arbetssökande i åldrarna 70 till 74 år har ökat från 2 500 i mitten på 2000-talet, dock har antalet män i denna grupp minskat över tiden men detta har uppvägs av att antalet kvinnor har ökat mer. År 2008 var fler kvinnor än män i åldern 70 till 74 år undersysselsatta eller latent arbetssökande. Det fanns ett outnyttjat arbetskraftsutbud bland män och kvinnor mellan 65 och 74 om nästan 300 000 timmar per vecka år 2008, att jämföra med knappt 200 000 timmar per vecka år 2005.

10.6 Arbetskraftspotential bland äldre arbetskraft

Det finns en relativ stor arbetskraftspotential bland dagens äldre. Den genomsnittliga faktiska pensionsåldern, mätt som den genomsnittliga tid då ålderspension eller sjukersättning (f.d. förtidspension) har höjts under de senaste tio åren (se kapitel 18). Samtidigt försenas inträdet i arbetslivet, de äldre blir allt friskare och den beräknade återstående livslängden vid 65 år fortsätter att stiga.

Det potentiella arbetsutbudet bland åldersgruppen 65 och äldre är dock begränsat, eftersom de flesta av dem som redan lämnat arbetslivet inte kommer tillbaka. Majoriteten av befolkningen börjar ta ut sin allmänna ålderspension när de fyller 65. Medelåldern för det första pensionsuttaget har legat strax under 65 år under en lång period. Under senare år har dock spridningen ökat, och fler skjuter upp uttaget och fler påbörjar det tidigare. År 2008 hade närmare 90 procent av alla 65-åringar ålderspension. Vid 67 års ålder är det dock fortfarande bara ett fåtal som inte tar ut pension.

Arbetsutbudspotentialen bland dagens äldre, mätt i antal arbetslösa, undersysselsatta eller latent arbetssökande är cirka

¹⁵ Sjögren Lindquist G., Wadensjö E., *Arbetsmarknaden för de äldre*, Finanspolitiska rådet 2009/7.

101 000 personer år 2010, motsvarande cirka 13 procent av samtliga i gruppen 16–74 år (se tabell 10.13).

Tabell 10.13 Potentiellt arbetsutbud bland åldersgruppen 55–74, år 2010

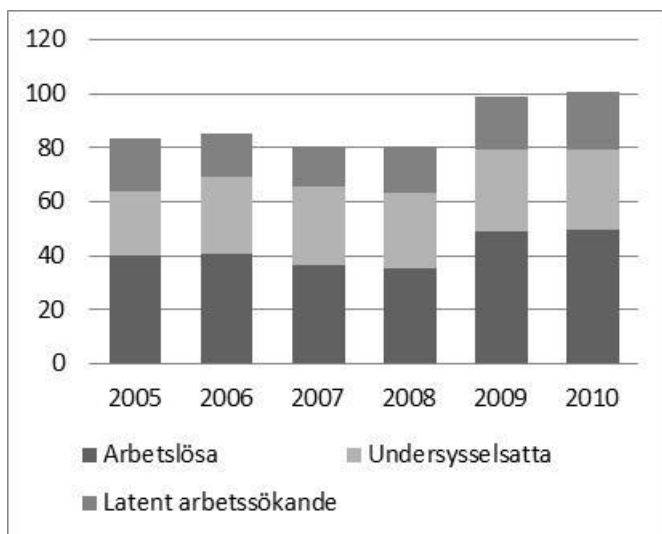
	Antal personer	Antal timmar per vecka (tusental)
Arbetslösa	49 900	1 700
Undersysselsatta	29 300	300
Latent arbetssökande	21 700	600
Summa	100 900	2 600
Heltidsekvivalenter		65 000

Källa: AKU, SCB (2010).

Anm. Heltidsekvivalent arbetskraft erhålls genom att dela antalet timmar per vecka med 40.

Generationsstorlekarna spelar stor roll för framtida arbetskraftsdeltagande och återspeglas även i antalet personer som utgör outnyttjat arbetskraftsutbud. Den fyrtiotalistgeneration som har uppnått pensionsåldern under de senaste åren är relativt stor, vilket förklarar en del av den kraftiga ökningen av antalet personer som utgör outnyttjat arbetskraftsutbud (se diagram 10.12). Även konjunkturedgången under 2008 påverkade antalet personer som utgör outnyttjat arbetskraftsutbud. Det är framförallt andel arbetslösa och latent arbetssökande som har ökat under de senaste åren.

Diagram 10.12 Antal (1 000-tal personer) i åldersgrupp 55–74 år, efter outnyttjat arbetskraftsutbud, per kön, 2005–2010



Källa: AKU, SCB (2010).

Ökad sysselsättning och ett ökat antal arbetade timmar bland dagens äldre utgör med andra ord en relativt stor källa till potentiellt arbetskraftsutbud jämfört med tidigare år.

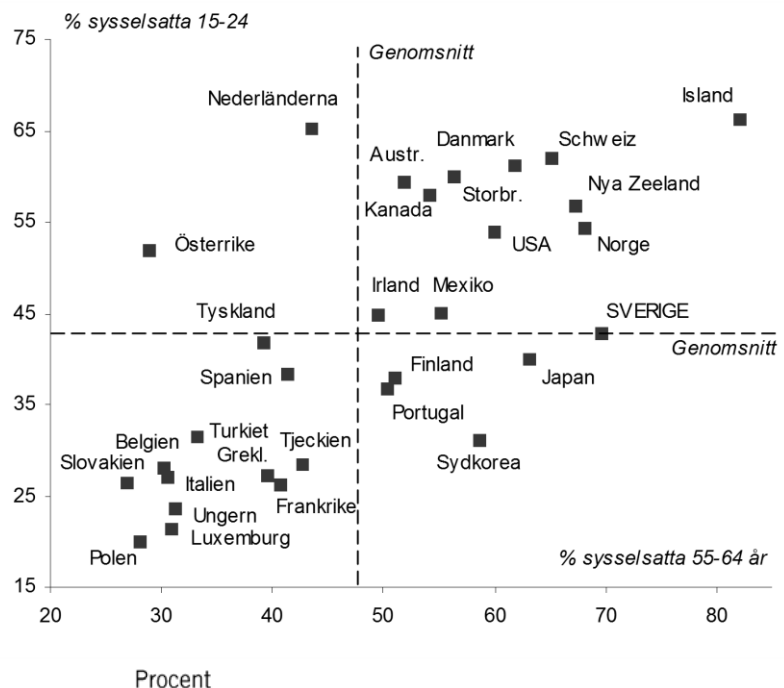
Det finns även en grupp om knappt 2 procent som anger att de arbetar färre timmar än de önskar eller är latent arbetssökande (tillhör inte arbetskraften längre men vill ha arbete).

10.7 Är fler äldre på arbetsmarknaden ett hinder för yngre att få arbete?

Både i Sverige och i ett flertal andra OECD-länder har andelen äldre som stannar kvar i arbetslivet ökat under senare år. Detta har rest frågan om de yngre härigenom har fått svårare att etablera sig i arbetslivet. Nationalekonomernas allmänna svar är nej. Ju fler som arbetar desto större blir inkomsterna, och desto högre blir efterfrågan på företagens produkter och därmed deras efterfrågan på arbetskraft. Det finns inte en viss förutbestämd mängd arbete som

behöver utföras i samhället. Det finns heller inte en förutbestämd lönebudget i samhällsekonomin som helhet, som gör att man måste skjuta på att anställa en ung person bara för att en äldre person arbetar ett år till. Till detta kommer argumentet att äldre och yngre personer kan ha olika slags kompetenser, som inte alltid konkurrerar med varandra. Föreställning om att de äldre tar arbetstillfällen från de yngre skulle kunna liknas vid de föreställningar som fanns före kvinnornas breda inträde på arbetsmarknaden om att kvinnor vid giftermål borde lämna sina arbeten till förmån för män.¹⁶

Diagram 10.13 Andel sysselsatta av befolkningen i åldern 15–24 år och i åldern 55–64 år i olika länder år 2004



Källa: OECD Factbook 2006, Economic, Environmental and Social Statistics.

¹⁶ Se exempelvis Neunsinger S. (2001), Frangeur R. (1999).

Diagram 10.13 illustrerar sambandet mellan andelen sysselsatta unga (15–24 år) och äldre (55–64 år) som sammanställdes av OECD år 2006. Bilden indikerar att i de flesta länder finns det positiv korrelation mellan äldres och ungas sysselsättningsnivå.

Ungdomarnas arbetslöshet är nästan överallt och i alla tider högre än den totala. I ett läge med dålig konjunktur på arbetsmarknaden är det lätt att tycka att det bli särskilt besvärligt för de yngre om de äldre biter sig fast starkare. Men även under ett utpräglat högkonjunkturår som 1990 var ungdomarnas arbetslöshet avsevärt högre än de äldre gruppernas, både i Sverige och på andra håll. Det ligger i sakens natur att det kan ta tid för unga personer att etablera sig i arbetslivet, också när det generellt sett är god efterfrågan eller rentav brist på arbetskraft.

11 Arbetsförhållanden och tidigt utträde

Utredningen har i uppdrag att identifiera och analysera problem på dagens arbetsmarknad och kartlägga vilka hinder som finns för ett längre arbetsliv och vilka faktorer som leder till att människor lämnar arbetsmarknaden före 65 år. Det kan vara hinder i form av krävande fysiska miljöer men också brister i den psykosociala miljön eller i arbetslivets organisation, exempelvis vad gäller arbetstider och tillgången till utbildning.

Frågeställningarna är ytterst omfattande, komplicerade och spänner över en rad områden. De griper in i några av samhällets mest svåranalyserade frågor, som vilka samband finns mellan arbetsförhållande och hälsa, vilka faktorer styr utvecklingen av förtidspensioneringen och hur man kan förebygga utslagning från arbetsmarknaden. Det är frågor som man forskat om i årtionden utan att konsensus i dag har kunnat nås. Det saknas dessutom en samlad analys av hela kunskapsområdet. Det är givetvis inte realistiskt att utredningen på den korta tid som stått till förfogande ska kunna reda ut alla dessa komplexa frågor.

Som visats i kapitel 18 har hälften av alla äldre lämnat arbetslivet redan före 65 år, om man mäter huvudförsörjningen. Det finns en rad vägar att lämna arbetslivet tidigt, genom exempelvis tjänstepensioner, avgångspensioner m.m. Det finns säkerligen äldre med slitsamma och enformiga arbeten som tidigt lämnar arbetslivet på dessa vägar. Det finns dock ingen statistik eller forskning som belyser hur vanligt detta är. Utredningen har därför valt att prioritera frågan hur arbetsförhållanden påverkar utträdet via förtidspension och långtidssjukskrivning.

I detta kapitel redovisas en översiktlig sammanställning och bedömning av ett följande huvudfrågor som följer av uppdraget:

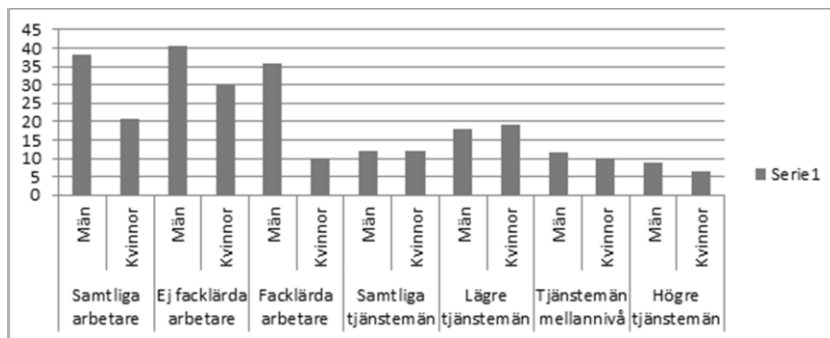
- Hur har förhållandena i arbetsmiljön utvecklats de senaste decennierna?
- Vilka brister i arbetsmiljön leder till sjukdomar?
- Vilka samband finns mellan hälsa och utträde genom förtidspension och långtidssjukskrivning?
- Vilka faktorer i arbetsmiljön bidrar till högre risker att lämna arbetslivet tidigt genom långtidssjukskrivning eller förtidspension?

Utredningen har uppdaterat analyserna av arbetsmiljöns utveckling och av trenderna i fråga om tidigt utträde från arbetslivet. Utredningen har också tagit fram en sammanställning ett antal studier på svenska förhållanden som belyser frågeställningarna, vilka bl.a. rekommenderats av utredningens expertpanel. Det finns en omfattande svensk och internationell forskning på dessa områden. Det har inte varit möjligt att granska och sammanställa alla dessa analyser.

11.1 Inledning

Trots att förhållandena i arbetslivet förbättrats de senaste decennierna är det fortfarande många som har slitsamma och enformiga arbeten. Sverige har en i internationell jämförelse en god arbetshälsa. Trots det har många fortfarande en instrumentell inställning till arbetet, dvs. de svarar att det enda som betyder något är för tjänsten och skillnaden mellan arbetare och tjänstemän är stor. En femtedel av alla arbetstagare anger att de har en instrumentell inställning till arbetet år 2007. Ett undantag är kvinnliga facklärda arbetare där påtagligt färre anger instrumentell inställning till arbetet. Det kan avspegla att dessa kvinnor ofta arbetar med människor inom välfärdssektorn.

Diagram 11.1 Instrumentell inställning till arbetet, 2007

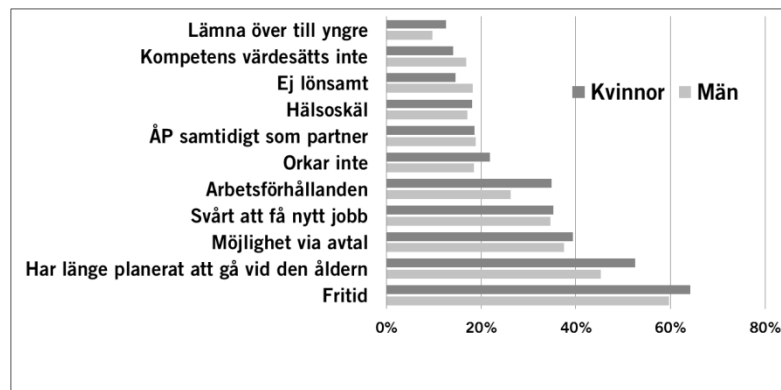


Källa: ULF/SCB.

Karriärvägar och möjligheter att utvecklas i yrket är begränsade för många arbetstagare, inte minst i arbetaryrken och inom många kvinnodominerade sektorer i arbetslivet.

Psykosociala arbetsmiljöproblem är vanligare förekommande för tjänstemän än fysiska arbetsmiljöproblem. Och trots att psykosociala arbetsmiljöproblem kanske inte på samma sätt som fysiska arbetsmiljöproblem leder till sjukdom och/eller förtidspension kan förhållandena i arbetslivet ändå leda till att viljan att lämna arbetslivet tidigt är stor. Vägarna ut från arbetslivet är många. Förtidspension och långtidssjukskrivning är vanligt förekommande, men det finns andra vägar, till exempel sekventiellt uttag av tjänstepension, tidigt uttag av ålderspension, avgångspension.

Diagram 11.2 Anledning till att man vill gå i pension



Källa: Pensionsmyndigheten & Pensionsåldersutredningen.

I enkäten genomförd av Pensionsmyndigheten år 2011 om inställningen till pension framgår att viljan att avsätta tid för fritid, och att personen länge planerat att gå vid en viss ålder de vanligaste orsakerna till att man önskade gå i pension. Arbetsförhållanden, att man har möjlighet att gå i pension via avtal, att man tror att det skulle vara svårt att få ett nytt arbete är också vanliga skäl. Hälso-skäl och bristande ork anges också som orsak till pensionsbeslut, men betydligt mer sällan än de möjligheter till egna val som angetts.

Ett längre arbetsliv är inte enbart en fråga om att arbeta till 67 eller 69 år. I allra högsta grad handlar det också om att fler ska få möjlighet att arbeta fram till det som traditionellt utgjort pensions-åldern, kring 65 år. En central fråga för utredningen är varför så många människor lämnar arbetsmarknaden före 65 års ålder. Det är inte ovanligt med en period med annan försörjning än lönein-komster, som till exempel sjukersättning, sjukpenning, arbetslös-hetsersättning eller arbetsskadelivränta. Tidigare arbetsmiljö-problem har ofta uppfattats handla om krävande fysiska miljöer. Sådana miljöer finns fortfarande kvar. Problem finns dock i ökad utsträckning också i psykosocial miljö och arbetslivets organisa-tion. En viktig fråga är vilka orsaker som ligger bakom att människor lämnar arbetsmarknaden tidigt. I tidigare kapitel analy-seras tidig pensionering via tjänstepension. I det här kapitlet ligger

tyngdpunkten på orsaker till tidig pensionering inom ramen för sjukförsäkringen och arbetsmiljöfaktorer.

11.2 Tidigare arbetsmiljööversyner

Det är mer än 20 år sedan det genomfördes en grundlig och systematisk analys av arbetsmiljöns utveckling i Arbetsmiljökommissionen. Flera utredningar och rapporter har dock belyst olika aspekter av arbetsmiljöns utveckling. Några tydliga tendenser i dessa rapporter är dels ökningen av psykosociala besvär, dels ökningen av arbetsmiljöproblem bland kvinnor i välfärdssektorn.

Arbetsmiljökommissionen

I november 1988 beslutade regeringen att tillsätta en arbetsmiljökommission. Arbetsmarknadsministern Ingela Thalén sade i riksdagen att

Bakgrunden till regeringens ställningstagande är den oroande utvecklingen när det gäller antalet arbetsskador, långtidssjukskrivningar och förtidspensioneringar. Bakom denna utveckling döljer sig mänskliga problem och lidanden som i många fall leder till utslagning från arbetsmarknaden. Människor som skadas i arbetet, går långvarigt sjukskrivna och som tvingas lämna arbetslivet i förtid, känner sig ofta nedvärderade. De förlorar arbetsgemenskapen, isolerar sig och får år av sina liv förstörda. Samtidigt har den andel av de anmälda arbetsjukdomarna, som godkänts som arbetsskador enligt arbetsskadeförsäkringens regler, ökat. Detta gäller främst skador och sjukdomar till följd av olika belastningsfaktorer. Också förtids-pensioner och sjukbidrag ökar. Särskilt markant är utvecklingen av förtidspensioner och sjukbidrag för kvinnor i åldrarna 45–59 år.

Trots denna dystra bild av utvecklingen menade Thalén att

[D]enna utveckling skall inte tas som ett tecken på att arbetsmiljöerna generellt sett skulle ha försämrats.

Svåra skador och olyckor med dödlig utgång hade minskat betydligt och övriga olycksfall hade minskat sett i ett längre tidsperspektiv, även om minskningen de senaste åren hade avstannat. Förtidspensioner och sjukbidrag ökade och utgjorde det största problemet. Därför tillsatte regeringen en arbetsmiljökommission med det breda uppdraget att kartlägga förhållanden i arbetsmiljön

som gav upphov till arbetsskador. De mest utsatta arbetena skulle identifieras. Kommissionens uppgift var inte enbart att utgå från sådana faktorer som gav upphov till "relativt lätt identifierade" skador eller sjukdomar utan även till "förhållanden av mer sammanfattad natur". Kombination av fysisk arbetsmiljö, arbetets organisation och psykiskt påfrestande inslag i arbetet eller otillräckligt inflytande över den egna arbetssituationen nämndes som ett exempel på sådana förhållanden. Kommissionens mål var att minska den arbetsrelaterade sjukfrånvaron och utslagningen men även att förebygga uppkomsten av nya hälsorisker i arbetsmiljön.

Arbetsmiljökommissionens betänkande presenterades i juni 1990.¹ I ett antal bilagerapporter redovisades den omfattande kartläggning som kommissionen haft i uppdrag att genomföra.

Utredningens förslag var omfattande, såväl vad gäller arbetsmiljölagen, statistikutveckling och 350 nya inspektörstjänster till Arbetarskyddsverket. Att inrikta forskningsfokus mot arbetslivets villkor i termer av psyko-social arbetsmiljö, arbetsmiljöaspekter på jämställdhet mellan könen, arbetsorganisationsutveckling, kompetensutveckling och inflytande poängterades som mycket viktigt. Förslagen inkluderade också att en ny kartläggning, liknande den som gjorts inom ramen för utredningen, skulle göras år 1994 i uppföljande syfte.

När Arbetsmiljökommissionen blickade framåt förväntade de sig en påtaglig arbetskraftsbrist under det kommande decenniet. Bristen på utbildad arbetskraft betonades också, liksom att arbetskraften hade sådana förväntningar som skulle leda till högre krav på arbetsmiljön och arbetsuppgifterna.

Arbetsliv och hälsa – en kartläggning

Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet och Rådet för arbetslivsforskning redovisade 1995 den uppföljande kartläggning som Arbetsmiljökommissionen föreslagit i sitt betänkande fem år tidigare.²

Kartläggningen inleds med ett konstaterande att knappast någon femårsperiod i modernt svenskt arbetsliv inneburit snabbare, större och delvis mer oväntade förändringar än 1990-talets första hälft.

¹ Arbete och hälsa. SOU 1990:49.

² Arbetsliv och hälsa – en kartläggning. Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet och Rådet för arbetslivsforskning 1995. Rådet för arbetslivsforskning 1995.

Förändringarna beskrivs främst som en trend mot allt fler tidsbegränsade anställningar, särskilt behovsanställningar och projektanställningar samt att omvandlingen av arbetsmarknaden mot att tjänstesektorn utgör en allt större andel fortsätter. Mellan 1985 och 1995 minskade sysselsättningen inom jord- och skogsbruk, tillverknings- och byggnadsindustri med 20 procentenheter till 25 procent. Anställningsvillkoren för tidsbegränsade varierar stort, från projektanställdas ganska goda villkor till behovsanställda med betydligt sämre villkor.

I övrigt tecknas en likartad bild som fem år tidigare. Arbetsmarknaden är könsuppdelad. Kvinnor arbetar oftare deltid, har arbetsuppgifter med lägre status och som lägre krav på utbildning och lärotid. Kvinnor är mer utsatta för ensidigt arbete och drabbas av fler yrkesskador i rörelseorganen. Män har oftare tunga lyft. En utjämning av den könsuppdelade arbetsmarknaden kan iakttas, och förändringen går snabbast inom akademiska yrken. Äldre kvinnor som arbetar inom vård och omsorg identifieras som en särskild riskgrupp. Deras fysiska förmåga minskar med stigande ålder men arbetsuppgifterna innebär många tunga lyft.

Buller utgör fortfarande ett stort problem på svensk arbetsmarknad, cirka 800 000 svenskar utsätts för så högt buller att de inte kan samtala i normalt röstläge på jobbet. 200 000 personer exponeras för vibrationer minst en fjärdedel av arbetstiden.

De psykiska kraven i arbetet har ökat det senaste kvartssekket, främst inom omsorg, sjukvård och utbildning. I tillverkningsindustrin är förändringarna små. Kvinnor har generellt sämre psykosociala arbetsvillkor än män. Risken för hjärtinfarkt varierar mellan olika yrkesgrupper, men någon förklaring finns inte. Kunskap om hur man förebygger infarkt är också ofullständig.

Arbetsvillkorens samband med psykisk sjukdom är mycket lite utforskat, liksom kunskap om verksamma förebyggande insatser.

Trots att skador i rörelseorganen står för en stor del av kostnaderna för sjukskrivning och förtidspension finns ingen riktigt tillförlitlig information i form av statistik om skadorna.

Det finns behov av vetenskapliga longitudinella studier. På den positiva sidan har målmedvetna satsningar på förebyggande åtgärder givit positiva resultat. Det gäller klassiska yrkessjukdomar som metallförgiftningar, stendammslunga, asbestos. Cancerrisker har förebyggts, färre utsätts för kemikalier, liksom insatser mot arbetsolyckor och dödsolyckor.

Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet

År 2000 tillsattes en utredning med uppdrag att göra en handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet. Två år senare när utredningens betänkande publicerades stod den snabbt ökade sjukfrånvaron i fokus.³ År 2002 motsvarade den totala frånvaron från arbetslivet på grund av ohälsa 800 000 årsarbeten eller 14 procent av befolkningen i arbetsför ålder.

Kommunerna hade en nära 60 procents överrepresentation bland helårssjukskrivna anställda. Det stod också klart att fördelningen av sjukfrånvaron mellan sektorer, branscher, företag i samma bransch eller inom stora företag inte kunde förklaras med faktorer som berodde på enskilda individer. Inga nya epidemier eller andra sjukdomar som påverkade frånvaron oberoende av yrke, arbetsplats, kön eller liknande hade tillkommit. Sjukfrånvaron var starkt arbetsplatsberoende och dess förändringar bestämdes av en relation mellan individens faktiska och/eller upplevda sjukdomssymtom och den egna arbetsplatsen. Den goda arbetsplatsen producerade mindre sjukfrånvaro, konstaterades. Det var dock inte nödvändigtvis så att sjukfrånvaron i det enskilda fallet berodde på arbetsplatsen. Olika arbetsplatser visade olika förmåga att minska faktisk sjukdom och att förkorta sjukdomsperioden.

Välfärdsbokslutet

I utredningen Välfärdsbokslutet gjordes en samlad bedömning av utvecklingen av människors välfärd i Sverige under 1990-talet.⁴ Utredningen konstaterade att flertalet indikatorer på psykosociala arbetsförhållanden pekade på en försämrad situation under 1990-talet. Jäktigt arbete hade under 1990-talet ökat på hela arbetsmarknaden men var generellt sett vanligare bland tjänstemännen. Underlagsrapporter till utredningen hade visat att försämringarna av psykosocial arbetsmiljö främst skett inom skola, vård och omsorg samt vissa andra delar av tjänstesektorn. På grund av den könsuppdelade arbetsmarknaden hade utvecklingen särskilt drabbat kvinnor. Denna skillnad hade också vidgats under decenniet. Bland de indikatorer som visade på en negativ utveckling återfanns

³ Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet SOU 2002:5.

⁴ Bokslut över välfärden SOU 2001:79.

negativ stress, det vill säga kombinationen höga psykiska krav och låg autonomi, som dessutom var särskilt vanlig i välfärdssektorn.

11.3 Prioriterade frågor i arbetsmiljöpolitiken

I regeringens handlingsplan för arbetsmiljöpolitiken för åren 2010–2015 lyfts strategiskt prioriterade områden fram och kopplade insatser utgör grund för arbetet under den avsedda perioden.⁵ Handlingsplanen byggde på Ds 2008:16 Arbetsmiljön och utanförskapet – en tankesammanställning för den framtida arbetsmiljöpolitiken. Regeringens ambitioner med arbetsmiljöarbetet är att arbetsmiljön ska bidra till den övergripande prioriteringen att bryta utanförskapet. Insatserna ska motverka utslagning från och öka möjligheterna till inträde i arbetslivet. Arbetsmiljöpolitiken ska som tidigare handla om att minska riskerna att drabbas av olycksfall och sjukdomar men i högre grad handla om att arbetsmiljön ska vara utvecklande och bidra till hälsa.

2008 tillsattes ett arbetsmiljöpolitiskt kunskapsråd med uppdraget att förse regeringen med kunskapsunderlag inom arbetsmiljöområdet. En ny förordning (2009:1423) om bidrag till företagshälsovård med vissa insatser inom rehabiliteringsområdet finns och Delegationen för kunskapsområdet företagshälsovård (dir. 2009:18) har inrättats.

Arbetsmiljöpolitiska kunskapsrådet har föreslagit att ett kunskapscentrum ska inrättas.⁶ Kunskapscentret ska ha till uppgift att omvärldsbevaka, kunskapsbevaka, tillgängliggöra kunskap, sammanställa kunskap samt ha en nationell representationsfunktion. Det finns ett behov av att kunskap bevakas, tas om hand, sprids på ett sätt som gör den tillgänglig för dem som kan och bör dra praktisk nytta av den. Arbetslivsinstitutet fyllde tidigare en del av denna roll. Regeringens handlingsplan för arbetsmiljö talar också om behovet av kunskapsspridning.

⁵ En handlingsplan för åren 2010–2015.

⁶ Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö – behov och förutsättningar SOU 2011:60.

11.4 EU och arbetsmiljö, anpassning av arbetet och ett längre arbetsliv

Inom ramarna för den sociala dialogen i EU kommer kommissionen att uppmana arbetsmarknadens parter att ta fram metoder för anpassning av arbetsplats- och arbetsmarknadspraxis, bl.a. karriärhantering i synnerhet när det gäller människor med fysiskt krävande arbeten, och därmed främja en förlängning av det yrkesverksamma livet för män och kvinnor. Europeiska fonden för förbättring av levnads- och arbetsvillkor och Europeiska arbetsmiljöbyrån kommer att ge expertrådgivning på EU-nivå. Kommissionen kommer på grundval av sitt förslag om Europeiska socialfonden under programperioden 2014–2020 att uppmuntra medlemsstaterna att använda Europeiska socialfonden för att stödja ett aktivt åldrande med bibehållen hälsa, inklusive möjligheterna att förena arbete och familjeliv, och den kommer noga att övervaka om ESF-programmen effektivt stöder de reformbehov som har kartlagts på detta område i de landspecifika rekommendationerna. Kommissionen kommer att samråda med arbetsmarknadens parter om hur omotiverade obligatoriska pensionsåldrar kan ses över i kollektivavtal och i nationell lagstiftning.⁷

11.5 Vad är ett gott arbete?

Bilden av arbetet och hälsan har komplicerats sedan Arbetsmiljökommissionens betänkande. I Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet tecknades arbetsmiljön som ett intrikat samspel mellan individ och miljö. De olika översynerna av arbetsmiljöproblemen, arbetsmiljöns utveckling och den ohälsorelaterade frånvaron från arbetslivet sedan slutet av 1980-talet speglar det senaste kvartsseket och de samhällsförändringar som har skett. Det har skett en glidning mellan att behandla arbetsskador och olycksfall till att behandla ohälsorelaterad frånvaro från arbetslivet.⁸

Arbetsmiljöarbetets fokus och utformning kan ses som en evolutionär process som följt utvecklingen på arbetsmarknaden och i samhällsekonomin i stort. Det industriella samhället tvingade fram krav på reglering av arbetsolyckor. Krav på medbestämmande för de anställda ställdes under det kapitalistiska produktionssättet.

⁷ EU-kommissionens vitbok om pensioner.

⁸ Vingård och Lindberg, Lindberg.

Välfärdsstaten medförde behov av ökad kunskap om skadliga arbetsmiljöfaktorer. Det postindustriella samhället eller tjänstesamhället, det råder ingen konsensus kring hur vår samtid bäst beskrivs, ställer högre krav på självreglering. Tyngdpunkten i arbetsmiljöarbetet har förflyttats, ansatsen har breddats utan att för den sakens skull de mest basala nivåerna, att hindra dödsolyckor, övergivits. De preventiva och skyddande perspektiven att begränsa och förebygga skador har dominerat. Nästa steg på den evolutionära arbetsmiljötrappan börjar märkas, nämligen det hälsofrämjande perspektivet som inriktar sig mer på arbetslivets friskfaktorer. Detta ”nya” perspektiv anas redan i Arbetsmiljölagen från 1977 där det står att arbetet ska bidra till att uppnå god hälsa och personlig och yrkesmässig utveckling. Perspektivet märks också i den nationella handlingsplanen för arbetsmiljö som presenterar god arbetsmiljö som hälsofrämjande, utvecklande och som ett konkurrensmedel.⁹

11.6 Arbetsmiljöns utveckling enligt olika indikatorer

Det finns inga användningsfria metoder att mäta om arbetsmiljön förbättras eller försämras. Bedömningen av utvecklingen måste baseras på ett flertal olika indikatorer. Det finns flera olika arbetsmiljöstatistiska undersökningar som genomförs regelbundet i form av enkäter till arbetstagare. SCB:s undersökning av levnadsnivå, ULF, genomförs vartannat år sedan flera decennier. SCB genomför också en Arbetsmiljöundersökning på uppdrag av Arbetsmiljöverket vartannat år sedan 1989.

Enkäter till och intervjuer med arbetstagare om hur olika arbetsmiljöfaktorer upplevs kan dock vara svårtolkade. Resultaten och förändringar över tiden speglar både faktiska förhållanden på arbetsplatserna, upplevelserna av dessa förhållanden samt hur förväntningarna på arbetet ändras över tiden. Nya frågor har tillkommit under de år undersökningarna genomförts, men några frågor finns med sedan länge och går att följa över lång tid. Olika mätproblem kan bidra till tolkningssvårigheter.

En annan sak som kan vara betydelsefull är arbetskraftens ålderssammansättning som kan återspeglas i nivåer på självrapporterade arbetsmiljöproblem. Arbetskraftens ålderssammansättning kan dessutom vara olika i olika sektorer på arbets-

⁹ Vingård och Lindberg.

marknaden vilket kan återspeglas i skillnader mellan olika sektorer i fråga om nivåer på rapporterade besvär och problem.

Statistiken över utvecklingen av arbetsskador används också ibland som en indikator över utvecklingen.

11.6.1 Den fysiska arbetsmiljön

Arbetsmiljöverkets och SCB:s Arbetsmiljöundersökning och SCB:s ULF-undersökningar visar att det fortfarande är många arbetstagare som upplever fysiska arbetsmiljöbesvär. Drygt en tredjedel av de svarande angav 2007/2009 att de utför monotont arbete¹⁰. Fördelat på kön och sektor angav störst andel män i privat sektor och kvinnor i landstingssektorn att de arbetar på detta sätt, 38 procent för respektive grupp. En relativt stor andel kvinnor i privat sektor och i kommunal sektor angav också detta, 36 respektive 35 procent. 50 procent anger också i Arbetsmiljöundersökningen 2007/2009 att de har ont i övre eller nedre delen av rygg, axlar eller höft/ben varje vecka, 45 procent av männen och 57 procent av kvinnorna mellan 16 och 64 år.

Ungefär 14 procent anger att man lyfter minst 15 kg flera gånger per dag. Siffran varierar mellan olika grupper. 18 procent av männen och 10 procent av kvinnorna anger dagliga tunga lyft. I privat sektor anger 20 procent av männen och 16 procent av kvinnorna att de lyfter tungt i arbetet, liksom 15 procent av kvinnorna i kommunal sektor. Bland de som arbetar i statlig sektor är det mycket få som anger att de lyfter minst 15 kg flera gånger varje dag, 2 procent av männen och noll procent av kvinnorna.

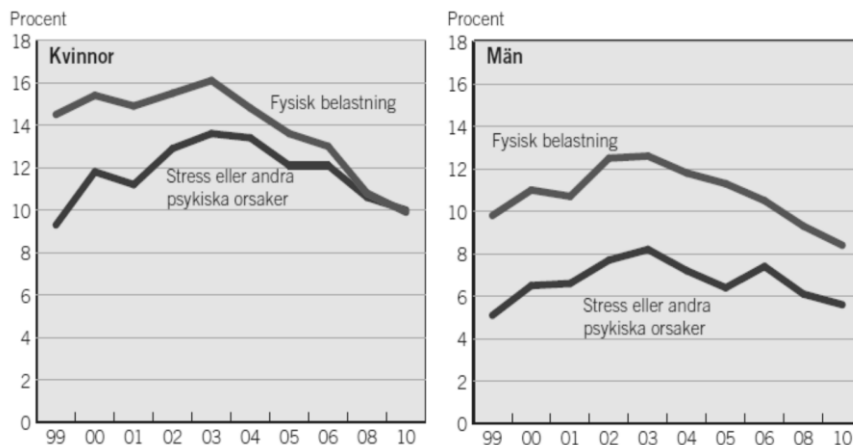
Andelen arbetstagare som angav att arbetet innebar dagliga tunga lyft var högre i mitten av 1990-talet, 18 procent, fördelat på 21 procent av männen och 15 procent av kvinnorna. Under den mellanliggande tiden har andelen minskat. Samma nedåtgående trend kan iakttas för arbetare fördelade på arbetsmarknadens olika sektorer. Det är dock inte någon dramatisk minskning av tunga lyft som skett de senaste dryga tio åren. Metodförändringar som genomförts i ULF försvårar slutsatser men trenden är tydlig.

En annan återkommande undersökning är undersökningen om arbetsorsakade besvär som görs vartannat år sedan 1991, den senaste genomfördes 2010. Besvär på grund av fysisk belastning har

¹⁰ Böjer och vrider kroppen på samma sätt många gånger i timmen varje dag, arbetar i vriden arbetsställning minst ¼ av tiden samt med händerna upplyfta minst ¼ av tiden.

under lång tid varit vanligare än besvär av psykiska orsaker (se diagram 11.3). I den senaste undersökningen var för kvinnor psykiska arbetsmiljöbesvär lika vanliga som de fysiska besvären. För män är de fysiska besvären fortfarande vanligare men skillnaden minskar även för dem. Diagrammet visar en summering av sådana besvär som har fysisk respektive psykisk orsak.

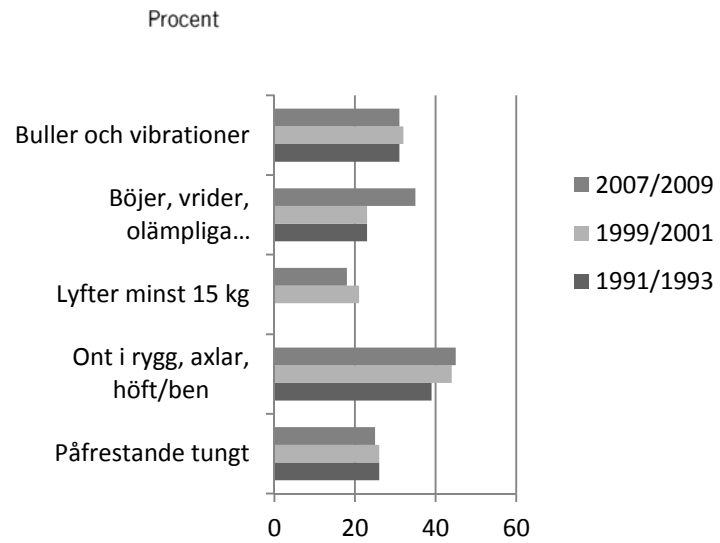
Diagram 11.3 Kvinnor och män som fått besvär till följd av fysisk belastning respektive stress och andra psykiska orsaker 1990–2010



Källa: Arbetsmiljöverket, SCB

Uppdelningen på olika grupper visar att andelen som uppger fysiska besvär är olika för kvinnor och män (diagram 11.4).

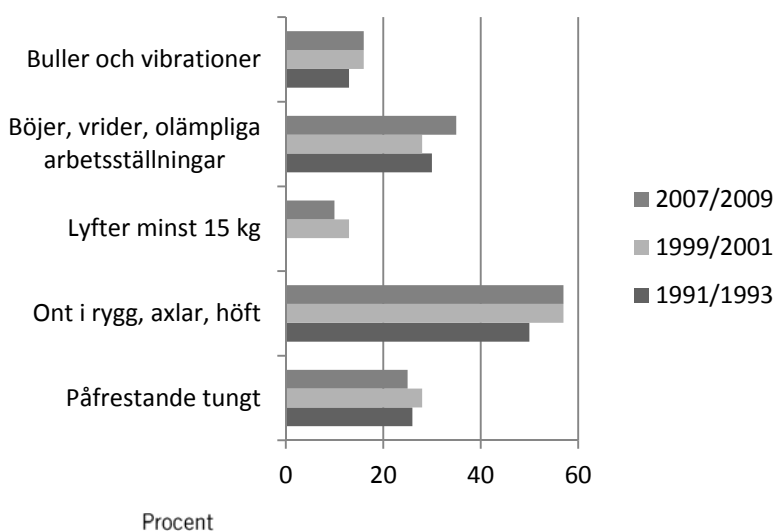
Diagram 11.4 Fysiska arbetsmiljöfaktorer, män, 1991–2009



Källa: Arbetsmiljöverket, SCB

En större andel män anger att de utsätts för buller och vibrationer. En större andel kvinnor anger att de har ont i rygg, axlar, höft och ben.

Diagram 11.5 Fysiska arbetsmiljöfaktorer, kvinnor 1991–2009



Källa: Arbetsmiljöverket, SCB

Andelen som uppger att de har ont i rygg, axlar, höft och ben är högre än andelen som anger att arbetet är påfrestande tungt, att de lyfter minst 15 kg flera gånger per dag varje dag. Det är naturligtvis komplicerat att uttala sig om orsakerna bakom svaren. Frågorna är av lite olika karaktär. Påfrestande tungt är en relativt ospecifik fråga, medan den om lyft är mycket konkret. Samtidigt är de båda frågorna frågor om arbetets karaktär medan den om värk är en fråga om arbetets påföljd. Dessutom, som tidigare påtalats, kan värk vara till följd av exponering för såväl fysiskt som psykiskt skadlig arbetsmiljö. Högre andel kvinnor än män i åldersgruppen 55–64 anger att arbetet innebär dagliga tunga lyft.

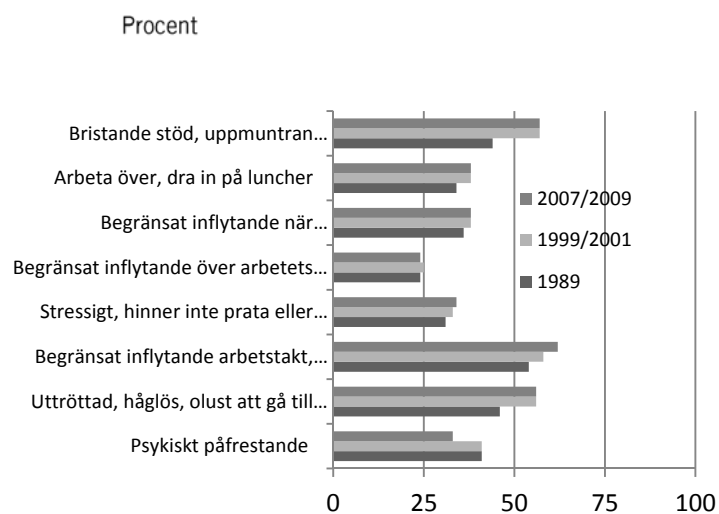
Att de fysiska kraven i arbetslivet minskar behöver inte leda till att arbetstagarna i genomsnitt upplever minskade fysiska besvär. Kapaciteten hos dem som arbetar har också betydelse.

Trots att de fysiska kraven i arbetet minskat totalt sett kan det dock ändå innebära att en del jobb blivit fysiskt tyngre medan andra har blivit fysiskt lättare.

11.6.2 Den psykosociala arbetsmiljön

Fysiska arbetsmiljöfaktorer samverkar med psykosociala faktorer. Belastningsskador förefaller kunna orsakas av en kombination av psykiska och fysiska faktorer. Studier har till exempel visat att i en studerad grupp kvinnor inom hälso- och sjukvård var de viktigaste faktorerna för de som långtidssjukskrevs för värk och besvär i rörelseorganen att de känt sig utfrusna av arbetskamrater eller chefer, att de hade hög fysisk belastning i arbetet liksom livsstilsfaktorer som rökning och kraftig övervikt.¹¹ Andelen arbetstagare som anger att de utsätts för olika psykosociala arbetsmiljöproblem har fortsatt att öka, för både män och kvinnor (diagram 11.6 och 11.7).

Diagram 11.6 Psykosociala arbetsmiljöfaktorer, män, 1991–2009



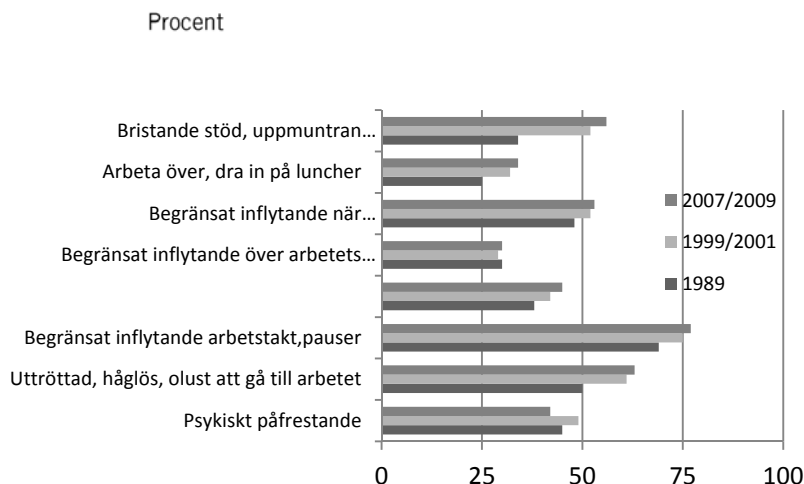
Källa: Arbetsmiljöverket, SCB.

En högre andel kvinnor än män anger att de utsätts för olika psykosociala arbetsmiljöproblem. Kvinnor svarar oftare än män att de har begränsat inflytande över arbetstakten och möjligheterna att ta pauser, att arbetet stor del av tiden är stressigt i den ut-

¹¹ *Hållbar arbetshälsa i kommuner och landsting*, Karolinska institutet, 2004.

sträckningen att de inte hinner tänka på eller prata om något annat än arbetet.

Diagram 11.7 Psykosociala arbetsmiljöfaktorer, kvinnor, 1991–2009



Källa: Arbetsmiljöverket, SCB.

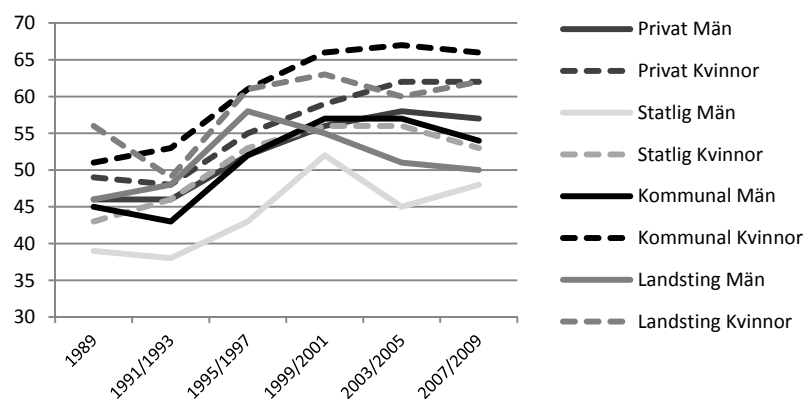
Ökningen av andelen arbetstagare som uppger psykosociala besvär kan indikera att den psykosociala arbetsmiljön blivit sämre över tiden och att skadlig psykosocial arbetsmiljö är mer utbredd än skadlig fysisk arbetsmiljö. Som nämnts tidigare kan dock självskattade svar spegla både förändrad arbetsmiljö och förändrade förväntningar.

En uppdelning av statistiken på sektor visar hur besvären fördelar sig över olika delar av arbetsmarknaden. Nedan följer ett par arbetsmiljöfaktorer uppdelade på sektor och kön. En reservation mot bilden måste dock göras utifrån att stora skillnader kan föreligga inom en sektor. Till exempel finns inom privat sektor naturligtvis både arbetar-, tjänstemanna- och akademikeryrken och de som arbetar i de olika yrkena har ibland mycket olika arbetsförhållanden. En uppdelning som adderar väsentliga insikter till den mer traditionella tudelningen mellan arbetare och tjänstemän är tredelningen PDT (people, data, things) som beskriver arbete med människor, symboler och ting. Mycket tyder på att arbete med människor (vård, skola, omsorg och vissa privata tjänster) ofta är

mentalt mycket krävande. T ligger nära arbetare, och D nära tjänstemän. P-arbete förekommer både bland arbetare och tjänstemän, men skiljs ofta inte ut specifikt. Relevansen av PDT har förstås ökat markant genom den stigande andelen kvinnor i arbetslivet. PDT urskiljs sällan i svenska undersökningar medan uppdelningen är vanlig främst i USA. I Levnadsundersökningarna (LNU) 2010 finns explicit information om PDT men den har inte funnits tillgänglig i tid för att inkluderas i den här analysen.

Uppdelningen på olika sektorer visar som i tidigare studier att psykosociala besvär är vanligast, både för kvinnor och män, i kommunal sektor och landstingssektor (diagram 11.8 och 11.9). En förklarande faktor kan vara att arbetet inom kommuner och landsting i hög utsträckning innebär att arbeta med människor. Detta innebär i sin tur att de som arbetar där möter människor i kris, människor som är gamla och sjuka. En relativt sett högre psykisk belastning är kanske inte på ett sätt oväntad i dessa sektorer. Det ställer i sin tur högre krav på att hantera en komplicerad arbetssituation.

Diagram 11.8 Uttröttad, trött i kroppen, håglös, olust inför jobbet 1989–2009, kön och sektor

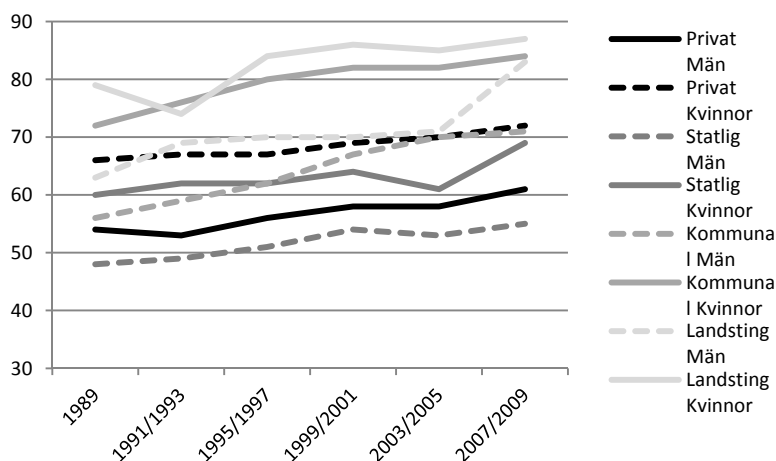


Källa: Arbetsmiljöverket, SCB.

Lägst andel med psykosociala problem på jobbet finns bland kvinnor och män i statlig sektor. Högst andel som anger att de är trötta, håglösa och uttröttade efter arbetet varje vecka är kvinnor i

kommunal sektor, landstingssektorn och privat sektor. Särskilt stor andel av kvinnorna i kommunal sektor och i landstingssektorn men även män i kommunal sektor och kvinnor i privat sektor anger att de maximalt hälften av arbetstiden kan bestämma arbetstakten eller har möjlighet att ta pauser.

Diagram 11.9 Begränsat inflytande över arbetstakt och möjlighet att ta pauser, 1989–2009, kön och sektor



Källa: Arbetsmiljöverket, SCB.

Andra inflytandefrågor visar samma mönster men med lägre andelar. Män i landstingssektorn och i privat sektor anger i störst utsträckning att de tre senaste månaderna arbetar övertid och drar in på luncher på grund av arbetet.

En viktig faktor för att förstå ökningen av uppgivenhetsproblem i arbetslivet, dvs. ökningen av den andel som uppger håglöshet, olust och bristande inflytande, är den under senare decennier förändrade åldersstrukturen bland de anställda. Jämfört med före 1990-talskrisen har andelen äldre, i betydelsen de som är äldre än 50 år, klart ökat och andelen yngre, i betydelsen de som är yngre än 30 år, markant minskat. Detta har fått till följd till dels ett mekaniskt tryck uppåt på genomsnittliga andelar med besvär (eftersom äldre har fler besvär) och dels ett reellt tryck uppåt på grund av att de

äldre som är kvar i arbetet har mindre hjälp av yngre jämfört med tidigare. Dessutom har de mindre hjälp överhuvudtaget eftersom den ändrade åldersstrukturen delvis avspeglar minskad personaltäthet på grund av avtagande rekrytering.

Det finns tendenser till att hot och våld i arbetslivet har ökat de senaste decennierna. En förklaring till den iakttagna ökningen av anmälningar om hot och våld kan vara en ökad anmälningstilja som i sin tur kan ha sin grund i ändrade regler och skyldigheter att till exempel rapportera avvikelser. Hot och våld är vanligast förekommande i kvinnodominerade branscher som skola, vård och omsorg, vilket gör att två tredjedelar av de som drabbas är kvinnor. Flest anmälningar från särskilda branscher är säkerhetsverksamhet och psykiatrisk hälso- och sjukvård.

Det föreligger konsensus om sambanden mellan exponering av vissa fysiska krav i arbetet, sjukdomar och nedsatt arbetsförmåga och efter hand utslagning via förtidspension, åtminstone inom vissa yrken. Sambanden mellan psykosociala arbetsmiljöproblems negativa inverkan på hälsan är välbelagda i forskning. Däremot råder det större oklarhet kring sambanden mellan negativ psykosocial arbetsmiljö och tidigt utträde från arbetsmarknaden. Det kan handla om metodologiska svårigheter att mäta sambanden. Det kan också bero på att det tar lång tid mellan exponeringen och uppkomsten av skada.

De ökade kunskaperna om den psykosociala arbetsmiljöns betydelse kan också tänkas påverka kraven som ställs i arbetslivet på psykosociala välmående. Skulle det förhålla sig så är det tänkbart att det bidrar till andelen som anger psykosociala besvär i arbetet. Ett resultat av ökade kunskaper kan helt enkelt vara ökade krav.

Den medicinska vetenskapliga evidensen är också säkrare för de exponeringar som män utsätts för i arbetslivet jämfört med kvinnor. Det visar till exempel en genomgång av bedömningar av arbetsskadeanmälningar ur jämställdhetsperspektiv som Inspektionen för socialförsäkringens genomfört.¹² Genomgången visar att yttranden från försäkringsmedicinska rådgivare väger mycket tungt för utgången av ett ärende. De mest förekommande vetenskapliga referenserna i utlåtanden avser litteratursammanställningar där studier är genomförda i mansdominerade yrken. Trots lagändringar och nya bedömningsgrunder med målet att jämföra ut könsskillnader består skillnaderna.

¹² Beslut om arbetsskada ur ett jämställdhetsperspektiv, Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2011:15.

11.6.3 Samband mellan arbetsmiljöexponeringar och besvär och sjukdomar

Förutsättningen för framgångsrika insatser för att förebygga arbetsmiljöskador är goda kunskaper om vilka brister i arbetsmiljön som riskerar att leda till skador eller sjukdomar. Som framhållits tidigare finns det omfattande kunskaper om sambanden mellan olika fysiska brister i arbetsmiljön och skador respektive ohälsa. Däremot är det fortfarande brist på kunskap om sambanden mellan specifika psykosociala arbetsmiljöbrister och ohälsa.

Kunskapsläget illustreras i en nyligen publicerad litteraturöversikt från Statens beredning för medicinsk utvärdering (SBU). SBU har genomfört en systematisk litteraturöversikt av arbetets betydelse för uppkomst av besvär och sjukdomar i nacken och övre rörelseapparaten. Arbetsrelaterade besvär från rörelseapparaten, särskilt de som gäller nacke, rygg och axlar, är vanliga i de industrialiserade länderna. Omkring hälften av alla anmälda arbetsskador i Sverige rör sjukdomar i muskler och leder. SBU har samlat in och gått igenom forskningsrapporter om hur fysisk respektive psykosocial exponering påverkar problem i nacke, axlar, armar, händer osv. Resultaten bedöms efter studiernas kvalitet och evidensstyrka, dvs. hur starkt det sammanlagda vetenskapliga underlaget är. I den nya rapporten har SBU från drygt 22 000 rapporter identifierat ett sjuttiotal främst kohortstudier och kunskapsöversikter som bedömningarna grundas på. I kohortstudier följer man förenklat personer över tiden och jämför sjukdomshändelser bland de som exponeras för arbetsmiljörisker med andra som inte exponeras.

Enligt SBU finns det begränsat, men dock, vetenskapligt stöd för att arbete med böjd, vriden bål, kraftkrävande arbete (lyfta, bära, skjuta, dra), kombinationen av höga krav och låg kontroll eller enbart höga krav i arbetet, låg kontroll eller lågt beslutsutrymme leder till risk för besvär och sjukdomar i nacke och/eller axlar.¹³ Både fysiska och psykosociala arbetsmiljöfaktorer kan alltså leda till fysiska besvär och sjukdomar. Begränsat vetenskapligt stöd definieras av SBU som att det "bygger på studier med hög eller medelhög kvalitet med försvagande faktorer vid en samlad bedömning."

¹³ Arbetets betydelse för uppkomst av besvär och sjukdomar. Nacken och övre rörelseapparaten. En systematisk litteraturöversikt. Statens beredning för medicinsk utvärdering, 2012.

Det finns också vetenskapligt bevis för att kraftkrävande arbete och långvarigt arbete med datormus innebär risk för besvär och sjukdomar i axlar, och att kraftkrävande arbete innebär risk för besvär och sjukdom i armbågar och underarmar. Detsamma gäller biomekanisk belastning, dvs. kombinationen av repetitiva handrörelser och kraft, innebär risk för besvär och sjukdomar i handleder och händer.

Dock visar den systematiska litteraturoversikt som SBU tagit fram att det för närvarande finns otillräckligt vetenskapligt underlag för att dra slutsatsen att arbete med armarna över axelhöjd samt vid repetitivt arbete innebär risk för besvär och sjukdomar i nacken. Detsamma gäller att repetitivt arbete och kraftkrävande arbete leder till risk för karpaltunnelsyndrom. Det gäller också samband mellan en mängd olika fysiska såväl som psykosociala exponeringar.

11.7 Utträdet från arbetsmarknaden via sjukförsäkringen

I kapitel 18 visas att det finns en rad olika vägar att lämna arbetslivet före 65 år. Under årtionden har det varit mycket vanligt att äldre arbetstagare slutat att arbeta tidigt på grund av nedsatt arbetsförmåga. I början av 2000-talet beviljades årligen cirka 70 000 personer förtidspension. Under år 2002 startade cirka 440 000 sjukfall som blev längre än 30 dagar. En stor del av dessa var personer som var 55 år och äldre.

Utträdet från arbetslivet via sjukförsäkringen och förtidspensionen har minskat kraftigt sedan 2002.¹⁴ Under 2010 startade 250 000 sjukfall 30 dagar och längre. En jämförelse av sjukfall som inträffade fjärde kvartalet 2005 respektive 2009 och blev minst 30 dagar visar att efter ett år är det hälften så många kvar bland fallen som startade 2009. Antalet nybeviljade förtidspensioner har minskat till cirka 10 000 personer.

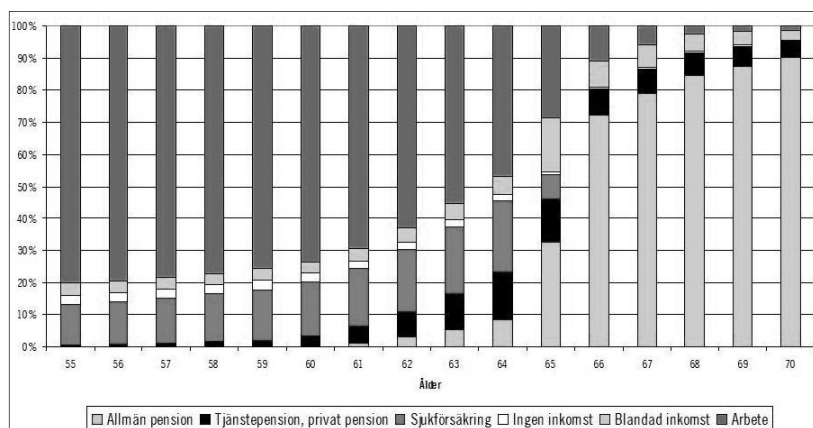
Statistiken tyder på att nedgången gäller alla åldersgrupper. Det är således betydligt färre äldre som i dag lämnar arbetslivet genom långtidssjukskrivning och förtidspension.

På grund av det höga inflödet till sjukförsäkringen och förtidspensionen under årtionden är det dock fortfarande många äldre

¹⁴ Ds 2011:18 Översyn av sjukförsäkringen – förslag till förbättringar.

som inte arbetar fram till ålderspensionen. Socialdepartementets analyser visar att mellan 10 och 15 procent av 55-åringarna hade sin huvudsakliga försörjning från sjukförsäkringen 2009. Andelen ökar sedan fram till 65 år då den utgör ungefär 20 procent. Åldern 65 år utgör en borte åldersgräns i sjukersättningen (mer om åldersgränser i sjukförsäkringen, se kapitel 17).

Diagram 11.10 Andelen personer 55–70 efter huvudsaklig försörjning 2009



Källa: LISA, Socialdepartementet, 2009.

En viktig fråga är givetvis om det minskade inflödet till sjukförsäkringen och förtidspensionen kommer att bestå på den låga nivån. Det finns ännu inga utvärderingar som visar i vilken omfattning nya regler i försäkringarna och satsningarna på tidiga åtgärder för sjukskrivna ökar återgången till arbete. Försäkringskassans prognoser pekar dock på bedömningen att ett lågt inflöde ska bestå.

11.8 Arbetsmiljö, ohälsa och förtidspension

Arbetsmiljöbrister kan leda till dödsfall, olyckor, arbetsskador, arbetssjukdomar och förtidspensioneringar. En central fråga i välfärdspolitiken i mer än 100 år har därför varit att minska riskerna att arbetet leder till ohälsa och därmed nedsatt arbetsförmåga. Sjukfrånvaro och tidigt utträde från arbetsmarknaden sammanhänger samtidigt med en persons hela livssituation, där sambandet mellan kraven i familjelivet och i arbetslivet utgör en central del, särskilt för kvinnor.

11.8.1 Utvecklingen av arbetsskador

Industrialiseringen medförde en dramatisk ökning av antalet olycksfall i arbetet. Det är också i allmänhet ganska enkelt att hänföra orsaken bakom dödsolyckor i arbetet till just arbetsförhållanden. Under stor del av 1900-talet byggdes arbetarskyddet ut för att minska allvarliga olyckor och dödsfall. 1912 års arbetarskyddslag reglerade det fysiska arbetarskyddet. En chefsmyndighet för yrkesinspektörerna inrättades, arbetstidsreglering för kvinnor och minderåriga ansågs angeläget. En uttrycklig bestämmelse om inrättandet av arbetarombud, numera benämnda skyddsombud, infördes.

I takt med industrisamhällets utveckling utvidgades arbetarskyddet från att främst handla om dödsfall och invalidiserande olyckor till att fokusera på kemisk och fysisk belastning och så småningom även till psykosocial och organisatorisk belastning samt faktorer som rör inflytande och medbestämmande. Samtidigt har inte frågorna om skyddsteknik övergivits, utan det handlar om en utvidgning till att arbetsmiljöarbetet omfattar detta tillsammans med arbetsmiljön i sin helhet och miljöns koppling till de anställdas välfärd.

Det finns olika statistikkällor med fokus på arbetsskador och olyckor. Statistiken sammanställs av bland annat Arbetsmiljöverket, Försäkringskassan och AFA Försäkring. Samtliga har olika begränsningar. T.ex. innehåller ingen av de statistiska källorna det faktiska antalet arbetsskador. Det finns källor som anger anmälda arbetsskador och inte faktiska, det vill säga en del av de anmälda skadorna bedöms senare ha uppkommit av annan orsak. Information från undersökningen om Arbetsorsakade besvär indikerar

att det föreligger en underanmälning till Försäkringskassan av arbetssjukdomar.¹⁵

Försäkringskassans statistik visar att antalet beviljade ansökningar om ersättning från arbetsskadeförsäkringen minskar. 2009–2010 beviljades färre än 2 000 fall av livränta på grund av arbetsjukdom.¹⁶ Vid utgången av 2011 hade drygt 38 000 personer egen livränta från arbetsskadeförsäkringen. Det är dock möjligt att arbeta med livränta. Arbetsskadeförsäkringen utgör ingen bred väg ut från arbetslivet, relativt sett.

Vare sig Arbetsmiljöverkets, Försäkringskassans eller AFA Försäkrings statistik kan var och en betraktas som tillräcklig för att analysera utvecklingen av arbetsmiljöbrister och effekterna på tidigt utträde från arbetslivet. Anmälningssbenägenheten varierar mellan yrken, sektorer och över tiden. Regeländringar är antagligen viktigare förklaringar till förändringar av andelen arbetsskador per förvärvsarbetande än faktiska förändringar i arbetsmiljön.

Dödsolyckor, olycksfall, arbetsskador är centrala i arbetsmiljöarbetet. Däremot utgör dessa fall en mindre andel av dem som inte är kvar i arbetslivet fram till traditionell pensionsålder på grund av nedsatt arbetsförmåga.

11.8.2 Förändrade förtidspensionsregler

Sedan invalidpensionen infördes genom pensionsreformen 1914 har reglerna ändrats ofta, vilket starkt har påverkat de äldres utträde tidigt från arbetslivet. Invalidpension var en relativt strikt inkomstbortfallsförsäkring vid invaliditet. Införandet av förtidspension innebar en utvidgning till att ge möjlighet att lämna arbetsmarknaden i förtid för den som med stigande ålder inte längre klarade av arbetslivets krav.

Mellan 1972 och 1991 var äldre långtidsarbetslösa berättigade till förtidspension på arbetsmarknadsmässiga grunder efter att ha utförsäkrats från arbetslöshetskassan. Mellan 1972 och 1974 gällde detta äldre än 63 år, mellan 1974 och 1991 äldre än 60 år. Mellan 1970 och 1997 bedömdes dessutom för denna åldersgrupp rätt till förtidspension mildare om det fanns medicinska skäl som gjorde att personen inte längre orkade arbeta. Äldre personer hade inga

¹⁵ En alternativ arbetsskadeförsäkring. Underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen, 2012.

¹⁶ Beslut om arbetsskada ur ett jämställdhetsperspektiv. Livränta till följd av sjukdom. Inspektionen för socialförsäkringen, rapport 2011:15.

krav att genomgå rehabiliteringsprogram eller omskolningskurser. Hälsoproblem orsakade av normalt åldrande berättigade också till förtidspension. Från 1976 blev det möjligt att få förtidspension oavsett orsaken till nedsättningen av arbetsförmågan, dvs. en nedsättning av t.ex. drogmissbruk eller alkoholism kunde ge rätt till förtidspension.

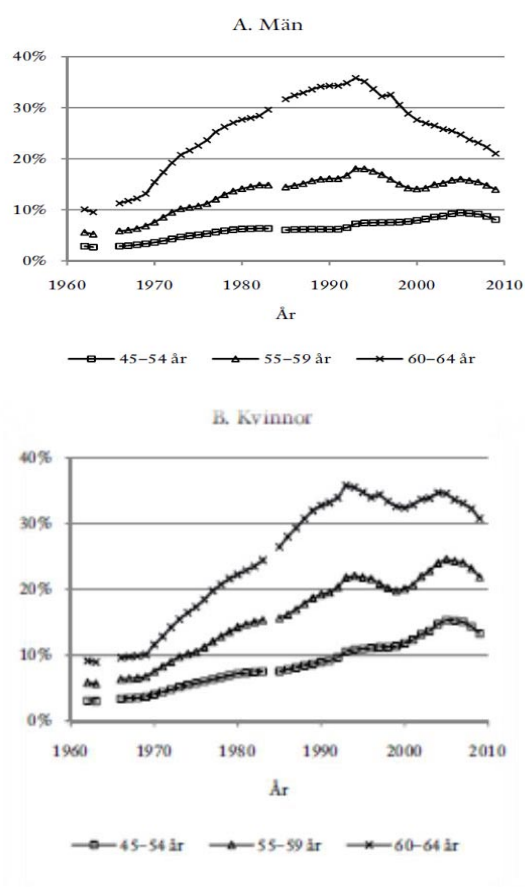
Reformen till sjukersättning, istället för förtidspension, indikerar en återgång mot en ohälsoförsäkring och frånvaron av ordet "pension" pekar mot att det inte är tänkt att utgöra en livslång ersättning. Sedan 1997 är det endast medicinskt grundad nedsättning av arbetsförmågan som kan ge rätt till förtidspension.

11.8.3 Utvecklingen av förtidspensionering av äldre över tiden

Omfattningen av utträdet från arbetslivet bland äldre genom förtidspension har varierat kraftigt över tiden. År 1970 hade cirka 10 procent av dem mellan 60 och 64 år förtidspension och 1990 hade andelen ökat till 35 procent.¹⁷ Andelen har sedan dess sjunkit, till cirka 20 procent för män och 30 procent för kvinnor. Minskningen har alltså varit större för män än för kvinnor.

För män i åldersgruppen 55–59 år ökade andelen med förtidspension från cirka 5 procent i början av 1960-talet till nästan 20 procent i början av 1990-talet och minskade sedan till runt 15 procent under 2000-talet. För kvinnor i åldersgruppen 55–59 år har andelen ökat från cirka 5 procent i början av 1960-talet till cirka 20 procent 2009. I mitten av 2000-talet var andelen närmare 25 procent. För den yngsta åldersgruppen, de mellan 45 och 54, har andelen med förtidspension ökat från cirka 3 procent för både män och kvinnor till nästan 10 procent för män och nästan 15 procent för kvinnor.

¹⁷ Lisa Jönsson, Ingemar Svensson, Mårten Palme, 2010.

Diagram 11.11 Prevalens förtidspension per åldersgrupp och kön, 1960–2010

Källa: Jönsson, Palme, Svensson 2010.

De särskilda äldrereglerna och möjligheten att bevilja förtidspension av arbetsmarknadsskäl förklarar en stor del av ökningen av andelen med förtidspension i den äldsta åldersgruppen. Som en följd av reglernas avskaffande på 1990-talet minskade andelen med förtidspension, främst för män.

När äldrereglerna och arbetsmarknadsskälens avskaffades minskade också nybeviljningen av förtidspension i den berörda

åldersgruppen, 60–64, men också i åldersgruppen 55–59.¹⁸ Det är också tydligt att nybeviljning av förtidspension var mycket hög bland främst män mellan 60–64 år fram till i mitten av 1990-talet.

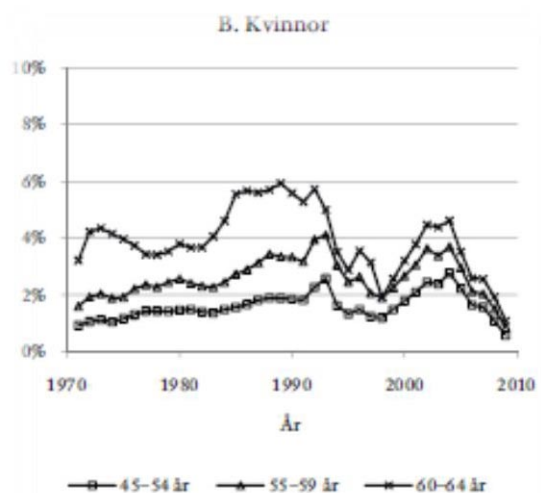
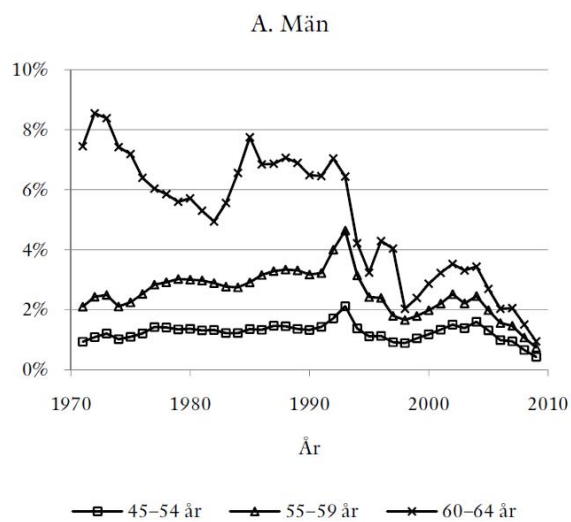
En bidragande orsak till variationerna i förtidspensionering över tid och mellan individer är arbetslöshet. Detta även sedan förtidspension av arbetsmarknadsskäl upphörde.¹⁹

Från strax före 2000 och några år framåt ökade nybeviljningen av förtidspension i de äldre grupperna trots att förtidspensionen sedan 1997 endast kan beviljas på medicinsk grund. På grund av skärpta regler har antalet nybeviljade förtidspensioner har minskat betydligt de senaste åren.

¹⁸ Jönsson ibid.

¹⁹ Wadensjö E., Sjögren G., *Arbetslinjen för äldre i praktiken*. En studie för Riksdagens revisorer, SOFI, 2000.

Diagram 11.12 Incidensen av förtidspension per åldersgrupp och kön, 1960-2010



Källa: Palme, Svensson, Jönsson 2010.

11.8.4 Sambanden mellan ohälsa och förtidspensionering

Det finns flera studier som med individdata visar att ohälsa ökar risken att lämna arbetslivet genom förtidspension.²⁰ Även detta samband är vedertaget är det inte lika klart att förändringarna i förtidspensionens omfattning sammanhänger med befolkningens hälsa.

Mortalitet som mått på folkhälsa visar generellt sett inga samband med prevalensen av förtidspension.²¹ För några grupper finns vissa samband. I gruppen 45–54 år sammanföll ökningen av andelen som har förtidspension åtminstone mellan början 1990-talet och 2005 med ökad mortalitet, och särskilt gäller detta för kvinnor. Män i gruppen 60–64 år visade den största minskningen av mortalitet och den mest entydiga förbättringen i självupplevd hälsa under den studerade perioden, och detta sammanföll med en stor minskning av andelen som hade förtidspension sedan mitten av 1990-talet.

Folkhälsan har förbättrats med avseende på cirkulationssjukdomar (inkl. hjärt- och kärlsjukdomar) och tillflödet till förtidspension på grund av cirkulationssjukdomar har långsiktigt gått ned. Muskuloskeletala sjukdomar är en annan vanlig diagnos bland förtidspensionärer. Förekomsten av diagnosen i ULF-undersökningarna och antalet beviljade förtidspensioner var konstant eller minskande i början av 1980-talet och ökade sedan kraftigt i slutet av 1980-talet. Detta följdes av en kraftig nedgång i nybeviljade förtidspensioner med den diagnosen vilket dock inte motsvarades av en liknande nedgång av diagnosen i ULF-undersökningarna. Färre med muskuloskeletala sjukdomar skulle alltså ha blivit beviljade förtidspension trots att lika många i befolkningen hade sjukdomarna som tidigare. I början av 2000-talet ökar nybeviljningen av muskuloskeletala sjukdomar något. En tredje stor diagnosgrupp bland förtidspensionärer är psykiska besvär. För samtliga åldersgrupper i undersökningen ökar antalet nybeviljade förtidspensioner på grund av psykiska besvär markant. För kvinnor fyrdubblas andelen beviljade förtidspensioner till följd av psykiska besvär på bara några år.

²⁰ ULF-, LNU-rapporter.

²¹ Jönsson ibid.

11.8.5 Relativa risker för förtidspensionering och sjukskrivning i olika yrken

För att kunna överväga insatser för att minska äldres tidiga utträde från arbetslivet behöver man kunskaper om i vilka yrken och sektorer av arbetsmarknaden, där det finns många anställda, som riskerna för förtidspensionering är särskilt hög. Olika yrken innebär olika stora hälsorisker och sliter olika mycket på kroppen, och själen, över tiden sett. Förtidspensionering föregås också ofta, men inte alltid, av en lång sjukskrivningsperiod. Långtidssjukskrivning och förtidspension är således indikatorer på att människor inte längre klarar av sitt arbete och därför lämnar det i förtid.

En analys av nybeviljade förtidspensioner och yrke har inte genomförts sedan Arbetsmiljökommisionens kartläggningsgrupp undersökte förhållandena 1988.

Tabell 11.1 Åldersmatchade relativa risker (OR) att förtidspensioneras i olika yrkesområden, 1988

Yrke	Män			Kvinnor		
	n	OR	95 %KI	n	OR	95 %KI
Tekniskt, naturvetensk.arbete m m	1 132	1	ref.grp	664	1	ref.grp
Hälsa- och sjukvård, socialt arbete	153	1,19	0,84–1,67	1 832	1,84	1,53–2,21
Adm., kameralt- och kontorsarbete	649	1,09	0,83–1,23	1 338	1,32	1,09–1,60
Kommersiellt arbete	512	1,28	1,03–1,58	754	2,15	1,74–2,67
Lantbruks-, fiskeri- och skogsarbete	608	2,03	1,66–2,47	175	1,47	10,5–2,06
Gruv- och stenbrytningsarbete	33	4,64	2,14–10,03	3	3,75	0,33–41,56
Transport- och kommunikationsarbete	598	1,57	1,29–1,93	281	2,09	1,57–2,80
Tillverkningsarbete	3 012	2,63	2,28–3,03	1 011	4,42	3,59–5,45
Service- och militärt arbete	502	2,11	1,7–2,61	1 434	3,23	2,66–3,91
Oidentifierbara yrken	474	2,43	1,95–3,02	567	2,24	1,78–2,83

Beräkningarna baseras på ett åldersmatchat urval av 20 000 individer

Källa: Stattin och Höög,

Analysen visade att yrken med störst relativ risk för förtidspension 1988 återfanns inom industrin. Gruvbrytare/bergsprängare, hytt- och metallugnsarbetare och städare var de yrken som för män innebar störst risk för förtidspensionering. För kvinnor var de främsta riskyrkena traditionella mansyrken, som kran- och traversförare, gummivaruarbetare och svetsare. Höög och Stattin studerade också antalsmässigt största yrkesgrupperna bland förtids-

pensionärer och det gav en något annan bild. Till att börja med skilde sig spridningen åt mellan män och kvinnor. Bland männen fanns en större spridning mellan olika yrken medan kvinnor var samlade inom färre yrkesgrupper. Yrken som städare, socialt arbete, varuförsäljning och hälso- och sjukvårdsarbete bidrog med relativt sett många kvinnliga förtidspensionärer. Verkstadsarbete var en vanlig yrkeskategori bland manliga förtidspensionärer.

Tabell 11.2 De antalsmässigt största yrkesgrupperna bland manliga förtidspensionärer i jämförelse med sysselsatta i befolkningen, 1988

Absoluta tal och procent				
Yrkesgrupp	Förtidspensionär		Sysselsatta	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Tekniskt arbete	1 440	6,6	220 442	9,7
Varuförsäljning	988	4,5	138 738	6,1
Jordbruks, skogsledning m m	839	3,8	75 699	3,3
Vägrafikarbete	985	4,5	95 802	4,2
Verkstadsarbete	3 065	14,1	254 920	11,3
Trävaruarbete	728	3,3	43 127	1,9
Övr. bygg- och anläggn.arbete	1 394	6,3	108 389	4,8
Paketerings- och lagerarbete	1 002	4,6	53 186	2,3
Fastighetsskötsel, städning	963	4,4	55 687	2,5
Övriga yrkesgrupper	10 393	47,9	1 217 286	53,8
Summa	21 797	100	2 263 276	100

Källa: Stattin och Höög.

Tabell 11.3 De antalsmässigt största yrkesgrupperna bland kvinnliga förtidspensionärer i jämförelse med sysselsatta i befolkningen, 1988

Absoluta tal och procent				
Yrkesgrupp	Förtidspensionär		Sysselsatta	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Pedagogiskt arbete	761	3,3	167 127	8,3
Hälso- och sjukvårdsarbete	2 008	8,8	240 062	11,9
Socialt arbete	2 461	10,8	213 357	10,6
Sekreterar- maskinskr.arbete	2 083	9,1	236 623	11,7
Varuförsäljning	2 113	9,2	149 236	7,4
Verkstadsarbete	712	3,1	25 595	1,3
Paketerings-, lagerarbete	508	2,2	24 576	1,2
Hotell, restaurangarbete m m	1 802	7,9	107 637	5,3
Fastighetsskötsel, städning	2 814	12,3	110 264	5,5
Övriga yrkesgrupper	7 625	33,3	747 356	37
Summa	22 887	100	2 021 833	100

Källa: Stattin och Höög

Den starkaste riskfaktorn för förtidspension var ålder, den näst var födelseland, särskilt utanför Norden födda personer löpte förhöjd risk. Yrke utgjorde den tredje viktigaste riskfaktorn, de som 1980–1985 var etablerade på arbetsmarknaden i okvalificerade arbetaryrken löpte dubbelt så stor risk att beviljas förtidspension jämfört med jämförelsegruppen som huvudsakligen utgjordes av tjänstemän. Förhöjd risk led också facklärd arbetare och lägre tjänstemän. Påfrestning i yrket visade också tydliga samband med förtidspension, liksom att ha låg inkomst eller deltidssysselsättning. Deltidssysselsättning hade dock ett starkare samband med förtidspension för män än för kvinnor. Franskilda och personer boende i områden med ansträngt arbetsmarknadsläge löpte också högre risk. För kvinnor var det en riskfaktor om de hade ett arbete som var antalsmässigt minskande, det vill säga det krympte i andel på arbetsmarknaden. Risken var högre för kvinnor än för män.

År 2001 publicerade Mikael Stattin och Jonas Höög en jämförelse mellan de som förtidspensionerades 1988, 1993 och 1998. De fann att betydande förändringar skett under den studerade tioårsperioden. Andelen kvinnor hade ökat trendmässigt, medel-

åldern hade sjunkit, andelen som före beslutet levte som ogifta och/eller fränskilda ökat. Andelen med psykiska diagnoser hade ökat medan diagnoser som beskriver belastningsbesvär (muskler och skelett) hade minskat. De partiella ersättningarna hade också ökat andelsmässigt. Utbildningsnivån bland de som nybeviljades förtidspension i slutet av 1990-talet var högre än under början av den studerade perioden. Andelen från tjänstemannayrken ökade. I växande utsträckning förtidspensionerades också personer med olika typer av handikapp och en komplicerad social situation oavsett klass- och yrkesmässig bakgrund.

Ett annat sätt att mäta den yrkesrelaterade risken att bli förtidspensionerad och att dö i förtid är att studera antalet år i medeltal som personer i yrket förlorar genom dödsfall eller ohälsa. I en studie av Roland Kadefors och Anders Wikman gjordes en sådan analys. En fördel med att beräkna arbetslivslängd är att det visar ojämlikheten mellan olika yrken delvis oberoende av förändringar i socialförsäkringarna. Beroende på programmets utformning kan en och samma person som har samma besvär vid olika tidpunkter blivit beviljad sjukpenning eller förtidspension. Arbetslivslängden för ett yrke beräknas genom att om en person arbetar i samma yrke från fyllda 36 år, hur många år av tiden fram till 65 (i denna studie) kan man väntas vara kvar i arbetslivet utan att förtidspensioneras, bli långtidssjukskriven eller dö. Förlorade år beräknas som de antal år mellan fyllda 36 och fyllda 65 som kan väntas förloras på grund av risken för död, förtidspensionering eller långtidssjukskrivning.

Arbetslivslängden för samtliga män var 27 år och för kvinnorna 26,2 år. Män förlorade således 2,5 år och kvinnor 3,3 år. De yrken som hade kortast arbetslivslängd var för män övriga servicearbeten, handpaketerare och andra fabriksarbetare och industrirobotoperatörer. Motsvarande för kvinnor övriga servicearbeten, handpaketerare och andra fabriksarbetare och tidningsdistributörer, vaktmästare m.fl. De yrken med längst arbetslivslängd var för män administratörer i offentlig förvaltning, barnmorskor och sjuksköterskor med särskild kompetens och jurister. För kvinnor var motsvarande yrken pedagoger med teoretisk specialistkompetens, gymnasielärare och administratörer i intresseorganisationer. Bland de 20 mest drabbade yrkena förekommer praktiskt taget enbart arbetaryrken, både för kvinnor och för män. Bland de 20 minst drabbade yrkena omfattar för både kvinnor och män enbart tjänstemannayrken. Studien inkluderar inte någon analys av risken i relation till hur många som finns i respektive yrkesgrupp. Skillnaden i förlorade år

speglar såväl dödlighet som förtidspension och långtidssjukskrivning, både risker i arbetslivet och selektion av personer till olika yrken.

11.8.6 Samband mellan arbetsmiljöbrister och förtidspensionering

Studier som visar sambanden mellan yrken och relativa risker att lämna arbetslivet tidigt genom förtidspension ger en viss vägledning för var insatser kan behövas. Ännu bättre vägledning kan man få om analyserna närmare kan visa sambanden mellan arbetsmiljöbrister och förhöjda risker för tidigt utträde från arbetslivet. Sådana studier är dock ganska sällsynta, särskilt undersökningar som följer individer över tiden och kan bättre isolera effekterna av arbetsmiljöbrister från andra faktorer som t.ex. skillnader i gruppernas sammansättning och i livsstil.

Det är väl känt och belagt i forskning att personer med god hälsa klarar svåra arbetsförhållanden bättre än andra, och därmed också stannar längre i sitt yrke medan personer med svagare hälsa byter krävande arbeten mot lättare uppgifter. Personer med t.ex. hälsoproblem eller missbruksproblem har svårt att få kvalificerade eller på andra sätt krävande arbeten vilket

I sin studie av nybeviljade förtidspensioner 1988 analyserade Stattin och Höög också den klassmässiga skiktningen genom att beräkna risk efter socioekonomisk indelning och fann att okvalificerade arbeten innebar störst överrisk för såväl kvinnor som män. Ju högre upp i yrkeshierarkin man kom desto lägre blev risken att förtidspensioneras. Stattin och Höög gjorde också en analys av i vilken utsträckning skillnader i arbetsmiljömässiga krav påverkade risken att förtidspensioneras. Yrkena delades in i grupper efter grad av påfrestning mätt som andelen anställda som i ULF-undersökningarna upplevde fysisk och psykosocial ansträngning i sitt arbete. Forskarna fann ett tydligt samband mellan yrken med hög arbetsmiljömässig belastning och risk att förtidspensioneras. Stattins och Höögs analys visade att sannolikheten att förtidspensioneras främst betingades av ålder, och den åldersrelaterade risken kulminerade vid 62–63 år vilket forskarna tolkade som att de som kvarstod i arbete efter dessa år hade ett av olika skäl något starkare fotfäste på arbetsmarknaden.

Mikael Stattin och Bengt Järvholm har också i en studie av byggnadsindustrin påvisat att olika yrken inom industrin är förknippade med olika stora risker för senare förtidspension och att olikheterna i risker kan hänföras till fysiska, ergonomiska och psykosociala arbetsmiljöfaktorer. Till exempel hade de som rapporterade de sämsta fysiska arbetsförhållandena betydligt högre risk att få förtidspension jämfört med dem som rapporterade att deras fysiska arbetsmiljö var god. Ännu större skillnader rådde mellan dem som rapporterade sämst ergonomiska förhållanden jämfört med dem som rapporterade att arbetsförhållandena ur ergonomisk synvinkel var goda. Rapporterade höga krav i arbetet ökade också risken att få förtidspension. I en bilaga till utredningen Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet gjordes en analys av samband mellan arbetsmiljöfaktorer och förtidspensionering. De som deltog i SCB:s Arbetsmiljöundersökning 1995 följdes upp fyra år senare för att undersöka hur många och vilka som fått förtidspension. Andelen av de som uppgivit att de utsatts för belastande arbetsmiljöfaktorer var större bland kvinnor än bland män och andelen steg tydligt med ålder för båda könen. Andelen med sjukersättning minskade hos män med stigande utbildningsnivå. Detta var inte lika tydligt för kvinnor. Kvinnor med eftergymsnasial utbildning hade i betydligt större utsträckning förtidspension jämfört med män med samma utbildningsnivå. Den ergonomiska arbetsmiljön gav utslag i större andel som senare fick förtidspension, liksom olika grader av repetitiva arbetsmoment och ont i kroppen vid arbetsdagens slut.

Arbeten som betecknas som högt anspända och förknippade med negativ stress var särskilt förknippade med förtidspension. Arbeten som betecknas som aktiva, och inte är förknippade med negativ stress och bristande kontroll, var signifikant mindre förknippade med förtidspension. Dock betydligt vanligare hos kvinnor än män.

Framför allt var det hög andel av kvinnor i kommunal sektor som hade höga andelar förtidspension. Lägsta andelen fanns bland högre tjänstemän och den största bland ej facklärd arbetare. Påfallande stor andel har förtidspension bland kvinnliga tjänstemän på mellannivå. Mellan 1995 och 1999 hade den fysiska arbetsmiljön varit relativt stabil, medan psykisk och social arbetsmiljö hade försämrats till viss del, liksom en viss ökning av ohälsa i form av både ont i kroppen och olust inför att gå till arbetet och sömnsvårigheter. Det konstaterades att visserligen hängde en väsentlig

del av sjukfrånvaron samman med arbetsmiljöförhållanden, men att det oklart i vilken utsträckning. Andra förhållanden i arbetssituationen liksom i livssituationen i stort behövde beaktas för att kunna svara på den frågan.

11.8.7 Relativa risker för sjukskrivning i olika yrken

Långtidssjukskrivning föregår och leder i allmänhet till förtidspension, dvs. till ett permanent utträde från arbetslivet. Analyser av sambandet mellan yrke och sjukskrivning kan således ge värdefull kompletterande information om var det kan finnas arbetsmiljöproblem.

AFA Försäkring publicerar statistik över sjukpenning, förtidspension och yrke. I tabell 11.4 visas att bland industriarbetare, yrkesförare och städare är den relativa risken hög för långtidssjukskrivning och förtidspension bland kvinnor. För män är riskerna höga bland industriarbete, anställda inom städ och måleri, lackering och skorstensfejararbeten.

Tabell 11.4 Antal nya sjukfall 2009 som medfört mer än 90 dagars sjukskrivning, aktivitets- eller sjukersättning fördelade på yrkesgrupper, män

Yrkesgrupp	Antal	Risk (antal/1 000 sysselsatta)
Metallarbete och övrigt industriellt arbete	3 642	23,8
Städare	265	18,6
Målare, lackerare och skorstensfejar	346	17,9
Grafiskt arbete	222	16,7
Yrkesförare	1 345	14,3
Administrativt arbete	169	14
Textil-, skinn- och läderindustriarbete	56	14
Förskollärare och fritidspedagoger	71	14
Livsmedelsarbete	309	13,8
Bygg- och anläggningsarbete	2 339	13,5
Sjuksköterskor och barnmorskor	101	13,3
Gruv- och bergarbete och stenhuggare	62	13,2
Träindustriarbete	385	12,6
Totalt	14 292	14,4

Källa: AFA Försäkring

Tabell 11.5 Antal nya sjukfall 2009 som medfört mer än 90 dagars sjukskrivning, aktivitets- eller sjukersättning fördelade på yrkesgrupper, kvinnor.

Yrkesgrupper	Antal	Risk (antal/1 000 sysselsatta)
Metallarbete och övrigt industriellt arbete	1 402	38,4
Textil, skinn- och läderindustriarbete	143	27,1
Yrkesförare	203	26,2
Städare	1 367	26,1
Livsmedelsarbetare	282	24,8
Psykologer och socialsekreterare	513	23,9
Sjuksköterskor	1 678	22,2
Vård- och omsorgspersonal	7 511	22,1
Administrativt arbete	1 338	21,6
Förskollärare och fritidspedagoger	1 290	19,7
Träindustriarbete	89	19,6
Bygg- och anläggningsarbete	89	18
Sjukgymnaster, arbetsterapeuter och tandhygienister	310	17,6
Totalt	22 565	19,4

Källa: AFA Försäkring

Tabellerna visar också att risken är högre i vissa yrken men att andra yrken står för större antal. Bland kvinnors sjukfall utgör de som arbetar inom vård- och omsorg 7 500 personer. Bland männens sjukfall utgör metall- och övrigt industriarbete 3 600 personer. Kvinnors sjukfall är på totalen fler än männens.

Försäkringskassan har visat att anställda inom offentlig sektor, främst inom kommunala verksamheter som vård, skola och omsorg var kraftigt överrepresenterade vid långtidssjukskrivning (längre än 60 dagar) år 2006.²²

Försäkringskassans analys 2010 baserat på sjukskrivningar 2008 visade att det på gruppnivå finns stora skillnader i sjukfrånvaro mellan olika yrkesgrupper och yrken.²³ Antal ersatta sjukskrivningsdagar per anställd 2008 för samtliga yrken i undersökningen var för kvinnor 10 dagar och för män 6 dagar. De yrken

²² Lidwall U., *Långtidssjukskrivna – demografi, arbete, yrke, diagnos, sjukpenningrätt och återgång i arbete 2003, 2005 och 2006*, Försäkringskassan redovisar 2007:6.

²³ *Sjukskrivning i olika yrken*, Försäkringskassan, Socialförsäkringsrapport 2010:17.

med flest antal dagar (25 dagar) var för kvinnor yrkesgruppen övriga servicearbetare. Därefter kom fordonsförare (16 dagar), konsthantverkare (15 dagar), maskinoperatörer, kemisk-teknisk industri (15 dagar), präster (15 dagar), städare m.fl. (15 dagar), maskinoperatörer, trävaruindustri (14 dagar), gjutare, svetsare, plåtslagare m.fl. (14 dagar), övriga maskinoperatörer och montörer (14 dagar), processoperatörer, kemisk basindustri (14). Sammanlagt var i dessa uppräknade yrkesgrupper 2008 närmare 95 000 personer anställda. Yrkesgruppen med flest anställda kvinnor 2008 var vård- och omsorgspersonal med närmare 439 000 personer. Antal ersatta sjukskrivningsdagar bland vård- och omsorgspersonal var 13 år 2008, det vill säga jämförelsevis ett ganska stort antal dagar.

Yrkesgrupper med flest antal (15 dagar) för män var precis som för kvinnor övriga servicearbetare. Därefter kom däckspersonal (10 dagar), städare m.fl. (9 dagar), fordonsförare (9 dagar), renhållnings- och återvinningsarbetare (9 dagar), tidningsdistributörer, vaktmästare m.fl. (9 dagar), speciallärare (9 dagar), maskinoperatörer, textil- skinn och läderindustri (9 dagar), behandlingsassistenter, fritidsledare m.fl. (8 dagar), målare, lackerare, skorstensfejare m.fl. (8 dagar). Sammanlagt var i dessa uppräknade yrkesgrupper 2008 drygt 192 000 anställda. Yrkesgrupper med flest anställda män 2008 var Säljare, inköpare, mäklare m.fl. med drygt 115 000 personer. Antal ersatta sjukskrivningsdagar i den yrkesgruppen var 3 år 2008, det vill säga jämförelsevis ett mycket litet antal dagar. Byggnads- och anläggningsarbetare var drygt 99 000 anställda och hade 8 ersatta sjukskrivningsdagar per anställd 2008.

Rapporten beskriver flera tänkbara orsaker till skillnader mellan grupperna. Skillnader i arbetsmiljörelaterade exponeringar, möjlighet att anpassa arbetet vid sjukdom, livsstilsfaktorer, hälsoselektion, utbildning eller socioekonomisk status. Rapporten innehåller dock inte någon analys av någon av dessa faktorer. En annan faktor som kan betydelse är ålderssammansättningen bland de anställda i en yrkesgrupp.

11.8.8 Vad förklarar långtidssjukskrivning och förtidspensionering

I några studier har man under senare år försökt att bedöma vilka faktorer som förklarar långtidssjukskrivning och förtidspensionering, och särskilt de stora förändringarna som inträffat.

I en ny rapport har man försökt analysera skillnader i sjukfrånvaro (sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning) mellan män och kvinnor och varför skillnaden har ökat sedan början av 1980-talet.²⁴ Analysen visade att kvinnors relativt sett ökande sjukfrånvaro inte kan förklaras med ökade könsskillnader i självskattad hälsa eller i förändrad arbetsmiljö på den könssegregerade arbetsmarknaden. Däremot visade sig förekomst av barn vara starkt förknippad med högre sjukfrånvaro för kvinnor men inte för män. Forskarna bedömde att det ökade arbetsutbudet bland kvinnor under de senaste trettio åren, i kombination med föräldraskap, är den huvudsakliga orsaken till ökande skillnader över tid mellan mäns och kvinnors sjukfrånvaro. Förklaringar kan således sökas i bristande jämställdhet.

Analysen visade också att andelen personer med sjukpenning eller sjuk- och aktivitetsersättning sedan mitten av 1990-talet ökat bland dem som uppger att de har medelgod eller god hälsa men inte bland dem som uppger att de har dålig hälsa. Skillnaden mellan könen verkar också ha ökat bland dem med medelgod och framför allt god hälsa både när det gäller sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning men inte bland dem med dålig hälsa. Särskilt är detta markant hos gruppen med sjuk- och aktivitetsersättning och som uppger god hälsa. Detta indikerar att kvinnors ökade sjukfrånvaro inte beror på att en större andel kvinnor uppger dålig hälsa utan snarare att fler kvinnor som uppger medelgod och god hälsa blir beviljade sjukpenning och sjuk- och aktivitetsersättning.

Analysen visade dessutom att för den undersökta perioden (2002 och 2003) kunde en tredjedel av könsskillnaden i förekomst av förtidspension tillskrivas att fler kvinnor är kommunanställda. Detta skulle kunna indikera att kommunalanställda har skadlig arbetsmiljö. Det kunde dock i studien inte uteslutas att selektion kunde vara en förklaring, subjektivt uppfattad dålig hälsa är överrepresenterad hos anställda i kommunal sektor.

²⁴ Angelov, Johansson, Lindahl och Lindström, *Kvinnors och mäns sjukfrånvaro*. IFAU, Rapport 2011:2, 2011.

Flera studier som undersökt förklaringsfaktorer bakom förtidspension har pekat på betydelsen av livsstilsfaktorer. Resultaten i en finsk studie (Leinonen, Martikainen och Lahelma 2012) pekar mot att åtgärder för att förebygga och undvika förtidspension borde rikta in sig på livsstilsfaktorer och utbildning. En delrapport i ett projekt på Karolinska Institutet om kvinnors och mäns sjukfrånvaro har också visat att ökad tobaksanvändning, ökad alkoholkonsumtion och en ökad BMI för kvinnor är förknippat med viss ökad risk för framtida förtidspension i muskuloskeletala diagnoser.²⁵

11.9 Relativa risker för förtidspensionering²⁶

Stora förändringar har inträffat i arbetslivet och arbetsmiljön sedan Arbetsmiljökommisionen för drygt 20 år sedan undersökte i vilka yrken riskerna var störst att förtidspensioneras. Utredningen har därför låtit genomföra en uppdaterad analys av relativa risker för förtidspensionering som gjordes år 1988 av Michael Statin och Jonas Höög. Uppdateringen gäller bland annat nybeviljande av förtidspension åren 2006–2007.²⁷

I dag går knappt hälften av männen och 40 procent av kvinnorna direkt från arbete till ålderspension. Detta innebär att hälften av männen och 60 procent av kvinnorna numera lämnar arbetslivet på andra vägar. Den största gruppen som tar en alternativ väg ut ur arbetskraften är den som får sjukersättning. Drygt 40 procent av kvinnorna och 30 procent av männen lämnar arbetslivet före 65 års ålder med sjukersättning som huvudsaklig inkomstkälla. Av dessa har cirka 80 procent en hel sjukersättning.

Nästan hälften av alla kvinnor som arbetar i åldern 50–65 år arbetar inom 10 yrken. Den största gruppen är vård- och omsorgspersonal, här arbetar en fjärdedel av kvinnorna i åldern 50–55 år. Andelen minskar något för de äldre. Cirka 20 procent av kvinnor i åldern 60–65 år som arbetar gör det inom vården och omsorgen.

Andra stora yrken bland kvinnorna över 50 år är förskollärare och grundskollärare, kontorspersonal, bokförings- och redovis-

²⁵ »Betydelsen av arv och miljö för sjukskrivning och sjukersättning bland kvinnor och män i en kohort av svenska tvillingar. Svedberg, Narusyte, Samuelsson, Ropponen, Lichtenstein, Alexandersson, KI, 2011.

²⁶ Avsnittet bygger på en kommande underlagsrapport av Gabriella Sjögren Lindqvist. Tolkningarna är utredningens.

ningsassistenter, sekreterare, men även en stor andel städerskor och köks- och restaurangbiträden.

Männen är inte lika koncentrerade till ett fåtal yrken på samma sätt som kvinnorna. I de tio mest vanliga yrkena arbetar cirka en femtedel av männen som är 50 till 65 år. Flest arbetar som lastbilschaufförer, företagssäljare och fastighetsskötare. Bland dem över 60 år arbetar även många som administratörer inom offentlig förvaltning.

Hur ser det då ut yrkesvis för nybeviljade sjukersättningar? För att undersöka detta har data från SCB:s yrkesregister matchats med data från Försäkringskassan över alla nybeviljade sjukersättningar under 2006 och 2007. I datamaterialet saknas uppgifter om ersättningsgrad, därför omfattar analysen alla som får någon form av sjukersättning. Ungefär 75–80 procent av männen i åldern 55–64 år som har sjukersättning har hel sjukersättning.²⁸ För kvinnorna varierar ersättningsgraden med åldern. Bland kvinnorna som är 55–59-åringarna och har sjukersättning har 2/3 hel sjukersättning. För dem som är 64 år har cirka 80 procent hel sjukersättning.

Andel nybeviljade sjukersättningar i olika yrken

I tabell 11.6 listas de 20 yrken med störst andel som fått sjukersättning beviljad 2006 och 2007 för män respektive kvinnor. Under 2006 och 2007 beviljades i genomsnitt 1,5 procent av kvinnorna och 1,0 procent av männen i åldern 50 till 64 år sjukersättning. Resultaten visar att, i likhet med tidigare studier, störst andel kvinnor som beviljas sjukersättning arbetar inom mansdominerade yrken som exempelvis lackerare, slaktare och styckare. Kvinnor som arbetar som maskinoperatörer inom industrin eller handpakterare eller annan fabriksarbetare utan krav på yrkesutbildning lämnar också arbetslivet i stor utsträckning genom sjukersättning. I gruppen övrig servicepersonal ingår de servicearbetare som utför yrken som är en kombination av någon av följande yrken; städare, kök- och restaurangbiträden, tidningsdistributörer, vaktmästare, torg- och marknadsförsäljare eller renhållnings- och återvinningsarbetare alternativt ett serviceyrke utan krav på särskild yrkesutbildning som inte har kategoriserats att tillhöra någon av ovanstående yrken.

²⁸ Sjögren Lindquist och Wadensjö, 2010.

De kvinnodominerade yrken där störst andel beviljas sjukersättning är kioskpersonal, sömmerskor, kafépersonal och hotell- och kontorsstäderskor. Av de största kvinnoyrkena, dvs. de yrken som flest antal kvinnor i åldrarna 50 till 64 år arbetar i, som listades i tabell 11.3 är det endast hotell- och restaurangbiträden som återfinns bland de 20 yrken med störst andel som beviljas sjukersättning.

Yrken med störst andel som beviljas sjukersättning sammanfaller bara delvis för män och kvinnor. Yrken som både en stor andel män och kvinnor som får sjukersättning återfinns inom är som lackerare, kafépersonal, övriga servicearbeten utan krav på yrkesutbildning (kombination av t.ex. städning, köks- och restaurangbiträden, m.m.), hotell och kontorsstädare, maskinoperatörer om vävning och stickning och handpaketerare och andra fabriksarbetare utan krav på yrkesutbildning. En stor andel män som beviljas sjukersättning har även arbetat i traditionellt mansdominerade hårt fysiska arbeten som slaktare, lackerare, stenhuggare, brunnsborrare, glashyttarbetare, stålkonstruktionsmontörer och grovplåtslagare, medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske samt som svetsare, gravörer och i arbete med tryckmedier.

Precis som kvinnorna beviljas en stor andel av manliga maskinoperatörerna sjukersättning, men dessa återfinns till stor del inom andra industrier än kvinnorna.

Tabell 11.6 De 20 yrken där högst andel i åldrarna 50–64 år beviljas sjukersättning, 2006–2007

Kvinnor				Män			
SSYK	Yrke	Procent med SA	Procent kvinnor i yrket	SSYK	Yrke	Procent med SA	Procent kvinnor i yrket
	Genomsnitt alla yrken	1,5			Genomsnitt alla yrken	1,0	
7142	Lackerare	4,6	5.7	7330	Konsthantverkare i trä, textil, läder	2,8	63.8
7411	Slaktare, styckare	4,3	7.8	5223	Kaféföreståndare, kafébiträden	2,6	86.9
8275	Maskinoperatörer, frukt- och grönsaks beredning	4,2	51.9	7112	Stenhuggare m fl	2,6	5.5
8285	Montörer, papp- och textilprodukter	3,8	48.3	9210	Medhjälpare inom jordbruk, trädgård, skogsbruk och fiske	2,6	26.2
7224	Slipare m fl	3,3	9.7	9190	Övriga servicearbetare	2,5	38.5
8224	Maskinoperatörer, fotografiska produkter	3,3	55.1	8222	Maskinoperatörer, ammunitions- och sprängämnesindustri	2,5	48.3
8262	Maskinoperatörer, vävning och stickning	3,2	41.6	8112	Brunnsborrhare m fl	2,4	0.0
8252	Maskinoperatörer, bokbinderi	3,2	31.7	7322	Glashytttearbetare	2,3	26.8
9190	Övriga servicearbetare	3,1	38.5	9122	Hotell- och kontorsstädare	2,3	86.7
3480	Pastorer	3,1	26.8	8262	Maskinoperatörer, vävning och stickning	2,3	41.6
8122	Valsverksoperatörer	2,9	14.0	7214	Stållkonstruktionsmontörer och grovplåtslagare	2,3	1.0
9320	Handpaketerare och andra fabriksarbetare	2,8	42.0	8274	Maskinoperatörer, bageri och konfektyrindustri	2,3	59.0
5224	Kioskföreståndare, kioskiträden	2,8	64.7	5111	Flygvårdinnor m fl	2,2	79.0
8264	Maskinoperatörer, blekning, färgning och tvättning	2,7	69.5	9130	Köks- och restaurangbiträden	2,2	42.0
7343	Privatbokbindare	2,6	57.3	7411	Slaktare, styckare m fl	2,2	7.8
4213	Croupier m fl.	2,5	83.2	7142	Lackerare	2,2	5.9
7434	Sömmerskor	2,5	85.6	7442	Korgmakare och borstbindare	2,1	25.4
5223	Kaféföreståndare, kafébiträden	2,4	86.9	7342	Etsare och gravörer, tryckmedier	2,1	14.3
9122	Hotell- och kontorsstädare	2,3	86.7	9320	Handpaketerare och andra fabriksarbetare	2,1	42.0
8271	Maskinoperatörer, kött- och fiskberedning	2,3	44.4	8269	Övriga maskinoperatörer, textil-, skinn- och läderindustri	2,0	44.9

Källa: LISA och data från Försäkringskassan.

Relativa risker för sjukersättning i olika yrken

Tidigare studier har visat att andelen som beviljas sjukersättning varierar med bl.a. ålder, kön, bostadsort, födelseort och vilken sektor man arbetar i. I tabell 11.6 har ingen av dessa faktorer tagits hänsyn till utan här visas endast vilka yrken som har störst andel utövare som beviljas sjukersättning. I samma tabell redovisas resultaten av s.k. probitskattningar som visar den relativa risken att förtidspensioneras i olika yrken i gruppen 50–64 år, när man försöker statistiskt att kontrollera för skillnader i sammansättning m.m. inom olika yrken.

Sannolikheten för att beviljas sjukersättning ökar med åldern och ökningen är lika stor för män och kvinnor. Äldre som invandrat till Sverige har en högre sannolikhet att beviljas sjukersättning än de som är födda i Sverige med undantag för dem födda i Nordamerika och Oceanien samt för männen som är födda i f.d. Sovjetunionen, som har lika stor sannolikhet som infödda att få sjukersättning.

Det finns även länsskillnader, vilket bekräftar resultaten från tidigare studier. Störst är risken att förtidspensioneras för kvinnor i Norrbotten och för män och kvinnor i Blekinge län.

Tidigare studier har visat att sannolikheten för att beviljas sjukersättning är högre för personer som arbetar i den kommunala sektorn²⁹. Så är även fallet i detta datamaterial om man inte kontrollerar för skillnader i könssammansättning. Efter en kontroll för kön så är emellertid risken för att få sjukersättning större i privat sektor, följt av kommunal sektor. Risken är högst för både män och kvinnor i privat sektor, följt av kommunal sektor, landstingssektorn och statlig sektor.

Efter att statistiskt tagit hänsyn till yrke har inte längre männen som är födda i EU 15-länderna, Afrika eller Sydamerika högre sannolikhet än de som är födda i Sverige att få sjukersättning. Det pekar på att många från dessa länder arbetar i yrken som har en stor andel som får sjukersättning. Även skillnaden mellan länen minskar markant, särskilt för männen, när hänsyn tas till yrke. Detta indikerar att yrken där många får sjukersättning är koncentrerade till vissa län.

De yrken där kvinnorna har störst sannolikhet att beviljas sjukersättning när vi har kontrollerat för ålder, födelseland, bostadslän och sektor sammanfaller delvis med de yrken som har högst andel

²⁹ Se t.ex. IFAU rapport 2011:2.

nybeviljade sjukersättningar, som exempelvis maskinoperatörs arbeten inom olika yrken. Det finns även andra yrken som har stora andelar kvinnor som beviljas sjukersättning, som traditionellt mansdominerade tunga yrken (takmontörer, betongarbetare, driftmaskinister och tunnplåtslagare). De stora kvinnodominerade tyngre yrkena som t.ex. vårdbiträde, undersköterskor och barnsköterskor inte finns representerade bland de yrken med högst relativ risk att beviljas sjukersättning.

Högst relativ risk bland män återfinns bland yrken som kännetecknas av manuellt arbete så som exempelvis hembiträde, korgmakare och borstbindare. Andra yrken med hög sannolikhet för sjukersättning är tunga mansdominerade arbeten som slaktare och murare blandat med kvinnodominerade yrken som hotell- och kontorsstädare och röntgensjuksköterskor. Även serviceyrken utan krav på yrkesutbildning som köks- och restaurangbiträden och ”övriga serviceyrken” har många utövare som får sjukersättning.

Flest kvinnor i åldersgruppen 50 till 64 år arbetar som undersköterskor, sjukvårdsbiträden, vårdbiträden, förskollärare och personliga assistenter. Dessa är yrken som ofta betraktas som tunga yrken med risk för arbetssjukdomar som förslitningsskador. Analysen visar att det dock inte är inom dessa yrken som störst andel kvinnor som får sjukersättning arbetar.

Kvinnorna inom mansdominerade yrken som lackerare, slaktare och styckare, slipare och valsverksoperatörer har de högsta andelarna kvinnor som beviljas sjukersättning. Kvinnor som arbetar som maskinoperatörer inom industrin eller som handpaketerare eller andra fabriksarbetare utan krav på yrkesutbildning lämnar också arbetslivet i stor utsträckning genom sjukersättning. De kvinnodominerade yrken där en stor andel arbetar som beviljas sjukersättning är kioskpersonal, sömmerskor, kafépersonal och hotell- och kontorsstäderskor. Av de största kvinnoyrkena, dvs. de yrken som flest antal kvinnor i åldrarna 50 till 64 år arbetar i, är det endast hotell- och restaurangbiträden som återfinns bland de 20 yrken med störst andel som beviljas sjukersättning.

Yrkeskoden utgör en sannolikt komplicerande faktor i analysen. De två största yrkeskategorierna för kvinnor, benämnda 5132 (undersköterskor, vårdbräden etc.) och 5133 (vårdbiträden, personliga assistenter etc.) i SCB:s yrkeskod SSYK, omfattar sammanlagt drygt 78 000 personer i undersökningen. Det kan vara så att yrkeskoden är alltför specifik och döljer skillnader i risk mellan

olika grupper inom dessa två yrkeskategorier som omfattar en lång rad varierande yrken.

Analysen tillför mycket viktig kunskap. Det finns dock en rad faktorer som det inte har kontrollerats för i analysen, på grund av att material för att göra så inte funnits tillgängligt inom den utsatta arbetstiden. Till exempel kan självskattad hälsa, förekomst av deltidsarbete, livsstilsfaktorer etc. påverka resultatet. I analysen av samband mellan yrke och förtidspension måste hänsyn också tas till hur länge en person haft ett yrke. Det kan tänkas att nedsättningen av arbetsförmåga som leder till förtidspension kan härledas från ett yrke som personer hade tidigare. Det blir i så fall "fel" yrke som i statistiken ser ut att vara en bidragande orsak till förtidspensionen. Utredningen avser att i det fortsatta arbetet fördjupa analysen.

11.9.1 Utträde via förtidspension efter 2008 års reform

Som nämnts tidigare var nivån på nybeviljade förtidspension i form av sjuk- och aktivitetsersättning mycket hög i början av 2000-talet. Från 2005 började antalet nybeviljningar av förtidspension minska. År 2008 reformerades regelverket för förtidspension och reglerna för beviljning skärptes. Nybeviljade förtidspensioner ligger nu på historiskt låga nivåer.

Till följd av att färre beviljats förtidspension sedan 2005 och särskilt efter 2008 kommer det alltså inte att vara dramatiskt många färre som lämnar arbetsmarknaden via förtidspension i framtiden. Samtidigt finns det många människor med långa sjukskrivningsperioder som efter genomgången arbetslivsintroduktion på Arbetsförmedlingen återgår till sjukpenning. Man kan spekulera i om dessa kommer att beviljas förtidspension så småningom eller om de kommer att fortsätta uppbära sjukpenning. De kommer antagligen inte i någon större omfattning återvända till arbetsmarknaden.

Minskningen av nybeviljningen av förtidspension är antagligen en effekt av regeländringar snarare än att arbetslivet blivit mer välkomnande för äldre arbetskraft eller att äldre arbetskraft bättre i dag klarar arbetslivets krav. Hur kommer den reformerade förtidspensionen att påverka det förtida utträdet från arbetsmarknaden? En del personer, som får avslag på sjukersättning återgår till förvärvsarbete, de kommer eventuellt behöva byta yrke ifall arbetsförmågan innebär att de inte kan utföra sina gamla

arbetsutgifter. Men en del personer kommer att lämna arbetsmarknaden via alternativa vägar. De olika transfereringssystemen är kommuniserande kärn, minskningen i en socialförsäkring kan leda till ökning i en annan. Andra människor helt enkelt vare sig får andra ersättningar beviljade eller återgår till sysselsättning utan helt enkelt försvinner från den statistiska radarn och försörjer sig genom anhöriga eller på den svarta arbetsmarknaden.

Om möjligheten till förtidspension inte längre står till buds skulle det även kunna leda till att fler tar ut sin tjänstepension, i den mån de tidigare intjänat sådan. Det kan också leda till att fler tar ut ålderspension tidigare, från 61 som är tidigaste möjligheten att göra så, med lägre pension som följd. Ytterligare en möjlighet är att perioden av sjukpenning blir lång, avbruten av vändor i arbetsliv-introduktionen hos Arbetsförmedlingen och subventionerade arbeten. En ökning av försörjningsstödet och av arbetslöshets-ersättning är också tänkbara.

11.10 Arbetsmiljön och de äldres hälsa

Ytterligare kunskaper om arbetets betydelse för utträdet från arbetslivet kan erhållas från studier av ojämlikheter i hälsa. Trots att livsvillkoren i det svenska samhället totalt sett kraftigt förbättrats under 1900-talet finns betydande olikheter mellan olika grupper i samhället. Det finns indikationer på att de sociala ojämlikheterna i hälsa och dödlighet inte minskar eller t.o.m. ökar. Relationen mellan socioekonomisk position i samhället och hälsa är väl etablerad enligt forskningen men vilka konkreta mekanismer som påverkar skillnaderna i hälsa är inte klarlagt. Olika faktorerers förklaringsvärde har undersökts, till exempel barndomsförhållanden, hälsorelaterad beteende och livsstilsfaktorer, materiella och miljömässiga faktorer, psykosociala faktorer, hälsomässig selektion (att en persons hälsotillstånd avgör den socioekonomiska positionen) och utbildningsnivå. De olika arbetsmiljöförhållanden människor varit exponerade för har sannolikt förklaringsvärde för skillnader i hälsostatus hos olika socioekonomiska grupper av äldre.

Longitudinella studier av äldres levnadsvillkor har tidigare visat att före detta tjänstemän genomgående hade bättre hälsa än de före detta arbetarna.³⁰ En annan liknande undersökning har visat på det

³⁰ Se bl.a. Fors et al., 2008; Kåreholt, 2000; Thorslund & Lundberg, 1994; Thorslund et al., 1996.

tydliga sambandet mellan socioekonomisk position och ohälsa hos den äldre befolkningen, som beror på arbetsmiljöförhållanden de haft under de arbetsföra åren.³¹ Andelen som uppgav att de utsatts för en skadlig fysisk arbetsmiljö minskade dock över den undersökta tiden. Andelen som uppgav att de utsatts för skadlig psykisk arbetsmiljö var större och ökade över den undersökta tiden. Analysen visade att den fysiska miljön i arbetslivet inverkade på sambandet mellan både utbildning och social klass (baserat på yrke) och utfallen fysisk funktionsnedsättning och smärta i rörelseorgan.

De psykiska förhållandena i arbetslivet förklarade genomgående mycket litet eller inget alls av sambanden mellan socioekonomisk position och hälsa hos de äldre på det sätt att lägre socioekonomisk position skulle ge mer ohälsa. Ett omvänt samband däremot fanns, de med högre socioekonomisk position hade upplevt sämre psykisk arbetsmiljö.

11.10.1 Anpassas arbetsmiljön/arbetslivet till äldres behov?

Det är självklart i dag att arbetsförhållandena anpassas till olika gruppers speciella förutsättningar, exempelvis till anställda med små barn eller arbetstagare med någon funktionsnedsättning. Trots att äldre kan ha behov av anpassade arbetsförhållanden och trots att andelen äldre ökar i arbetskraften är det relativt ovanligt med särskilda insatser för äldre i arbetslivet.

Arbetsmiljöverket har dock tagit fram en särskild handledning om att anpassa arbetsmiljön till äldre arbetstagares särskilda förutsättningar i fysiskt och psykiskt avseende.³² Handledningen går igenom ålderns betydelse i arbetslivet utifrån publicerad, vetenskaplig forskning av fysiologiska och psykologiska aspekter. I arbetsmiljölagen och i flera av Arbetsmiljöverkets föreskrifter finns bestämmelser om arbetsgivarens ansvar för att anpassa arbetsförhållanden till den enskilda arbetstagarens förutsättningar för arbetet. Handledningen ger också råd för policyarbete för att åldersanpassa arbetsplatser.

Enligt enkät genomförd i samarbete med Pensionsmyndigheten anger ungefär hälften av arbetsgivarna inom statlig sektor anger att äldre väntar allt längre med uttag av pension. För anställda inom

³¹ After Work – En longitudinell studie i arbetsmiljöns långsiktiga inverkan på sambandet mellan socioekonomisk position och äldres ohälsa.

³² Anpassning av arbetsförhållandena med åldersperspektiv, Arbetsmiljöverket 2004.

kommun- och landsting ligger siffran på 42 procent. Bland privatanställda arbetsgivare är det var tredje som har märkt en förändrat beteende bland äldre.

Det är relativt få arbetsgivare som anser att äldre anställda behöver i större utsträckning än övriga åldersgrupper riktade åtgärder när det gäller t ex arbetsinnehåll och arbetsformer.

Tabell 11.7 Arbetsgivarens svar på frågan: tycker du att äldre på er arbetsplats i större utsträckning än övriga åldersgrupper behöver riktade åtgärder när det gäller t ex arbetsinnehåll och arbetsformer? Per avtalsområde, 2012.

	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Ja, i stor utsträckning	3	2	2	1
Ja, i viss utsträckning	25	15	31	23
Nej	69	80	65	74
Vet ej	3	4	1	2
Totalt	100	100	100	100

Källa: Pensionsmyndigheten

Ungefär var fjärde arbetsgivare anger att företaget har utarbetat policydokument som reglerar hur arbetsmiljön ska anpassa till äldres villkor. Andelen är något större bland arbetsgivare inom SAF-LO. Samtidigt anger endast ett fåtal arbetsgivare att äldre erbjuds större flexibilitet än yngre vad gäller arbetstider, övertid och specialanpassad arbetsmiljö (se kapitel 13, tabell 13.12).

Tabell 11.8 Andel arbetsgivare som anger att följande arbetsmiljöfaktorer förekommer på arbetsplatsen, per avtalsområde, 2012

	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Har utarbetat policy-dokument som reglerar hur arbetsmiljön	31	21	25	25
Större flexibilitet i arbetstider än för yngre	6	5	2	5
Möjlighet att gå ner i arbetstid till deltid	19	15	13	29
Större möjlighet att minska övertidsarbete	6	4	4	4
Större möjlighet till regelbunden företagshälsovård	5	12	2	3
Större möjlighet till speciell anpassad arbetsmiljö	6	1	5	6

Källa: Pensionsmyndigheten

Möjlighet att gå ner i arbetstid till deltid anges framför allt av arbetsgivare inom SAF-LO och KAP-KL. KAP-KL är ett avtalsområde som har utarbetat särskilda delpensionslösningar.

Cirka var tionde arbetsgivare inom avtalsområde för privatanställda tjänstemän anger att äldre erbjuds större möjlighet att yngre regelbunden företagshälsovård. För övriga avtalsområden ligger andelen på mellan två och fem procent av arbetsgivare.

Samtidigt anger cirka 5 procent inom samtliga sektorer anger att de erbjuder mindre kompetensutveckling till äldre jämfört med yngre arbetskraft.

Det finns även en handfull exempel på aktivt arbete med att anpassa arbetsplatser och företag med syfte att behålla och rekrytera äldre arbetskraft. Några både större och mindre företag, några regioner och kommuner arbetar aktivt med dessa frågor. Ett par exempel är projektet Generations i Region Västerbotten och projektet Best Agers i Norrbottens läns landsting. En viss ökning av medvetenhet om behovet av nyrekrytering drivet av den demografiska omvandlingen kan skönjas.

Ambitiöst och aktivt arbete med att anpassa arbetslivet till en åldrande befolkning har emellertid genomförts i Finland. Bak-

grunden till arbetet med *age management* i Finland var att landet har en mycket ofördelaktig ålderspyramid. Efter andra världskriget föddes extremt stora barnkullar som nu står inför att lämna arbetslivet.

Detta uppmärksammades tidigt och i slutet av 1990-talet presenterade professor Juhani Ilmarinen en analys som fick stor uppmärksamhet.³³ Studien redovisade en omfattande kartläggning av den europeiska arbetskraften och förslag på hur arbetslivet behövde anpassas utifrån en allt åldrande befolkning. Den analyserade bl.a. den europeiska arbetskraftens åldersstruktur, försörjningskvoter, äldres arbetskraftsdeltagande och förtida utträde från arbetslivet, äldres arbetslöshet, arbetsförmåga, hälsostatus, utbildning, arbetstillfredsställelse, fysiska och psykiska arbetsmiljö, krav och möjligheter för äldre arbetskraft att påverka sin arbetstid.

Ilmarinen och hans kollegor tog fram modeller för hur man ta tillvara äldres arbetskraft och arbetsförmåga. Åtgärder behövs både på individ-, organisations- och samhällsnivå. Ledarskapet utgör en nyckelfaktor för att tillvarata den äldre arbetskrafts förmågor. Arbetssättet kallas *age management* eller *generation management*, ett åldersmedvetet ledarskap. Programmen har utvecklats inom Finnish Institute of Occupational Health och där ingår utbildnings- och träningsprogram för chefspersoner på alla nivåer för att utveckla ledarskapet.

Under 1990-talet initierades flera omfattande *age management*-program i Finland i syfte att förbättra hälsan, arbetsförmågan och välbefinnandet hos äldre arbetskraft. Programmen involverade Finnish Institute of Occupational Health, ett stort antal forskare, finska arbetsmiljöfonden etc. Ansatsen var bred och omfattade stora delar av arbetsmarknaden och många typer av yrken. Såväl industrin som hälso- och sjukvården, såväl fysiskt tunga arbeten som administrativa yrken undersöktes. Syftet var att testa teoretiska modeller, och samla data för att göra analyser. Resultaten har illustrerats med en bild av ett hus, där olika komponenter tillsammans byggs på varandra som olika våningar i ett hus och bygger upp människors arbetsförmåga. Ilmarinen och hans kollegor framhåller förvisso att äldres kapacitet avtar på vissa sätt. Men de framhåller också att äldre arbetskraft också har fördelar, som

³³Juhani Ilmarinen, *Ageing workers in the European Union – Status and promotion of work ability, employability and employment*, Finnish Institutet of Occupational Health, Ministry of Social Affairs and Health, Ministry of Labour, 2001.

t.ex. expertkunskap som ofta mer än väl kompenserar för sådant som t.ex. snabbhet, fysisk styrka och snabb reaktionsförmåga.

Liknande arbetssätt har också prövats i flera svenska företag och arbetsplatser, som exempelvis inom Vattenfall och Sandvik.

11.11 Kunskaperna behöver förstärkas

Utredningen har på den begränsade tid som stått till förfogande försökt göra en inventering av kunskapsläget av sambanden mellan förhållanden i arbetslivet och tidigt utträde från arbetsmarknaden bland äldre. Även om utredningen har fått stöd av bl.a. deltagare i expertpanelen är kartläggningen långtifrån fullständig och det kan finnas viktiga studier som kan ha missats. Analysen kommer dock att fortlöpande fördjupas under utredningens återstående tid, bl.a. genom uppdrag att analysera dessa samband på individnivå med hjälp av Levnadsnivåundersökningarna (LNU).

Sverige har en i internationell jämförelse god arbetsmiljö. Aktivt arbetsmiljöarbete, strukturförändringar på arbetsmarknaden, teknologisk utveckling m.m. har enligt forskare och experter medfört en totalt sett successivt förbättrad arbetsmiljö. Den fysiska belastningen i arbetslivet har totalt sett minskat. Exponeringen av kemikalier har minskat. Dödsfall och svåra skador i arbetet har minskat i omfattning sett över längre tid.

Trots den gynnsamma utvecklingen har fortfarande en stor andel av alla arbetstagare slitsamma och enformiga arbeten och upplever brister i arbetsmiljön.

Mellan 20 och 30 procent av alla arbetstagare upplever fortfarande fysiska arbetsmiljöbrister enligt olika enkätfrågor om tunga lyft, svåra arbetsställningar, fysiska besvär, buller osv. Män anger betydligt oftare att de besväras av tunga lyft och buller medan kvinnor oftare anger att de har ont i rygg och axlar på grund av fysiskt tungt arbete. Arbetsmiljöverkets undersökningar visar dock att andelen personer som fått besvär till följd av fysisk belastning har minskat påtagligt sedan 2002. Betydligt fler kvinnor än män uppger sådana besvär.

Andelen arbetstagare som upplever besvär till följd av stress och andra psykiska orsaker ökade i början av 2000-talet men har sedan dess minskat till nästan samma nivå som 1999. Kvinnor uppger oftare än män sådana besvär men andelen har minskat snabbare bland kvinnor de senaste åren.

Det finns tydliga skillnader mellan olika sektorer på arbetsmarknaden men utvecklingen över tiden har varit likartad. Psykosociala besvär är relativt vanligare i kommunal sektor och inom landstingen, både för män och för kvinnor.

Utträdet från arbetslivet bland äldre genom förtidspensionering och sjukskrivning har varierat kraftigt de senaste 40 åren. Andelen med förtidspension i åldersgruppen 60–64 år ökade exempelvis från cirka 10 procent 1970 till cirka 35 procent 1990 för både män och kvinnor. Sedan dess har den markant minskat främst på grund av minskat nybeviljande under det senaste decenniet. Samtidigt har dock andelen med nedsatt arbetsförmåga ökat både bland personer med försörjningsstöd och bland arbetssökande registrerade hos Arbetsförmedlingen.

Uppenbart är att arbetsmiljöbrister kan leda till ohälsa, nedsatt arbetsförmåga och tidigt utträde från arbetslivet. Det är dock inte troligt att de stora variationerna i förtidspensionering över tiden enbart och uteslutande sammanhänger med förändringar i folkhälsan eller i arbetsliv och arbetsmiljö. Till exempel har som visats tidigare i kapitlet från slutet av 1970-talet till början av 1990-talet arbetsmarknadsskäl utgjort grund för förtidspension. Forskning visar på allt bättre hälsa även bland äldre, och att den ökade medellivslängden medför fler år med god hälsa. Det mesta talar för att variationerna i inflödet till sjukskrivning och förtidspension styrs av regler och tillämpningen i socialförsäkringen.

Tydliga indikationer på samband föreligger dock på disaggregerad nivå. Många yrken med höga relativa risker för förtidspension och sjukskrivning är också yrken där arbetstagare ofta uppger fysiska besvär och höga fysiska krav. Det gäller framför allt traditionella manliga yrken inom industrin och inte minst för kvinnor som arbetar i dessa yrken.

För andra yrken och sektorer, som står för höga andelar av förtidspensionerna, kan man dock inte visa några höga relativa risker för förtidspensionering. Det gäller exempelvis inom välfärdssektorn, där en stor andel kvinnor upplever psykosociala arbetsmiljöbrister. Kvinnor har en högre risk för sjukskrivning och förtidspension än män inom de flesta yrken och sektorer. Det betyder att i sektorer där många kvinnor arbetar blir också många förtidspensionerade. Det antyder att kvinnors förtidspensioneringar är ett strukturellt fenomen som inte kan angripas enbart på yrkes- eller sektornivå. Det kan bero på att män och kvinnor har

helt olika arbetsförhållanden och att det är hur väl dessa arbetsförhållanden är undersökta som orsakar skillnaden.

Det finns dock ett visst samband mellan fysiskt tungt arbete och förhöjd risk för förtidspension, både för män och för kvinnor. Sambandet är dock tydligast för män.

Det är enligt utredningen en angelägen uppgift i det fortsatta utredningsarbetet att fördjupa kunskaperna om kvinnors höga och ökande relativa risker för förtidspension. Det finns behov av fler studier av kvinnors fysiskt tunga arbeten, särskilt i andra sektorer än inom industrin som är relativt sett bättre beforskad.

Som IFAU:s rapport antyder kan strukturella förklaringar finnas till kvinnors relativt högre risk för långtidssjukskrivning och förtidspension. Belastning i form av huvudansvar för hem och familj skulle kunna utgöra en delförklaring, liksom det utbredda deltidssarbetet. IFAU

Det finns dock fler vägar att lämna arbetsmarknaden på än genom förtidspension och långtidssjukskrivning. Delpensionslösningar, avgångspensioner, tidigt och koncentrerat uttag av tjänstepension är möjliga vägar. Siffror visar att sådana vägar är särskilt vanliga inom sektorer där stor andel kvinnor arbetar (se kapitel 18). I kapitel 13 redovisas en undersökning av arbetsgivares och fackliga representanters attityder till äldre arbetskraft. Den visar att en tredjedel av de tillfrågade angav att avgångspensionslösningar för att möjliggöra att gå i pension före 65 års ålder förekommer på deras arbetsplats. Vanligast är det inom avtalsområdena KAP-KL (44 procent) och PA03 (44 procent). Mer än hälften av arbetsgivarna inom offentlig förvaltning och hälso- och sjukvård angav de anställdas hälsa och arbetsförhållanden som orsak till pensionering före 65 års ålder (oavsett väg). Inom PA03 och KAP-KL angav en tredjedel av de tillfrågade arbetsgivarna också att tjänstepension förekommer som skäl till tidigt utträde. Arbetsgivare inom offentlig sektor angav oftast hälsotillstånd som skäl därtill. Synen på hälsotillstånd och arbetsförhållanden.

Några studier som följer individer över tiden finns i vilka man visar att upplevda arbetsmiljöbrister ökar riskerna för förtidspension. Även i dessa studier förefaller fysiska arbetsmiljöbrister medföra höga risker till förtidspension för män. Samband mellan muskuloskeletala sjukdomar och förtidspension bland män med tunga jobb har exempelvis påvisats av forskningen.³⁴

³⁴ Vingård, Alfredsson, Fellenius, Hogstedt, 1992.

Vad som orsakar den relativt höga och över tiden ökande sjukskrivningen och förtidspensioneringen bland kvinnor är oklart. Det finns dock resultat som pekar på att detta inte enbart och uteslutande sammanhänger med arbetsförhållanden eller ohälsa, utan att sambanden är komplicerade och mångfacetterade.

Den inriktning som dagens arbetsmiljöarbete har bedömer utredningen som till allra största del vara rimlig och relevant. Utifrån den kunskap som finns om ökade förtidspensionsrisker riktas det förebyggande arbetet mot yrken där kunskap om att arbetsförhållandena ligger till grund för skadorna finns. Orsaken till kvinnors arbetsmiljöskador vet vi mindre om.

Utredningen bedömer sammantaget att kunskapsläget när det gäller sambanden mellan arbetsförhållanden och utslagning genom förtidspension och långtidssjukskrivning behöver förstärkas. Det är i nuläget svårt att identifiera inom vilka yrken och sektorer där förebyggande insatser kan behövas för att minska tidiga utträden från arbetslivet. Det är dessutom på de flesta områden inte möjligt att klart visa vilka moment eller belastningar i arbetet som efterhand ökar risken för ohälsa och utslagning.

Kunskaperna pekar dock på att fortsatta förbättringar av den fysiska arbetsmiljön kan bidra till en minskad risk för förtidspensionering, både bland kvinnor och bland män.

Initiativ bör tas till att öka kunskapen om vilka åtgärder som är effektiva för att hjälpa sjukskrivna tillbaka i arbete. Forsknings-sammanställningar har visat att det inte finns något entydigt stöd inom forskningen för att de medicinska och arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser som används ökar möjligheterna för återgång i arbete. Bristen på kontrollerade studier på området, det vill säga studier där behandlings- och kontrollgrupper används, är påfallande. För att aktiva insatser ska ha förutsättningar att göra nytta fordras kunskap om vilka insatser som är verkningsfulla, och för vilka de är det.³⁵

Kunskapsläget är också svagt när det gäller vilka interventioner för att förebygga långtidssjukskrivning och förtidspensioner möjligen med undantag för fysisk träning för att förebygga belastningsskador.

Det finns viss evidens i bl.a. finsk forskning att äldre har speciella behov av anpassning av arbetet.

³⁵ Effekter av tidiga insatser för sjukskrivna, Inspektionen för socialförsäkringen, Rapport 2011:17.

För att kunna minska tidiga utträden från arbetslivet bland äldre på grund av arbetsförhållande behövs bättre kunskaper om dessa samband och vilka förebyggande åtgärder som fungerar.

12 Beslutet att gå i pension

Under senare år har flera rapporter publicerats som beskriver kunskapsläget angående vilka faktorer som styr pensionsbeslutet.¹ I detta kapitel sammanfattas översiktligt dessa olika faktorer.

Faktorer som kan bidra till att minska arbetsutbudet är exempelvis ohälsa, nedsatt arbetsoförmåga och att ha ett slitsamt eller enformigt arbete. Andra faktorer är exempelvis närståendes pensionering, önskan om att ägna sig åt fritid och fritidsaktiviteter och att vilja tillbringa mer tid med familj, släkt och vänner. Även normer i samhället kan styra pensioneringsbeslutet. Statistiken visar att det är en väl etablerad norm att ansöka om uttag av allmän ålderspension vid 65 år, vilket blir tydligt både därför att majoriteten går i pension vid just 65 och att åtskilliga signaler sänds ut om att arbetslivet tar slut vid 65 års ålder.

Även faktorer som pensionssystemets konstruktion, skattesystemet och ersättningsgrader i transfereringssystem kan påverka individens beslut att gå i pension.

Trygghetssystemens ersättningar som komplement till löneinkomster har i välfärdsstaten höjt den allmänna levnadsstandarden i samhället vilket skulle kunna bidra till tidigare pensionering eftersom fler anser sig ha råd med detta. Förbättrad hälsa, bättre och längre utbildning, längre semester, möjligheter till generös föräldraledighet och hög inträdesålder driver antagligen utvecklingen mot att fler önskar förlänga arbetslivet.

Det finns också ett antal faktorer som påverkar efterfrågan, som negativa attityder mot äldre, åldersdiskriminering, upplevda brister i de äldres kunskaper, höga arbetskraftskostnader och produktivitet.

I det här kapitlet redogörs för olika faktorer som enligt forskning kan tänkas påverka pensionsbeslutet.

¹ Se bl.a. Hallberg D., *Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning. En kunskapsöversikt*, Ds 2007:21 och Sjögren Lindquist G., Wadensjö E., *Arbetsmarknaden för de äldre*, Finanspolitiska rådet 2009/7.

Pensionsmyndigheten har i samarbete med utredningen tagit fram en enkät riktad till äldre arbetskraft i syfte att undersöka vilka faktorer som styr pensionsbeteendet. Enkätsvaren redovisas i avsnittet 12.4.

12.1 Ekonomiska drivkrafter

Inom den ekonomiska forskningen betonas vikten av olika ekonomiska faktorer att välja förvärvsarbete framför pension. Den enskilda antas med utgångspunkt i sin preferens värdera olika tänkbara kombinationer av fritid och inkomst och besluta vad som ger maximal välfärd. Inför pensioneringen antas man förenklat jämföra värdet av ett extra år ledigt med vad man skulle vinna i livsinkomst på att arbeta ett år till. Arbete kan ge värden utöver de strikt ekonomiska, och i praktiken kanske många äldre dessutom jämför exempelvis olika kombinationer av fortsatt deltid med partiella uttag av pension.

Forskarna har försökt undersöka betydelsen av ekonomiska drivkrafter empiriskt genom att mäta sannolikheten att arbeta som en funktion av pensionsförmögenheten och hur den skulle påverkas av att fortsätta arbeta. Resultaten är enligt denna forskning delvis motstridiga och beroende av hur analyserna görs. De kan också snedvridas av att det kan finnas bakomliggande faktorer som man inte kan kontrollera, t.ex. skillnader i preferenser, som en önskan att gå i tidig pension, som påverkar både löneutvecklingen och pensionsförmögenheten. Flera mikroekonomiska studier och undersökningar baserade på kvasinaturliga experiment, t.ex. att olika pensionsregler har gällt personer med i övrig liknande förhållanden, pekar på att de ekonomiska incitamenten spelar en begränsad roll för när man går i pension. Det kan dock inte uteslutas att effekterna underskattas eftersom man ofta inte beaktar s.k. smittoeffekter.

Effekten av ekonomiska drivkrafter att gå i pension varierar kraftigt beroende på om och hur kontroll för de undersökta personernas ålder utförs i studien. Det visar sig att det finns gemensamma ålderseffekter som samvarierar med ekonomiska incitament men som inte kan förklaras av dem. Till exempel kan det mycket typiska mönstret med att många går i pension vid 65

inte förklaras av detta. Här är det snarare andra ting, som till exempel pensioneringsnormer i samhället, som påverkar.²

Den nya trenden i många länder att fler äldre arbetar längre tycks ofta inträffa samtidigt som regler ändras i pensioner och skattesystem. Det ger enligt många ekonomer tydliga indikationer på att ekonomiska incitament faktiskt spelar en viktig roll för beslutet när man ska gå i pension.

Riksförsäkringsverket genomförde år 2000 en enkätundersökning om arbetsförhållanden, hälsa och pension. Enligt resultatet av denna enkät hade ekonomiska drivkrafter betydelse för viljan att lämna arbetsmarknaden snarare än att vara kvar.³ Det konstaterades att avtalspension medverkade till ett tidigare utträde genom att den gav en högre nivå på pensionen och dessutom erbjöd nya vägar för tidigt utträde genom att den kan tas ut före 65-årsdagen. Genomsnittlig inkomstnivå över intjänandetaket i den allmänna pensionen medförde också större sannolikhet för önskan att lämna arbetskraften i förtid. Undersökningen visade vidare att ekonomiska drivkrafter till fortsatt arbete avtar då individen inte får kompensation för inkomster över 7,5 basbelopp.

12.2 Hälsa

Inom socialmedicinsk forskning lyfts ofta hälsans betydelse för pensioneringen fram. En del äldre slutar arbeta långt före 65 års ålder och övergår till förtidspension (i form av sjukersättning) på hel- eller deltid eller till långtidssjukskrivning.

Många studier visar att långvariga och återkommande perioder med hälsoproblem ökar risken för förtidspension. Den som har en sjukdomshistorik med perioder på sjukhus har större sannolikhet att lämna förvärvslivet tidigare än den som inte har det.⁴ I en ny undersökning har samverkan mellan olika mått på folkhälsan, som dödlighet, sjuklighet och självupplevd hälsa och utnyttjandet av förtidspension studerats.⁵ Den finner att under långa perioder förefaller utnyttjandet i flera grupper tämligen opåverkat av hälsan. Många andra faktorer påverkar utvecklingen t.ex. institutionella förändringar mot generösare hälsokrav och generösare villkor för att

² Palme M., och Svensson L., *Income security programs and retirement in Sweden*, 2004.

³ Skogman Thoursie P. och Valck L. *Vad får oss att arbeta fram till 65?* RFV 2001:4.

⁴ Klevmarken A., *Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys*, SOU 2010:85.

⁵ Jönsson L., Palme M., Svensson L., *Påverkar folkhälsan utnyttjandet av sjukersättningen?* Ekonomisk debatt nr 4 2011.

bevilja ersättning mot att också godkänna arbetsmarknadsskäl för rätt till förmåner. I vissa grupper förefaller sambanden tydligare. Den starka nedgången i utnyttjandet av sjukförsäkringen i gruppen män 60–64 år på senare år kan, åtminstone delvis, förklaras av en hälsoförbättring. Det är dock svårt att i studier av faktorer som ligger till grund för beslutet att lämna arbetsmarknaden särskilja mellan effekter av ekonomiska incitament respektive hälsa.

Även utan lika omfattande forskningsunderlag är det rimligt anta att egen och närståendes hälsa spelar en roll också för beslutet när man ska ta ut ålderspension. Eftersom hälsan påverkar förmågan att fortsätta att arbeta och den förväntade livslängden. Pensionering kan också lindra hälsobesvär för personer med slit-samma arbeten. De äldres allt bättre hälsa kan ha bidragit till att allt fler äldre arbetar längre. Det förefaller dock omöjligt att bedöma hur stora effekterna är och hur de samverkar exempelvis med ekonomiska incitament. Personer med högre utbildning pensionerar sig i genomsnitt senare än personer med lägre utbildning, visar bl.a. Sjögren Lindquists och Wadensjös genomgång av forskningen. Det är oklart om detta speglar kausala samband, dvs. att exempelvis högre utbildning på individnivå bidrar till bättre hälsa och lägre risk för förtida pension. En viss sådan effekt är rimlig, t.ex. att bättre utbildning bidrar till en sundare livsstil. Det är dock troligare att sambandet beror på vilka yrken man har. Yrke samvarierar starkt med utbildning eftersom många yrken har utbildningskrav.

12.3 Utbildning

Arbetskraftens sammansättning, till exempel skillnader i utbildning, kan medverka till både till utbud av och efterfrågan på äldre arbetskraft. Äldre är vanligtvis mer utbildade nuförtiden vilket torde leda till att efterfrågan på äldre arbetskraft är större idag jämfört med tidigare. Samtidigt är det osäkert hur attraktiva de anses vara på arbetsmarknaden jämfört med dem med nyare examina som oftast är yngre. Äldre har å andra sidan ett erfarenhetsmässigt försprång, och ett stort nätverk vilket är betydelsefullt i många yrken.⁶

Studier indikerar att utbildningsgraden kan påverka benägenheten att jobba efter 65 år. Sannolikheten att stanna kvar i förvärvs-

⁶ Hallberg D., *Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning. En kunskapsöversikt*, Ds 2007:21.

arbete ökar med stigande utbildning. Det är särskilt slående att de som har en forskarutbildning har en betydligt högre benägenhet att stanna i förvärvsarbete än övriga. Även i 70-årsåldern är cirka 25 procent av de forskarutbildade förvärvsarbetande. Även egna företagare har enligt undersökningen betydligt större benägenhet att fortsätta arbeta efter 65 års ålder än anställda.⁷

I en tankeväckande studie från nationalbanken i Schweiz ställs frågan om sammansättningen av yrken i olika länder delvis kan förklara skillnader i den genomsnittliga faktiska pensionsåldern. Idén är att pensionsåldern är specifik för olika yrken och beror bl.a. på fysiska och psykiska krav, den takt kunskaperna blir omoderna osv. Med hjälp av amerikanska data kalkylerar forskarna förväntad pensionsålder för ett stort antal olika yrken. Därefter beräknar de med hjälp av dessa värden den genomsnittliga förväntade faktiska pensionsåldern för 38 länder med data från bl.a. folk- och bostadsräkningar. Forskarna finner överraskande att 38 procent av variationen i faktisk pensionsålder mellan länder kan statistiskt förklaras av skillnader i sammansättningen av olika yrken.⁸

Olika resultat om yrken och pensionsålder pekar på utbildningens betydelse. En successivt högre kunskapsnivå i samhället bidrar till en omvandling av produktionen från enkla, ofta fysiskt slitsamma yrken, till mer komplexa arbeten, både inom industrin och inom tjänstesektorn. Utbildningen bidrar därmed till den teknologiska och strukturella förändringen i arbetslivet, som kan medverka till förbättrade arbetsförhållanden. En huvudstrategi för att långsiktigt förlänga arbetslivet är troligen att förbättra medborgarnas kunskaper.

12.4 Omgivningens betydelse

Forskningen har visat att benägenheten att sjukskriva sig delvis är smittsam. Forskarna kallar det "peer effects" (ungefär kamrat-effekt), dvs. en persons beteende påverkar kamraters beteenden. Forskare vid IFAU har exempelvis visat att ha sjukfrånvarande personer i sin omgivning ökar den egna korta sjukfrånvaron.⁹ Man

⁷ Klevmarken A., *Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys*, SOU 2010: 85.

⁸ Sauré P., Zoabi H., *Retirement Age Across Countries: The Role of Occupations*, 2011.

⁹ Hesselius P., Johansson P., Vikström J., *Påverkas individen av omgivningens sjukfrånvaro?* IFAU 2008:11.

har också funnit att benägenheten att skaffa barn påverkas av om kamraterna får barn.

Frågan är då om människors pensionsbeslut på liknande sätt påverkas av omgivningen. Pensionering är ett komplicerat beslut som bygger på en sammanvägning av många faktorer. Det kan vara naturligt att ta intryck av andras bedömningar. Dessutom, det är kanske roligare att vara pensionär om kamraterna också är det.

Det finns endast ett fåtal studier av "peer effects" på beslutet att gå i pension. I en ny studie har forskare vid Universitet i Illinois undersökt pensioneringsbesluten bland lärare i Los Angeles.¹⁰ Lärarna har en förmånsbestämd tjänstepension som beror bl.a. av slutlön, pensionsålder och antalet anställningsår, som ersätter den allmänna pensionen. Forskarna utnyttjar två stora oväntade pensionsreformer som påverkade lärare olika för att mäta effekterna av ekonomiska drivkrafter. I den ena reformen höjdes pensionen oväntat med 10–20 procent för lärare 60 år och äldre. Den andra reformen införde en engångshöjning för lärare med lång tjänstgöringstid. Man använder sedan administrativa register för att följa hur höjningen av pensionstillgångarna påverkade tidpunkten att gå i pension. Samtidigt mäter forskarna effekterna av lärarkollegornas pensionsbeslut i samma skola. Resultaten visar inte oväntat att även pensionsbeslut smittar. För varje kollega som pensioneras höjs sannolikheten signifikant för en annan lärare att välja att gå i pension, med i genomsnitt cirka 2 procent.

Forskarna gör sedan simuleringar av effekterna av höjd pensionsålder för vissa äldre lärare. De visar att effekten inte bara blir att de som berörs av reformen förlänger sitt arbetsliv, det påverkar också alla andra lärare. En slutsats kan vara, skriver forskarna, att effekten av ändrade ekonomiska incitament ofta underskattas, eftersom man sällan beaktar smittoeffekten.

Det är en utbredd uppfattning att pensionsregler ofta skapar normer om när det är "normalt" att gå i pension. Det anses delvis förklara varför de flesta i Sverige fortfarande går i pension när man fyller 65 år, trots att vi inte längre har en fast pensionsålder. Forskningen om tankesmitta, eller smittsamma beteenden, illustrerar kanske hur dessa normer fungerar. Men den pekar också på att små förändringar i pensionsreglerna efter hand kan få mycket större effekter än vad man kunde vänta sig.

¹⁰ Brown K., Laschever R., *When They're Sixty-Four: Peer Effects and the Timing of Retirement*, 2009.

Flera internationella studier har visat att det är relativt vanligt att makar koordinerar sina pensionstidpunkter.¹¹ Detta medför svårigheter att tolka resultat av individbaserade studier av personers pensionsbeslut. Få studier är gjorda på svenska data. En studie från 2003 visar att makars arbetsmarknadsdeltagande tenderar att sammanfalla, vilket indikerar att makar påverkar varandra i pensionsbeslutet.¹²

12.5 Tidigare undersökningar om pension och längre arbetsliv

Det genomförs återkommande enkätstudier till äldre om deras inställning till pensionering och arbetsliv. Här återges resultaten från några större studier.

Riksförsäkringsverket genomförde år 2000 en enkätundersökning om arbetsförhållanden, hälsa och pension.¹³ Författarna fann att självskattad psykosocial arbetsmiljö uppvisade ett positivt samband med sannolikheten att vilja lämna arbetskraften i förtid, liksom självskattade höga krav i arbetet och försämrade arbetsförmåga. Ekonomiska incitament hade enligt enkätsvaren också betydelse. Avtalspension medverkade till ett tidigare utträde genom att den medförde en högre nivå på pensionen vid uttag långt före 65 års ålder.

Genomsnittlig inkomstnivå över taket i den allmänna pensionen medförde också större sannolikhet för önskan att lämna arbetskraften i förtid. Ekonomiska drivkrafter för fortsatt arbete inom det allmänna pensionssystemet avtar med högre inkomst, då individen inte får kompensation för inkomster över 7,5 basbelopp. Samtidigt kompenseras inkomstbortfall över intjänandetaket av tjänstepensioner eller eventuell privat pensionsförsäkring. Skillnader i utbildningsnivå gav i enkäten inte något signifikant utslag på sannolikheten att vilja lämna arbetskraften i förtid.

Arbetslivsinstitutet genomförde år 2004 en enkätundersökning bland anställda inom hälso- och sjukvården i Region Skåne.¹⁴

¹¹ Hallberg D., *Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning. En kunskapsöversikt*, Ds 2007:21

¹² Hallberg D., *Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning. En kunskapsöversikt*, Ds 2007:21

¹³ Skogman Thoursie P., Valck L., *Vad får oss att arbeta fram till 65?* RFV 2001:4.

¹⁴ Nilsson K., *Äldre medarbetares attityder till ett långt arbetsliv. Skillnader mellan olika yrkesgrupper inom hälso- och sjukvården*, Arbetslivsinstitutet 2006:10.

Knappt 30 procent av de tillfrågade tänkte gå i pension vid 64 år eller tidigare, knappt 60 procent tänkte gå vid 65 år och drygt 10 procent efter 66 år.

Ett mönster som tycks höra samman med strukturen inom hälso- och sjukvården framträdde vid analysen av de olika yrkesgruppernas inställning till ett längre arbetsliv. Läkare och psykologer planerade i högst utsträckning att arbeta efter 65. Undersköterskor och arbetsterapeuter de som i minst utsträckning tänkte arbeta efter 65. Sjuksköterskor och undersköterskor ville i högst utsträckning gå i pension före 65 och psykologer och kuratorer i minst utsträckning.

Bland dem som uppgav att de varken kunde eller ville arbeta till 65 var undersköterskor, sjuksköterskor och skötare överrepresenterade. Läkare och psykologer var osäkra på att deras kompetens var tillräcklig för att klara att arbeta till 65 eller äldre. Läkare upplevde sig omsprungna av yngre kollegor med nya kunskaper och de önskade lugnare arbetstakt och arbetstidsförkortning. Sjuksköterskor upplevde mer än andra grupper att arbetstakten var hög och att de ställde höga krav på sig själva trots att personalbrist var anledningen till stressen. Undersköterskor upplevde arbetet som fysiskt och kroppsligt tungt och ansträngande och fann det därför svårt att arbeta fram till 65. Undersköterskorna upplevde sig inte heller som sedda i organisationen. Skötarna önskade i högre utsträckning än andra grupper ägna tid åt familj och fritid, arbetet var inte särskilt viktigt i deras liv, de var inte stolta över det och de skulle sluta före 60 ifall de kunde. Läkarsekreterare ville också ägna tid åt fritid och familj och upplevde arbetet som fysiskt belastande främst för nacke, rygg, skuldra och arm. Sjukgymnasterna och arbetsterapeuterna upplevde arbetet som fysiskt och psykiskt utmattande. Psykologerna kände sig åsidosatta därför att det medicinska perspektivet ansågs viktigare. Kuratorerna upplevde kraftig psykisk belastning.

Bland dem som planerade att gå i pension vid 65 eller senare var läkare, psykologer och kuratorer överrepresenterade. De upplevde i högre utsträckning att deras yrkesskicklighet tillvaratogs och att yrkesrollen var stimulerande. De upplevde inte arbetet som lika krävande och såg fram emot den högre pension som ett längre arbetsliv skulle medföra. I de fall de upplevde en påfrestande arbetsmiljö kompengersades detta av att arbetet var motiverande och stimulerande. Det visade sig också att bland de med relativt god arbetsmiljö, som till exempel läkarsekreterare, arbetsterapeuter och

sjukgymnaster, gjorde känslan av brist på motivation och stimulans att de ändå ville gå i pension före 65 års ålder. Undersköterskor, sjuksköterskor och skötare upplevde stora brister i arbetsmiljön och upplevde brist på motivation och stimulans. Undersköterskor och skötare upplevde att andra yrkesgrupper ansåg att de kan utföra deras arbetsuppgifter, även om de inte skulle vilja göra det.

Att ekonomin ansågs betydelsefull för ett längre arbetsliv framkom av enkäten men diskuterades inte utförligt i rapporten. Fler i fysiskt och psykiskt utsatta yrken inom hälso- och sjukvård såg ekonomiska skäl till att arbeta fram till 65, det vill säga ansåg sig inte ha möjlighet att gå i pension tidigare trots att de önskade detta på grund av den dåliga arbetsmiljön. De oroade sig i högre grad för organisationsförändringar, och de ansåg sig inte ha inflytande i organisationen.

År 2011 genomförde Statens tjänstepensionsverk (SPV) en enkät bland statsanställda om deras syn på pension.¹⁵ Enkäten visade att 75 procent av de anställda trodde att de skulle sluta arbeta för att gå i pension vid 65 år eller tidigare (svarsalternativen tillät alternativen 65, 64–61, 60–56, före 55 år). Noll procent trodde de skulle sluta arbeta före 55. Knappt 20 procent trodde de skulle sluta arbeta för att gå i pension från 66 år eller senare.

12.6 Enkät om attityder till pension 2011

Tidigare enkätbaserade undersökningar pekar mot att ekonomiska förhållanden, normer kring när man går i pension och arbetsförhållanden och vilket yrke man har betydelse för när man går i pension.

År 2011 genomförde TNS SIFO på uppdrag av Pensionsmyndigheten en undersökning riktad till ett slumpmässigt urval personer i åldern 61–70 år. Syftet med undersökningen var att ta reda på hur människor resonerar vad gäller uttag av allmän ålderspension respektive fortsatt förvärvsarbete. Ett slumpmässigt bruttourval av 6 000 personer gjordes av Pensionsmyndigheten. 3 000 av dem hade nyligen börjat ta ut allmän ålderspension. 3 000 hade rätt att ta ut allmän ålderspension men hade ännu inte börjat göra det. Undersökningen genomfördes med telefonintervju. Drygt 550 personer i varje grupp föll omedelbart bort på grund av giltigt telefonnummer saknades. Ytterligare knappt 150 personer i

¹⁵ *Anställda i staten – synen på pension och information*, SPV 2011.

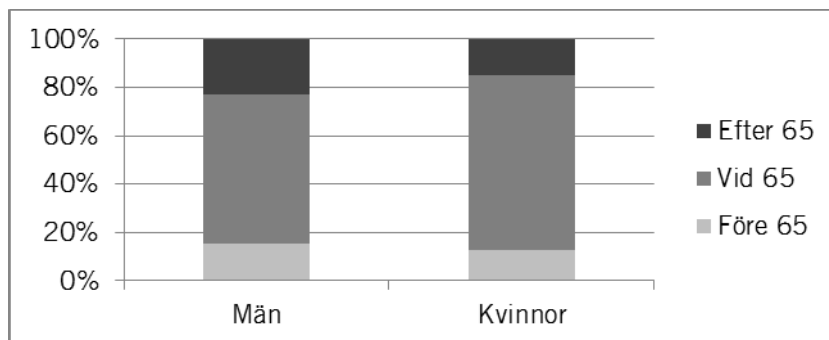
respektive grupp föll bort då de inte tillhörde målgruppen eller inte talade svenska. Drygt 1500 personer totalt önskade inte delta i undersökningen. Knappt hälften av dessa angav tidsbrist och ointresse och drygt hälften att de av principiella skäl inte önskade delta i undersökningen. I resterande grupp var svarsfrekvensen knappt 44 procent i varje grupp vilket enligt SIFO är relativt normalt för denna typ av undersökningar.¹⁶

Enkäten har likheter med den som togs fram av RFV för tio år sedan, 2001. Jämförelse mellan svar i de båda enkäterna kan ge oss värdefull information om huruvida inställningen till pensionering har förändrats under det senaste decenniet.

12.6.1 Vid vilken ålder vill dagens äldre gå i pension?

På frågan om när de tillfrågade planerar att gå i pension svarar cirka 80 procent att de planerar gå i pension före eller vid 65 års ålder (diagram 12.1). Mer än tio år efter pensionsreformen då den formella pensionsåldern 65 togs bort vill så många som 60 procent gå i pension vid 65 års ålder. Det är nästan dubbelt så många som vill gå i pension före som efter 65. Siffrorna är samstämmiga med tidigare enkäter och studier. Pension vid 65 är otvetydigt fortfarande en etablerad norm i samhället.

Diagram 12.1 Andel tillfrågade som har svarat att de vill gå i pension vid respektive ålder. 2011, efter kön.

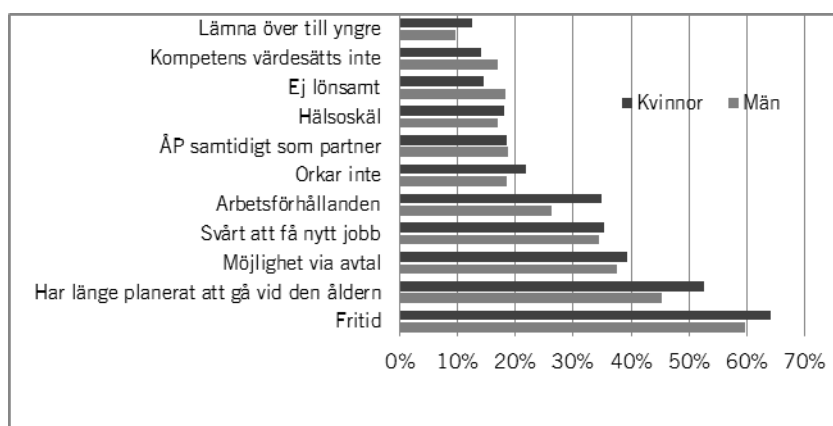


Källa: Pensionsmyndigheten.

¹⁶ Rapport från Pensionsmyndigheten, under publicering.

Detta bekräftas även av svaren som redovisas i diagram 12.2 där det redogörs för vilka orsaker som ligger bakom önskan att gå i pension hos de tillfrågade. Viljan att avsätta tid för familj och fritidsaktiviteter anges som den främsta anledningen. Den näst viktigaste faktorn som påverkar de äldres pensionsbeslut är att man länge har planerat att gå i pension vid den tidpunkten, vilket kan ha att göra med de normer som finns i samhället kring pensionsålder och pensionsbeslut. Ungefär hälften av männen och en tredjedel av kvinnorna angav att planer sedan gammalt att ta ut pension före 65 utgör en viktig faktor bakom beslutet. På frågan om vilka orsaker som låg bakom att man planerade gå i pension vid just den åldern var det vanligaste svaret hos både män och kvinnor att de önskade mer tid för fritid och familj.

Diagram 12.2 Varför vill man gå i pension vid åldern?



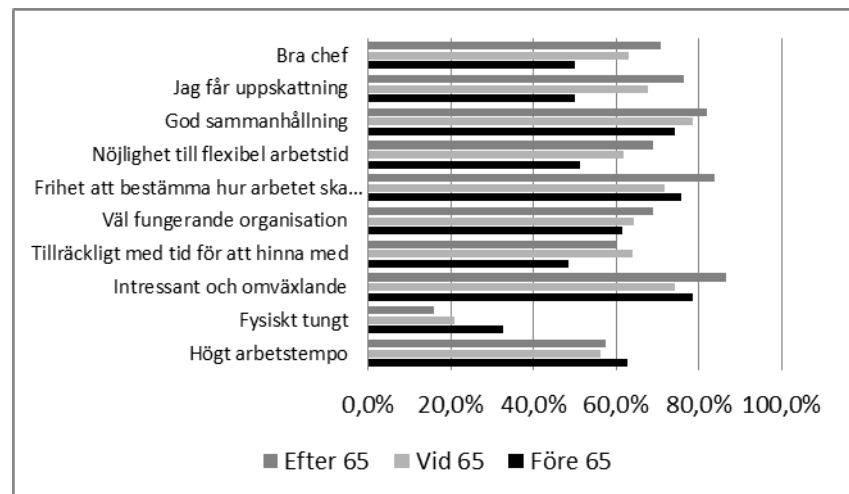
Källa: Pensionsmyndigheten.

Den tredje viktigaste faktorn bakom pensionsbeslutet hos de tillfrågade är att möjligheten finns att gå i pension via avtal, vilket också var en viktig faktor i Riksförsäkringsverkets enkät från 2000. Var tredje anger att det är svårt att få nytt jobb för äldre. Detta i sin tur kan vara ett tecken på negativa attityder till äldre arbetskraft, något som bekräftats i Pensionsmyndighetens enkät riktad till arbetsgivare (se kapitel 13).

Arbetsförhållanden är enligt enkätsvaren en viktig faktor bakom beslutet när man planerar att pensionera sig. De som planerar att gå i pension före 65 anger mera sällan att de har en bra chef, att de får uppskattning på jobbet, att de har möjlighet till flexibel arbetstid,

att organisationen är välfungerande eller att de har tillräckligt med tid för att hinna med arbetet (diagram 12.3). De anger oftare att arbetet är fysiskt tungt och att arbetstempot är högt. De som planerar att gå i pension efter 65 anger oftast av de svarande att det är god sammanhållning på jobbet, att de har frihet att bestämma hur arbetet ska utföras och att arbetet är intressant och utvecklande. Över huvud taget pekar svaren mot att de som beskriver arbetsförhållandena som goda planerar att arbeta längre och de som beskriver arbetsförhållandena som mindre bra planerar att sluta arbeta tidigare.

Diagram 12.3 Arbetet och den önskade pensionsåldern



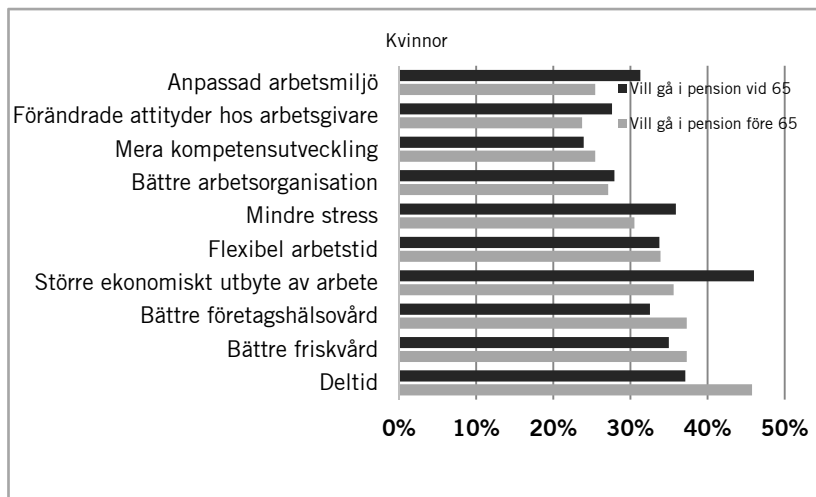
Källa: Pensionsmyndigheten.

12.6.2 Vad skulle få fler att arbeta längre?

Äldre personer fick frågan om vilka faktorer som skulle kunna leda till att de övervägde att arbeta längre än planerat. Möjlighet att arbeta deltid visade sig vara en faktor som angavs av flest män och kvinnor (diagram 12.4–5). Ekonomiskt utbyte är också viktigt enligt enkäten, särskilt för äldre som vill gå i pension vid 65. För kvinnor är bättre friskvård och bättre företagshälsovård viktigt, liksom flexibel arbetstid och mindre stress. För män är förändrade attityder hos arbetsgivaren viktigt, särskilt för de som planerar att gå före 65. Det intressanta är att enligt enkäten riktad till arbetsgivare

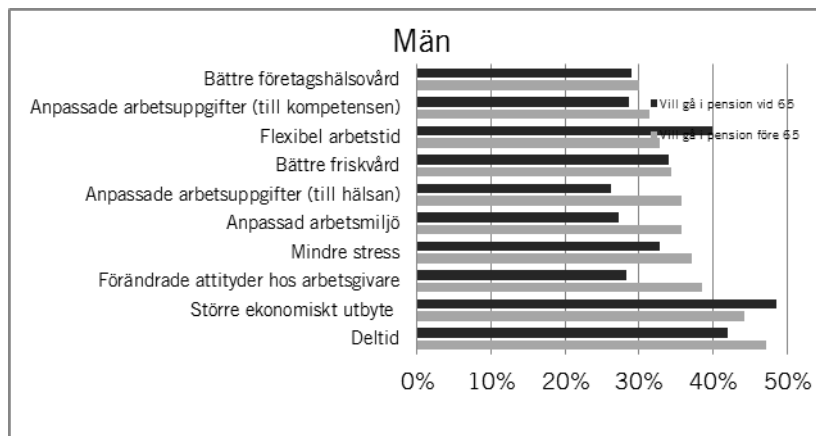
om attityder till äldre arbetskraft var det framförallt på de mansdominerade arbetsplatserna som de äldres kompetens ifrågasattes som mest (se kapitel 13). Mindre stress och anpassad arbetsmiljö är också viktigt för män. Liksom flexibel arbetstid för dem som planerar att gå vid 65.

Diagram 12.4 Faktorer som kan leda till fler år i arbete



Källa: Pensionsmyndigheten.

Diagram 12.5 Faktorer som kan leda till fler år i arbete



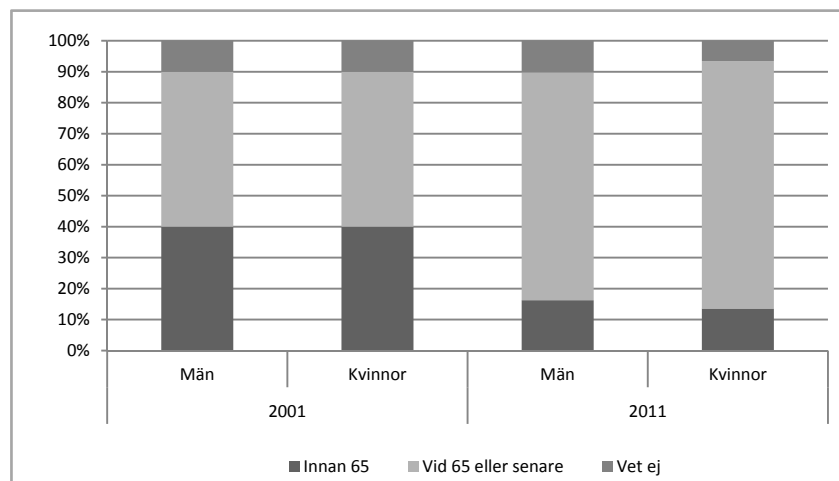
Källa: Pensionsmyndigheten.

Enkätsvaren indikerar även att det finns efterfrågan hos äldre på flexibilitet, vad gäller arbetstider, arbetsmiljö och arbetsförhållanden för att de ska tänka sig att förlänga arbetslivet med något eller några år.

12.6.3 Vill fler arbeta längre?

Resultaten från flera enkäter under senare år pekar tydligt att fler äldre vill arbeta längre och skjuta upp uttaget av pension. De preliminära resultaten av en kommande studie av Mikael Stattin vid Umeå universitet visar att andelen som önskar gå i pension senare än 65 har fördubblats på tio år.¹⁷ En liknande bild visar en jämförelse av svaren i Riksförsäkringsverkets enkät från 2001 med Pensionsmyndighetens enkät från 2011. Diagram 12.6 jämför svaren i RFV:s enkät från 2001 med Pensionsmyndighetens enkät från 2011. År 2001 planerade 40 procent av de tillfrågade att gå i pension före 65. Tio år senare är motsvarande siffra drygt 15 procent för män och knappt 15 procent för kvinnor.

Diagram 12.6 När planerar man gå i pension, 2001 och 2011, per kön



Källa: Pensionsmyndigheten

¹⁷ Stattin M., (Forthcoming 2012) *Pensionspreferenser i Sverige 2002-2011*. Working paper inom Välfärdsstudier. Sociologiska institutionen, Umeå Universitet.

Det har skett en viss förändring av vilka orsaker som ligger bakom viljan att gå i pension. Man kan urskilja en viss trend mot att betydelsen av mer tid för familj och fritid har minskat, liksom negativa arbetsförhållanden och att kompetens inte värdesätts. Däremot indikerar svaren att betydelsen av att man känner sig tvungen att gå i pension har ökat. Resultaten bekräftas av en enkät riktad till arbetsgivare. Det finns indikatorer på att attityder mot äldre arbetskraft har försämrats de senaste tio åren, inom framför allt teknikintensiva yrken och på mansdominerade arbetsplatser.

13 Attityder mot äldre arbetskraft

Både den senaste forskningen och erfarenheter på arbetsmarknaden talar för att det också i Sverige finns negativa stereotyper om äldre och deras arbetsförmåga, kanske grundade på förhållanden för många årtionden sedan, som försämrar de äldres chanser att få och behålla sina jobb. Kanske är det en indikation på att det stora problemet för äldre som vill arbeta något längre inte är regler för pensioner m.m. utan systematisk "ålderism". En effektiv lagstiftning mot åldersdiskriminering förefaller kunna bidra till att öka sysselsättningen för äldre. En fråga är givetvis om det finns andra åtgärder som staten kan genomföra för att aktivt motverka diskriminering.

Arbetsgivarnas attityder och inställning till äldre yrkesverksamma har betydelse när dessa överväger att lämna arbetslivet tidigt. I enkätundersökningen om individernas inställning till att arbeta kvar (se kapitel 12) framkom att var fjärde kvinna och var tredje man anger att förändrade attityder till äldre skulle få de att arbeta under flera år. Drygt var tionde äldre anger att "känner sig tvungna att lämna över till yngre" som ett skäl för vilja att gå i pension före 65.

Många äldre som gärna vill fortsätta att arbeta vittnar därmed om att de ofta möter ointresse från arbetsgivare och chefer, plus fördomar från omgivningen. Pensionsmyndigheten har i samarbete med Pensionsåldersutredningen tagit fram en enkät riktad till arbetsgivare och fackliga representanter med frågor kopplade till attityder mot äldre arbetskraft. Syftet med enkäten är att undersöka arbetsgivares och fackliga representanters attityder och inställning till äldre yrkesverksamma, huruvida arbetsgivarnas attityder skiljer sig åt mellan branscher och sektorer, samt om de skiljer sig åt beträffande arbetsplatsens könsstruktur, storlek samt geografiska lokalisering. Andra syften med enkäten är att analysera

vilka orsaker som kan ligga bakom äldres tidiga avgång, samt vilka åtgärder arbetsgivare vidtar för att få de äldre att arbeta kvar längre.

En liknande undersökning genomfördes av Riksförsäkringsverket för drygt tio år sedan. I detta avsnitt redovisas resultaten från dessa två undersökningar. Genom att jämföra attityderna i dag och för tio år sedan får man en värdefull kunskap om huruvida attityder mot äldre arbetskraft har förändrats under de senaste tio åren. De som utgjorde den äldre arbetskraften för tio år sedan var födda på 1930-talet. Dagens äldre på arbetsmarknaden är födda på 1940-talet. De har bättre hälsa, är mer välutbildade och de är framför allt fler än de födda på 1930-talet, vilket påverkar åldersstrukturen på dagens arbetsplatser. Alla dessa faktorer talar för att utvecklingen borde innebära förbättrade attityder mot äldre arbetskraft. Enkätresultat pekar dock på att inom utbildningsintensiva branscher har attityden mot äldre arbetskraft försämrats på tio år. Förändringar i befolkningsstrukturen som uppmärksammades i tidigare avsnitt medför att det är av stor vikt att arbetsgivares attityder till äldre yrkesarbetande är positiva för att de äldre skall förlänga det förvärvsaktiva livet. De människor som kan, vill och orkar arbeta ska ges förutsättningar att göra det.

En nyligen publicerad undersökning bland 30 000 arbetsgivare i 28 länder visade att var femte arbetsgivare har en strategi för att behålla äldre arbetskraft. Med äldre menas i undersökningen de som är över 50 år. Sverige placerar sig på botten bland de undersökta länderna. Åtta procent av svenska arbetsgivare har utarbetade strategier för att behålla äldre arbetskraft. Fyra procent av svenska arbetsgivare har en strategi för att stärka kompetensbristen genom att anställa äldre arbetskraft.¹

13.1 Vad säger forskningen?

Det finns många experiment som mäter diskriminering p.g.a. etnisk bakgrund eller kön. På 1990-talet gjordes sådana experiment i USA också för att mäta åldersdiskriminering. Flera forskare påpekar dock att det är svårare att bevisa åldersdiskriminering än andra former av diskriminering, eftersom det kan finnas sakliga skäl till varför ålder kan påverka anställningar och uppsägningar, som t.ex. skillnader i

¹ Older worker recruiting and retention survey, Global results, Manpower 2012.

fysisk kapacitet, kunskaper och produktivitet som beror av ålder.² Dessutom är det nästan omöjligt att i experiment konstruera ”lika fall” eftersom äldre bl.a. ska väntas ha längre erfarenheter i arbetslivet. I en översikt av forskningsläget konstateras ändå att de amerikanska experimenten sammantaget ger den tydligaste bilden av åldersdiskriminering vid rekrytering. Andra studier bl.a. av självrapporterad diskriminering pekar på diskriminering också vid befordran.

Experiment har senare genomförts i Frankrike. Ett exempel är en studie där forskare skickade ut två fiktiva förfrågningar om chansen att få anställning som (manlig) kypare till vardera 345 hotell och restauranger i Frankrike.³ Den enda skillnaden mellan förfrågningarna var den angivna åldern, som i ena fallet var 27 år och i andra 47 år. Man jämför sedan andelen positiva svar för yngre med äldre. Resultaten visade den högsta graden av diskriminering som någonsin uppmätts med denna typ av skriftliga experiment för diskriminering på grund av etnisk bakgrund. Liknande undersökningar har genomförts i Storbritannien och Spanien med ungefär samma resultat.

Den första liknande studien i Sverige presenterades 2011. I studien skickades två liknande jobbsökningar från en fiktiv man på 31 år resp. 46 år till 466 utannonserade lediga för restaurantarbetare respektive affärsbiträde.⁴ Den fiktive yngre arbetssökanden mottog tre gånger fler positiva svar än den äldre fiktive arbetssökanden. Det är högre tal än som tidigare uppmätts för t.ex. etnisk diskriminering i Sverige. Forskarna konstaterar att det förefaller finnas ett allvarligt diskrimineringsproblem som berör personer redan i fyrtioårsåldern.

13.2 Sammanställning av enkätsvaren

13.2.1 Genomförande av undersökningen

På uppdrag av Pensionsmyndigheten och Pensionsåldersutredningen har TNS SIFO genomfört en undersökning riktad till ett urval av arbetsgivare och fackliga representanter. Syftet med under-

² Neumark D., *The age discrimination in employment act and the challenge of population aging*, Cambridge 2008. Bendick M.Jr., Brown L.E., Wall K.J., *No foot in the door: an experimental study of employment discrimination against older workers*. Washington 1999

³ Riach P. A., Rich J., *An experimental investigation of age discrimination in the french labour market*, Bonn 2006.

⁴ Ahmed A.M., Andersson L., Hammarstedt M., *Does age matter for employability? A field experiment on ageism in the Swedish labour market*, Linnéuniversitetet, 2011.

sökningen har varit att ta reda på arbetsgivares och fackliga representanters inställning till den äldre arbetskraften. Ett annat syfte har varit att identifiera olika åtgärder som arbetsgivare/staten kan bidra med för att anställda ska vilja jobba under flera år. Målgrupp för undersökningen har varit arbetsgivare i form av företagsledare eller personalchef, samt facklig representant för den fackliga organisationen med flest antal medlemmar på arbetsplatsen.

Undersökningen bygger på ett slumpmässigt bruttourval av arbetsgivare från PAR stratifierat på variablerna antal anställda samt avtalsområde (SAF/ LO, ITP, KAP-KL, PA03). I slutet av varje intervju med arbetsgivare har respondenten ombetts lämna kontaktinformation till facklig representant på arbetsplatsen.

Av bruttourvalets 6 504 arbetsgivare var 10 procent inte aktuella för målgruppen och 47 procent användes inte på grund av spärrade telefonnummer eller uppnådd intervjukvot. Från det återstående nettourvalet har en svarsfrekvens på 43 procent uppnåtts. Privata arbetsgivare har en lägre svarsfrekvens än offentliga.

Av bruttourvalets 1 037 fackliga representanter var 10 procent inte aktuella för målgruppen och 19 procent användes inte på grund av spärrade telefonnummer eller uppnådd intervjukvot. Från det återstående nettourvalet har en svarsfrekvens på 68 procent uppnåtts med en relativt jämn fördelning av svar hos olika typer av arbetsgivare.

Arbetsgivarundersökningen som genomfördes 2001 bygger på ett stratifierat urval baserat på antalet anställda vid olika arbetsplatser. För att ingå i urvalet krävdes att arbetsstället hade minst 20 anställda. Arbetsställena delades sedan in i små, medelstora och stora arbetsställen, där arbetsställen med 20–49 anställda klassificerades som små arbetsställen, 50–499 anställda klassificerades som medelstora och 500 eller fler anställda klassificerades som stora.

Totalt 750 arbetsgivare svarade på frågor om bland annat arbetsmiljö, arbetsvillkor, attityder samt huruvida det förekommer någon extra satsning på de äldre anställda. Eftersom urvalet gjordes efter arbetsställets storlek är vissa branscher och sektorer under- respektive överrepresenterade jämfört med hur bransch- och sektorsfördelningen såg ut på riksnivå. RFV gjorde bedömningen att antalet observationer i urvalet var tillräckligt stort för att analyser om förhållandena på bransch- och sektorsnivå kunde genomföras, om än med en viss försiktighet för vissa branscher.

2012 års undersökning är stratifierad både utifrån företagsstorlek och utifrån sektor, jämfört med undersökningen som genom-

fördes 2001 som enbart var stratifierad efter företagsstorlek. Detta innebär att jämförelse mellan åren vad gäller indelning efter sektor och bransch ska göras med försiktighet.

13.2.2 Arbetsgivares attityder till äldre yrkesverksamma

I enkäten genomfördes 2012 ställdes frågan till arbetsgivare om anställda över 60 år borde stanna kvar längre på arbetsmarknaden till följd av den förväntade framtida bristen på arbetskraft. Cirka 45 procent instämde med påståendet, dvs. mer än hälften är av en annan åsikt. Cirka 15 procent anser att de äldre borde gå i pension tidigare för att lämna plats för yngre.

En stor andel arbetsgivare anser dels att äldre har svårare att ta till sig förändringar på arbetsplatsen som t.ex. teknologi och omorganisationer, dels att yngre är bättre utbildade än äldre.

Närmare 50 procent av arbetsgivare på stora företag anser att äldre är sämre utbildade än de yngre. Andelen på medelstora företag är cirka 40 procent. Detta skiljer sig med andra ord åt beroende på företagets storlek. Andelen som anser detta har dock minskat avsevärt jämfört med arbetsgivares attityder för tio år sedan. Enligt resultaten i undersökningen som genomfördes 2001 ansåg 75 procent av arbetsgivare vid stora arbetsplatser att yngre är bättre utbildade, jämfört med endast cirka hälften av arbetsgivare vid små och medelstora arbetsplatser.

Tabell 13.1 Andel arbetsgivare som anser följande om äldre jämfört med yngre anställda, per företagsstorlek, 2012

Procent

	Små (20-49)	Medelstora (50-499)	Stora (500+)
<i>Antal tillfrågade</i>	<i>453</i>	<i>453</i>	<i>294</i>
Mer frånvarande p.g.a. exempelvis hälsoskäl	8	9	12
Mindre anpassningsbara inför omorganisationer	55	50	46
Yngre lär sig snabbare exempelvis ny teknik	81	80	78
Sämre utbildade	40	39	53
Mindre produktiva	21	16	13
Är mindre motiverade än de yngre	16	16	12
Borde gå i pension tidigare för att lämna plats för de yngre	17	14	12

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga representanter, 2012.

En något lägre andel arbetsgivare vid arbetsplatser med fler än 500 anställda anser att yngre är mer produktiva och att äldre har svårare att ta till sig förändringar på arbetsplatsen. Det tycks således vara förenat med svårigheter att hävda att arbetsgivare vid arbetsplatser inom en viss storleksklass har en entydigt negativ inställning till äldre.

Störst skillnad mellan arbetsgivare inom olika sektorer föreligger beträffande inställningen till äldres produktivitet och huruvida äldre borde gå i pension tidigare för att bereda plats för de yngre. Det är framför allt arbetsgivare inom SAF-LO som har svarat positivt på dessa påståenden. Andelen som anser att äldre borde lämna plats för de yngre är lägst inom avtalsområde KAP-KL, vilket kan beror på den utbredda medvetenheten om den förväntade framtida bristen på arbetskraft inom välfärdssektorn. Det är även värt att notera att inställningen till äldres produktivitet och åsikten att de äldre borde lämna över till de yngre förefaller sammanhänga.

Tabell 13.2 Andel arbetsgivare som anser följande om äldre jämfört med yngre anställda, per avtalsområde, 2012

Procent

	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Antal tillfrågade	316	284	300	300
Mer frånvarande p.g.a. exempelvis hälsoskäl	10	7	8	10
Mindre anpassningsbara inför omorganisationer	57	54	47	46
Sämre utbildade	36	51	34	50
Lär sig långsammare exempelvis ny teknik	82	83	79	76
Mindre produktiva	20	21	13	15
Är mindre motiverade än de yngre	14	15	15	16
Borde gå i pension tidigare för att lämna plats för de yngre	21+	14	10-	13

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga representanter, 2012

Det är större andel fackliga representanter än arbetsgivare som anser att äldre är mindre anpassliga inför omorganisationer. Var tredje facklig representant inom SAF-LO anser att äldre är mindre produktiva och borde gå i pension tidigare för att lämna plats för yngre. Motsvarande andel bland arbetsgivare är 14 respektive 21 procent.

Tabell 13.3 Andel fackliga representanter som anser följande om äldre jämfört med yngre anställda, per avtalsområde, 2012

Procent

	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Antal tillfrågade	104	87	142	169
Mer frånvarande p.g.a. exempelvis hälsoskäl	10	3	11	7
Mindre anpassningsbara inför omorganisationer	75	61	57	54
Sämre utbildade	47	48	30	49
Lär sig långsammare exempelvis ny teknik	88	71	77	73
Mindre produktiva	27	20	13	20
Är mindre motiverade än de yngre	27	23	16	17
Borde gå i pension tidigare för att lämna plats för de yngre	36	26	23	16

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga representanter, 2012

Arbetsplatsens könsstruktur förefaller ha betydelse för arbetsgivares attityder till äldre yrkesarbetande. Det är framför allt arbetsgivare på mansdominerade arbetsplatser som är negativt inställda till äldre anställda, den könsfördelning som är i majoritet inom just SAF-LO kollektivet. Det är nästan dubbelt så stor andel av arbetsgivare på mansdominerade arbetsplatser som anser att äldre är mindre produktiva och bör överlämna till yngre förmågor. Skillnaden i inställning till äldre anställda mellan mansdominerade och kvinnodominerade arbetsplatser har ökat det senaste decenniet. I enkäten som genomfördes 2001 framgick att i jämförelse med kvinnodominerade arbetsplatser är det endast en något större andel arbetsgivare vid mansdominerade arbetsplatser som anser att äldre är mer produktiva. Att det framför allt är äldre kvinnors utbildningsnivå som har förbättrats på tio år kan vara en bakomliggande förklaring. Den kraftiga ökningen av arbetskraftsdeltagande bland kvinnor födda på 1940-talet jämfört med födda på 1930-talet sammanhänger med förändrad utbildningsnivå.

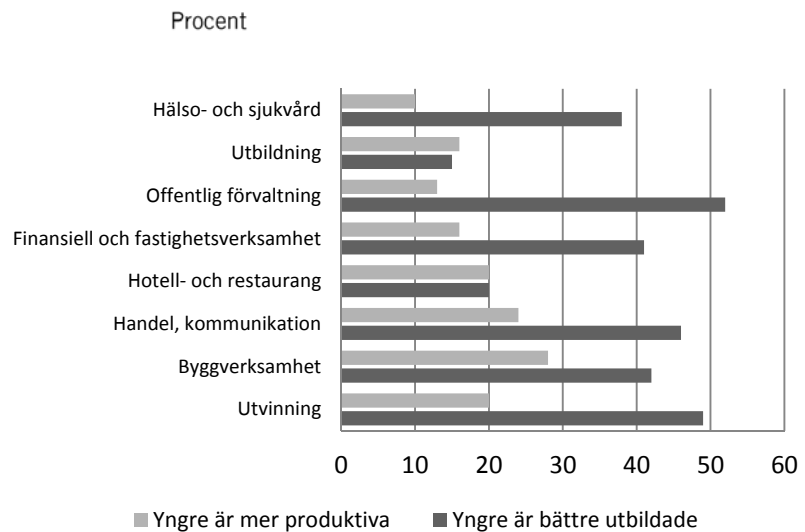
Tabell 13.4 Andel fackliga representanter som anser följande om äldre jämfört med yngre anställda, inom kvinno- respektive mansdominerande arbetsplatser, 2012

Procent

	Kvinnodominerande	Mansdominerande
<i>Antal tillfrågade</i>	<i>587</i>	<i>448</i>
Mer frånvarande p.g.a. exempelvis hälsoskäl	9	8
Mindre anpassningsbara inför omorganisationer	47	57
Sämlre utbildade	37	49
Lär sig långsammare exempelvis ny teknik	78	83
Mindre produktiva	13	22
Är mindre motiverade än de yngre	12	17
Borde gå i pension tidigare för att lämna plats för de yngre	11	18

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

En stor andel av arbetsgivarna inom samtliga branscher anser att yngre anställda är bättre utbildade. Andelen som anser detta är störst inom offentlig förvaltning, utvinning samt handel och kommunikation (se diagram 13.1). Det går att urskilja en viss trendändring i attityder mot äldre inom vissa branscher. Inom exempelvis hotell- och restaurangbranschen anser färre arbetsgivare i dag att yngre är bättre utbildade än äldre jämfört 2001. Dagens äldre arbetskraft skiljer sig i flera avseenden från de som var äldre än 60 år för tio år sedan. Dagens äldre är exempelvis friskare och mer välutbildade än de födda på 1930-talet, dvs. de som svarade på enkätundersökningen för tio år sedan.

Diagram 13.1 Andel arbetsgivare som anser att yngre är bättre utbildade än äldre. Anges i procent av respektive bransch

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

Även inom finansiell verksamhet och fastighetsverksamhet har utvecklingen gått mot att färre anser att yngre är bättre utbildade jämfört med äldre. Värt att notera är dock att skillnaden mellan branscherna vad gäller påståendet att yngre är bättre utbildade kan spegla arbetsgivares olika syn på utbildning. En del tänker enbart på den formella utbildningen medan andra betraktar yrkeserfarenhet som utbildning vilket innebär att det är svårt att dra generella slutsatser om skillnader mellan branscher.

Inom utbildningsbranschen samt inom hälso- och sjukvård har dock utvecklingen gått i motsatt riktning. Man kan urskilja en viss trendökning av andelen arbetsgivare inom utbildningsbranschen som anser att yngre är bättre utbildade jämfört med 2001. Den snabba utvecklingen inom informations- och kommunikationsteknologin kan utgöra en bidragande orsak till utvecklingen.

Arbetsgivares svar angående äldres relativa utbildning samvarierar inom vissa branscher med arbetsgivares inställning till äldres produktivitet. Det gäller framför allt byggverksamhet och handel- och kommunikation.

13.2.3 Tidigt utträde från arbetsmarknaden

Kapitlen 14 och 17 behandlar hur tjänstepensioner utgör ett sätt att lämna arbetsmarknaden tidigt. Vid sidan om ordinarie avtalsbestämmelser inom respektive kollektivavtalsområde förekommer ett flertal speciallösningar som skapar ekonomiskt utrymme för tidig pensionsavgång, t.ex. löneväxling där individer avstår från löneökning för att placera det i tjänstepensionen, deltidspensionslösningar samt avgångspension eller liknande som möjliggör att gå i pension före 65 års ålder.

Löneväxling, dvs. möjligheten att öka placeringen i tjänstepensionssparande i stället för löneökning förekommer i större utsträckning på de stora företagen, cirka hälften av arbetsgivare på stora företag anger att detta förekommer. Även avgångspensionslösningar i syftet att möjliggöra tidig pensionsavgång förekommer främst på de större företagen. Så många som hälften av arbetsgivare på stora företag anger att de tillämpar avgångspensionslösningar.

Tabell 13.5 Andel arbetsgivare som tillämpar olika pensionsrelaterade lösningar, per företagsstorlek, 2012

Procent

	Små (20-49)	Medelstora (50-499)	Stora (500+)
Antal tillfrågade	453	453	294
Löneväxling, t ex avstå löneökning och placera det i tjänstepensionen istället	29	35	50
Avgångspension eller liknande som möjliggör att gå i pension före 65 års ålder	22	35	52
Deltidspensionslösningar som företaget subventionerar	17	22	31

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

Avgångspensionslösningar tillämpas framförallt av offentligt anställda (PA03 och KAP-KL). Cirka 46 procent av arbetsgivare inom offentlig förvaltning och cirka 38 procent inom hälso- och sjukvård anger att de erbjuder avgångspensionslösningar.

Löneväxling och extra pensionssparande förekommer i störst utsträckning inom avtalsområdet för privatanställda tjänstemän.

Tabell 13.6 Andel arbetsgivare som tillämpar olika pensionsrelaterade lösningar, per avtalsområde, 2012

Procent

	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Antal tillfrågade	316	284	300	300
Extra pensionssparande utöver eller istället för det kollektivavtalade	33+	45	9	23
Löneväxling, t ex avstå löneökning och placera det i tjänstepensionen istället	35	58	24	30
Avgångspension eller liknande som möjliggör att gå i pension före 65 års ålder	18	31	44	44
Deltidspensionslösningar som företaget subventionerar	8	16	16	49

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

I de fall avgångspensionslösningar förekommer på företaget anger majoriteten av arbetsgivare för de offentligt anställda att pensionering sker vid 63 års ålder eller tidigare. Inom PA03 anger var fjärde arbetsgivare att avgångspension erbjuds vid 61 års ålder eller tidigare. Bland privatanställda tjänstemän (ITP) och privatanställda arbetare (Avtalspension SAF-LO) erbjuds de flesta avgångspensionslösningar vid 62-63 års ålder.

Tabell 13.7 Ålder som arbetsgivare anger som vanligaste ålder för pensionering via avgångspension, per avtalsområde, 2012

Procent

	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
<i>Antal som anger att de tillämpar avgångspensionslösningar</i>	57	88	133	133
<i>Andel av samtliga</i>	(18 %)	(31 %)	(44 %)	(44 %)
55–60	-	1	3	8
61	4	5	8	18
62	40	33	7	8
63	25	27	35	25
64	18	3	13	5
Förekommer i alla åldrar	4	13	19	15
Vet ej	11	18	17	21
Totalt	100	100	100	100

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

Avgångspensionslösningar före 61 års ålder är vanligast på mansdominerande arbetsplatser (se tabell 13.8).

Tabell 13.8 Ålder som arbetsgivare anger som vanligaste ålder för pensionering via avgångspension, kvinno- respektive mansdominerande arbetsplatser, 2012

Procent

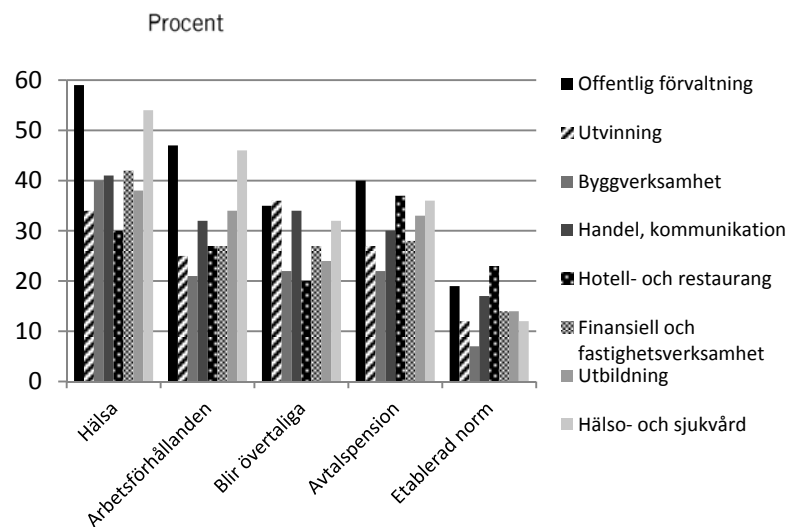
	Kvinnodominerande	Mansdominerande
<i>Antal tillfrågade</i>	213 (36 %)	140 (31 %)
55–60	0	10
61	10	9
62	11	24
63	35	21
64	9	10
Förekommer i alla åldrar	16	11
Vet ej	19	14
Totalt	100	100

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

På frågan vilka faktorer som gör att de anställda går i pension före 65 anger mer än hälften av arbetsgivare inom offentlig förvaltning och hälso- och sjukvård hälsa och arbetsförhållanden som anledningar som brukar förekomma. Andelen är därmed större än inom branscher som utvinning och byggverksamhet. Arbetsgivare inom offentlig förvaltning, hotell- och restaurang samt inom hälso- och sjukvård anger i störst utsträckning möjligheten att sluta genom avtalspension som skäl till att de äldre lämnar arbetsplatsen för 65.

Var femte inom offentlig förvaltning och inom hotell- och restaurangbranschen anger att det finns en etablerad pensionsnorm inom branschen som, i vissa fall, kan ligga bakom pensionering före 65.

Diagram 13.2 Andel arbetsgivare som anger att respektive faktor förekommer som anledning för förtida pensionsavgång, per bransch, 2012



Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

Att avtalspension förekommer som skäl för förtida utträde anges av cirka en tredjedel av arbetsgivare inom PA03 och KAP-KL och cirka var fjärde arbetsgivare inom ITP. Hälso- och sjukvård anges oftast av arbetsgivare inom offentlig sektor.

Tabell 13.9 Andel arbetsgivare som anger att respektive faktor förekommer som anledning för förtida pensionsavgång, per avtalsområde, 2012

Procent

	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Antal tillfrågade	316	284	300	300
Hälsotillstånd	36	26	47	48
Arbetsförhållanden	21	23	39	36
Övertalighet	21	29	31	24
Privata skäl (som tid för fritid/familj)	37	41	54	56
Har möjlighet att få pension enligt arbetsgivaravtal (avtalspension)	18	25	28	33
Övriga ekonomiska skäl	11	16	14	15
Utgör en etablerad norm inom branschen	6	8	9	8
Vill/förväntas lämna över till de yngre	12	17	16	16

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

Synen på vilka orsaker som ligger till grund för förtida pensionering skiljer sig mellan arbetsgivare och facket inom samtliga sektorer. Synen att hälsotillstånd och arbetsförhållanden ligger till grund för förtida utträde är i mycket större omfattning hos fackliga representanter inom KAP-KL och SAF-LO. Var fjärde facklig representant inom SAF-LO och PA03 anger detta som orsak till skillnad från 12 respektive 16 procent bland arbetsgivare inom respektive sektor.

Tabell 13.10 Andel fackliga representanter som anger att respektive faktor förekommer som anledning för förtida pensionsavgång, per avtalsområde, 2012

Procent

	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Antal tillfrågade	104	87	142	169
Hälsotillstånd	52	36	60	50
Arbetsförhållanden	45	39	62	54
Övertalighet	28	43	29	30
Privata skäl (som tid för fritid/familj)	37	44	61	51
Har möjlighet att få pension enligt arbetsgivaravtal (avtalspension)	33	35	43	44
Övriga ekonomiska skäl	16	22	10	21
Utgör en etablerad norm inom branschen	11	9	7	14
Vill/förväntas lämna över till de yngre	25	15	21	24

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012.

13.2.4 Att skapa förutsättningar för fler år i arbete

Ungefär hälften av arbetsgivare inom statlig sektor anger att äldre väntar allt längre med att ta ut pension. Bland arbetsgivare inom kommuner och landsting ligger siffran på 42 procent.

Det är relativt få arbetsgivare som anser att äldre anställda i större utsträckning än övriga åldersgrupper är i behov av riktade åtgärder avseende sådant som arbetsinnehåll och arbetsformer.

Tabell 13.11 Arbetsgivarens svar på frågan: tycker du att äldre på er arbetsplats i större utsträckning än övriga åldersgrupper behöver riktade åtgärder när det gäller t ex arbetsinnehåll och arbetsformer? Per avtalsområde, 2012

Procent				
	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Ja, i stor utsträckning	3	2	2	1
Ja, i viss utsträckning	25	15	31	23
Nej	69	80	65	74
Vet ej	3	4	1	2
Totalt	100	100	100	100

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

Ungefär var fjärde arbetsgivare anger att företaget har utarbetat policydokument som reglerar hur arbetsmiljön ska anpassas till äldres villkor. Andelen är något högre bland arbetsgivare inom SAF-LO-området. Samtidigt anger endast ett fåtal arbetsgivare att äldre erbjuds större flexibilitet jämfört med yngre avseende arbetstider, övertid och specialanpassad arbetsmiljö (se tabell 13.12).

Tabell 13.12 Andel arbetsgivare som anger att följande arbetsmiljöfaktorer förekommer på arbetsplatsen, per avtalsområde, 2012

Procent				
	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Har utarbetat policydokument som reglerar hur arbetsmiljön	31	21	25	25
Större flexibilitet i arbetstider än för yngre	6	5	2	5
Möjlighet att gå ner i arbetstid till deltid	19	15	13	29
Större möjlighet att minska övertidsarbete	6	4	4	4
Större möjlighet till regelbunden företagshälsovård	5	12	2	3
Större möjlighet till speciell anpassad arbetsmiljö	6	1	5	6

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

Möjlighet att gå ner i arbetstid till deltid anges framförallt av arbetsgivare inom SAF-LO och KAP-KL. På KAP-KL:s område finns utarbetade särskilda delpensionslösningar.

Cirka var tionde arbetsgivare inom avtalsområdet för privatanställda tjänstemän anger att äldre erbjuds utökade möjligheter till regelbunden företagshälsovård jämfört med yngre. Inom övriga avtalsområden ligger andelen av arbetsgivare som anger detta på mellan två och fem procent.

Samtidigt anger cirka 5 procent inom samtliga sektorer att de erbjuder kompetensutveckling i mindre utsträckning till äldre jämfört med till yngre arbetskraft.

I 2012 års enkät ställdes även frågor om effekterna av höjning av LAS-åldern till 67 år samt frågan om högre kostnader för äldre arbetstagare (t.ex. relativa lönenivåer och tjänstepensionspremier) har betydelse för efterfrågan på äldre arbetskraft. Enligt resultatet av undersökningen anger något lägre än var femte arbetsgivare på mansdominerande arbetsplatser att tjänstepensionspremier utgör ett hinder för att anställa och behålla äldre arbetskraft. Flera arbetsgivare på mansdominerande företag anser även att äldres löner är för höga i relation till övriga anställda.

Tabell 13.13 Andel arbetsgivare och fackliga representanter på kvinno- och mansdominerande arbetsplatser som håller med i följande påståenden, 2012

Procent

	Kvinnodominerande		Mansdominerande	
	<i>Arbetsgivare</i>	<i>Facket</i>	<i>Arbetsgivare</i>	<i>Facket</i>
Antal tillfrågade	587	258	448	176
Höjning av LAS-ålder från 65 till 67 gör att vi är mer försiktiga att anställa äldre	12	18	16	19
Tjänstepensionspremier gör att det är för dyrt att anställa och behålla äldre	9	7	18	10
Anställda över 60 år har för höga lönenivåer i relation till övriga anställda	6	3	13	3

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

Främst inom SAF-LO anges höjningen av LAS-åldern anges som ett skäl till att företagare är mer försiktiga att anställa äldre. Det är värt att notera att det är inom samma avtalsområde som flest arbetsgivare anser att äldres produktivitet är lägre än de yngres (se tabell 13.2). Tjänstepensionspremier anges som hinder för att anställa äldre hos framför allt arbetsgivare inom privat sektor och särskild inom avtalsområde med stort inslag av förmånsbestämda regler (ITP2) där det förekommer åldersspecifika tjänstepensionspremier (se kapitel 14 och 17).

**Tabell 13.14 Andel arbetsgivare som håller med i följande påståenden.
Per avtalsområde, 2012**

Procent	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Antal tillfrågade företag	316	284	300	300
Höjning av LAS-ålder från 65 till 67 gör att vi är mer försiktiga att anställa äldre	20	17	9	10
Tjänstepensionspremier gör att det är för dyrt att anställa och behålla äldre	16	26	5	9
Anställda över 60 år har för höga lönenivåer i relation till övriga anställda	12	19+	5	4

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

Det är framför allt arbetsgivare inom avtalsområdet för privatanställda tjänstemän som anser att anställda över 60 har för höga lönenivåer i relation till övriga anställda.

Cirka 33 procent av arbetsgivare inom SAF-LO och 39 procent inom ITP-avtalet angav att lägre tjänstepensionskostnader skulle leda till att arbetsgivare skulle anställa fler personer över 55 år. Det är framförallt arbetsgivare inom SAF-LO som anger att subventionerad kompetensutveckling och arbetsmiljö för äldre skulle leda till en ökad andel anställda över 55.

Tabell 13.15 Andel arbetsgivare som anger att respektive åtgärd skulle leda till att de anställde flera personer äldre än 55 år.
Per avtalsområde, 2012

Procent				
	SAF-LO	ITP	KAP-KL	PA03
Lägre kostnader för tjänstepensionspremier för arbetskraft över 55 år	33	39	15	19
Lägre kostnader (ex. via offentliga subventioner) för att kompetensutveckla	23	17	12	13
Lägre kostnader (ex. via offentliga subventioner) för att anpassa arbetsmiljön till anställda över 55 år och deras behov.	19	13	16	10

Källa: Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare och fackliga företrädare, 2012

13.3 Reglering mot åldersdiskriminering

I USA finns ända sedan 1967 en lag som förbjuder åldersdiskriminering på arbetsmarknaden, "Age Discrimination in Employment Act" (ADEA). Den gäller numera alla oavsett ålder. Den ska därmed omöjliggöra ofrivillig pensionering. En rad studier har genomförts för att mäta effekterna av diskrimineringslagen. Undersökningar som bl.a. jämför effekter av delstatliga lagar och av den nationella lagen indikerar att lagstiftningen kan ha bidragit till något ökad sysselsättning bland äldre och lägre pensionering före 65 år, med en starkare positiv effekt på sysselsättningen för personer över 65 år, enligt Neumark.⁵ Samtidigt finns det indikationer på att lagen kan minska de äldres chanser vid rekryteringar. ADEA har dock i praktisk tillämpning främst handlat om den diskriminering som uppenbarligen förekommer vid uppsägningar.

Ny forskning från USA indikerar att en effektiv lag mot åldersdiskriminering förstärker effekterna av reformer som syftar till att öka arbetsutbudet bland äldre. Neumark och Song har undersökt sysselsättningseffekterna för äldre av reformer i socialförsäkringen i delstater med olika starka lagar mot diskriminering.⁶ Man an-

⁵ Neumark D., *The age discrimination in employment act and the challenge of population aging*, Cambridge, 2008.

⁶ Neumark D., Song J., *Do stronger age discrimination laws make social security reforms more effective?* 2011.

vänder panelstudien Health and Retirement Study HRS och fann att sysselsättningen bara ökade bland äldre i delstater med starka lagar mot åldersdiskriminering, som t.ex. högre straff.

Som ett av de sista länderna i EU införde Sverige 2009 en lag som förbjuder diskriminering av äldre på arbetsmarknaden. Det finns vissa undantag bl.a. för pensioner och speciella anställningar. Ett förslag om vidgad skydd i diskrimineringslagen presenterades 2010.⁷ Äldre anställda skyddas i praktiken också genom anställningsskyddet, LAS, genom turordningsregler vid uppsägning och företräde vid återanställning. Det finns dock begränsad kunskap om effekterna av LAS-skyddet (se kapitel 17).

⁷ Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering SOU 2009:60.

14 Lönar det sig att arbeta längre för dagens äldre?

Om äldre får behålla mer av lönen när de arbetar lägre, både som högre inkomst under arbetstiden och en framtida högre pension, så väljer fler att delta längre i arbetskraften och att arbeta fler timmar. Det är ett rimligt antagande från forskningen och erfarenheterna av reformer. Därför har utredningen genomfört en ambitiös kartläggning av det ekonomiska utbyte av pensionering jämfört med fortsatt arbete¹ för att identifiera grupper där incitamenten för fortsatt arbete är otillräckliga eller otydliga.

Analysen tar hänsyn till såväl det allmänna pensionssystemet, trygghetssystemen som till avtalspensioner och skatteregler. Detta skiljer beräkningarna från såväl prognosen i Pensionsmyndighetens orange kuvert och från beräkningar på minpension.se.

Systemegenskaper hos offentliga, kollektivavtalade och privata pensionssystem, utformningen av grundskydden och inte minst skattesystemet kan påverka drivkrafter till arbete och därmed arbetsutbudet på en rad olika sätt. Pensionsreglerna kan påverka längden på arbetslivet genom kopplingen mellan antalet arbetade år och den utbetalade förmånens storlek. Dessutom kan effekter av förändrad arbetstid på ersättningsnivåns storlek påverka valet av arbetsomfattning. Även skattesystemet och skattefria transfereringar kan påverka beslut om att lämna arbetskraften. Skatter sänker även det relativa priset på fritid och obeskattat hemarbete.

Skatte- och bidragssystemen påverkar arbetsutbud särskilt bland personer med låga inkomster. Höga marginaeffekter för dem med de lägre inkomsterna kan leda till att den flexibilitet som finns inbyggd i det reformerade pensionssystemet, där individen kan kombinera arbete och pension, endast utnyttjas av individer med

¹ Se underlagsrapport Anna Hessel, Daniel Hallberg, Marcela Cohen Birman: Tjänstepensioner och utträde från arbetslivet.

högre inkomster. Konsekvensen blir i sin tur att individer med låga inkomster har sämre förutsättningar att förbättra sin ekonomiska situation.

Beräkningar har genomförts bland annat med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Analyserna visar hur pensionen och den ekonomiska standarden påverkas av att individen går i pension vid olika åldrar samt kombinerar pensionsuttag och förvärvsarbete på olika sätt.

Analysen avser framför allt dagens äldre arbetskraft. Personer som i dag är 55 år eller äldre hör till den stora s.k. babyboom-generationen, deras pensionsbeslut har relativt stor inverkan på samhället i stort. Dessa åldersgrupper omfattas de av särskilda övergångsregler både vad gäller allmän ålderspension och avtalspensioner. Motsvarande kalkyler för yngre generationer blir betydligt mer schablonartade. För den som är i början av sin yrkeskarriär blir en pensionsprognos relativt fiktiv, ju närmare pensionsåldern en person är desto säkrare blir beräkningen.

Alla äldre har inte möjlighet att arbeta längre, t.ex. av hälsoskäl eller på grund av långvarig arbetslöshet. Att sluta arbeta och att börja ta ut ålderspension är inte alltid samma sak. Både sjukdom och arbetslöshet kan innebära att de ekonomiska drivkrafter av förvärvsarbete som finns inbyggda i pensionssystemet inte kan tas tillvara.

14.1 Betydelsen av pensionsinformation

I en enkät genomförd av Pensionsmyndigheten 2011 tillfrågades personer mellan 61 och 70 år om sin inställning till valet mellan att besluta om att gå i pension tidigare eller att stanna kvar längre i arbetslivet. På frågan om när de tillfrågade planerar att gå i pension svarar cirka 80 procent att de planerar gå i pension före eller vid 65 års ålder. Mer än tio år efter pensionsreformen då den formella pensionsåldern 65 togs bort vill så många som 60 procent gå i pension vid 65 års ålder. Cirka 45 procent av kvinnorna och 50 procent av männen som planerar att gå i pension vid 65 angav att större ekonomiskt utbyte skulle få dem att arbeta efter 65.

En viktig fråga är om de ganska stabila pensionsnormerna delvis kan förklaras av att äldre inte kan få tillräcklig information om bl.a. de ekonomiska fördelarna av att arbeta längre. Äldre kan fatta välgrundade beslut om att arbeta eller inte enbart om de kan få

kunskap om hur extra intjänande påverkar ersättningsgrader i pensionssystemen och den disponibla inkomsten både före och efter pensioneringen. I Pensionsmyndighetens enkätundersökning till äldre framgår att cirka var femte person i ålder 61–70 år känner att de har bristfällig kunskap om både det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionerna.² Det är något fler som känner sig osäkra om regelverken kring tjänstepensionerna än om det allmänna pensionssystemet.

Även skatteregler och regler kring övriga pensionsrelaterade ersättningar är komplicerade, vilket också försvårar för den enskilda att fatta rationella pensionsbeslut.

För att arbetsutbudsstimulerande egenskaper i pensions- och skattesystemen ska kunna få ett genomslag på äldres faktiska pensionsbeteende måste allmänheten ha tillräckliga kunskaper om systemet. Äldre ska kunna bedöma sin framtida totala pension och på vilket sätt ökat förvärvsdeltagande kan påverka pensionens storlek. Den allmänna pensionen har förändrats från ett förmånsbestämt system, där pensionen bestämdes som en viss procent av lönen, till ett avgiftsbestämt system, där pensionens storlek är svårare att räkna ut på förhand. I det årliga orange kuvertet från Pensionsmyndigheten får de försäkrade en pensionsprognos. Prognosen bygger på stiliserade antaganden om framtiden och ger pensionens storlek i kronor vid olika pensionsåldrar. Från och med 2012 får de försäkrade även information om s.k. behövlig pensionsålder, dvs. hur länge måste man arbeta för att kompensera för effekten av ökad medellivslängd.

En personligt anpassad pensionsprognos kan även beställas på internetportalen www.minpension.se där man kan göra en beräkning som inkluderar tjänstepensioner. Prognosen tar dock inte hänsyn till vare sig skatteregler eller skattefria transfereringar vilket gör det i praktiken omöjligt för äldre att bedöma effekten av extra års intjänande på den ekonomiska standarden efter pensioneringen.

Pensionsförvaltarnas information

Pensionsförvaltarna lämnar information om de avtalade pensionerna på bl.a. hemsidor och i annat informationsmaterial. Den informationen överensstämmer inte alltid med det som framgår av tjänstepensionsavtalen. I vissa fall handlar det om pensionsbolagens

² Pensionsmyndighetens enkät till individer i åldern 61–70 år, 2011–2012.

egna produkter som erbjuds till anställda inom ett visst avtalsområde, i andra fall kan det handla om försenad uppdatering utifrån förändringar av avtalen eller om att specialbestämmelser undantas från det som beskrivs på hemsidan.

De avsevärda skillnaderna mellan pensionsförvaltarnas livslängdsberäkningar leder dessutom till att det ekonomiska utbytet av extra års arbete skiljer sig även inom ett och samma tjänstepensionsområde. År 2011 startade Konsumenternas försäkringsbyrå och Finansinspektionen en gemensam utredning i syfte att klargöra pensionsbolagens hantering av kollektivavtalade och privata pensionsförsäkringar. Konsumenternas försäkringsbyrå redovisar numera respektive försäkringsbolags egen bedömning för förväntad återstående medellivslängd vid 65 år.³ Ju längre livslängd försäkringsbolagen räknar med, desto lägre blir månadsbeloppet, eftersom pensionen ska betalas ut under längre tid. För exempelvis de pensionsbolag som är valbara för statligt anställda uppgår den antagna återstående livslängden vid 65 till mellan 21 och 28,1 levnadsår vilket resulterat i en påtaglig skillnad dels i utbetald årlig tjänstepension, dels i ekonomiskt utbyte av ett extra års arbete vad gäller storleken på den framtida pensionen.⁴ Detta bidrar till att äldre har små möjligheter att överblicka de ekonomiska konsekvenserna av olika beslut om fortsatt arbete respektive pensionering.

14.2 Samband mellan ekonomiska drivkrafter och pensionsbeslut

Frågan om hur ekonomiska drivkrafter påverkar pensionsbeslutet har behandlats inom forskningen. I ett flertal rapporter baserade på svenska data har visats att de ekonomiska incitamenten oftast är positiva, dvs. ökade förvärvsinkomster medför högre pensioner. För vissa grupper, som exempelvis låginkomsttagare, ger högre inkomster dock ingen tillväxt av pensionsförmögenheten. Det innebär att dessa grupper saknar ekonomiska incitament till fortsatt förvärvsarbete.⁵

³ www.konsumenternas.se

⁴ Enligt uppgifter på konsumenternas.se används följande livslängdsantagande vid 65 inom respektive avtalsområde: PA03: mellan 21 och 28,1 år. ITP1: mellan 21,4 och 24,7 år. SAF-LO: mellan 20,2 och 24,7 år. KAP-KL: mellan 19,2 och 24,6 år.

⁵ Palme och Svensson (2003), Palme och Svensson (2004), Eklöf och Hallberg (2010).

Forskningen pekar dock på att de ekonomiska incitamenten bara förklarar en del av pensionsbeteendet. Exempelvis har forskningen svårt att förklara varför de flesta väljer att ta ut pension vid 65 års ålder. Detta talar för att äldre väljer pensionstidpunkt när det är socialt accepterat att lämna arbetslivet.⁶ Indikatorer som mäter ekonomiska incitament måste med andra ord ses i sammanhang med andra faktorer som påverkar arbetskraftsdeltagandet, t.ex. utträde via avgångspensioner, åldersgränser och attityder i samhället.

Utredningen har i samarbete med Pensionsmyndigheten, Inspektionen för socialförsäkringen och experter på avtalspensioner genomfört omfattande beräkningar av typfall för att belysa ekonomiska incitament. Att göra typfallsberäkningar är den enda tillgängliga metoden för att i detalj analysera hur de olika transfereringarnas systemegenskaper formar de ekonomiska incitamenten. Beräkningarna har gjorts för olika inkomstnivåer och tänkbara pensioneringsalternativ. För att göra kalkylerna mer verklighetsnära bygger typfallen på faktiska genomsnittliga inkomstprofiler.

Typfallen är beräknade för en person född 1949, för att spegla de ekonomiska incitament som påverkar pensionsbesluten för dagens äldre och under de närmaste åren.

Hur de ekonomiska följderna av övergången från förvärvsarbete till pension ska mätas är inte självklart. Ett ofta använt mått på ekonomiskt utbyte är att pensionen uttrycks i procent av tidigare förvärvsinkomster. Resultatet är dock beroende av både prognosantaganden och av vald jämförelseinkomst.

Det ekonomiska utbytet av olika pensioneringsalternativ beror dock också i hög grad på utformningen av skatter och bidrag. För att beskriva systemens samlade effekter på de ekonomiska incitamenten används ett mått på *ersättningsgrad*. Det mäter den disponibla inkomsten efter pensioneringen i procent av den disponibla inkomsten i arbete. Det är rimligt att anta att detta mått speglar den information den enskilde söker inför sitt beslut om längre arbetsliv eller pensionering.

Framåtblickande äldre torde dock, inför beslutet att pensionera sig eller jobba vidare, egentligen vilja veta hur den ekonomiska standarden under resten av livet påverkas av olika val. För att mäta

⁶ Eklöf och Hallberg (2010).

detta beräknas också *förändring av återstående disponibel livsinkomst* vid ett års extra arbete.

Ytterligare två mått beräknas för att visa hur pensionsnivåer och disponibel inkomst påverkas av tidig eller uppskjuten pension.

I utredningens typfallsberäkningar är utgångspunktende ordinarie avtalsvillkoren för tjänstepension. En arbetsgivare kan dock bevilja en anställd förmånligare pensionsvillkor än vad som framgår av pensionsavtalet. Avtalen för statligt anställda medger rätt för arbetsgivaren när särskilda skäl föreligger att gå med på förmånligare villkor än vad som framgår av standardavtalet (se PA 03 § 33 och PA-91 § 45).⁷ Likartade formuleringar finns i tjänstepensionsavtalen för privatanställda tjänstemän och kommunal och landstingsanställda

14.3 Institutionellt ramverk kring pensionsbeslutet

14.3.1 Det allmänna ålderspensionssystemet

Det reformerade ålderspensionssystemet ersätter folkpensionen, ATP och delpensionen, och består av inkomstpension, premiepension och garantipension.

Inkomstpension och premiepension kan som tidigast tas ut från 61 års ålder. Det är möjligt att göra uttag av premiepensionen separat från inkomstpensionen. Det är också möjligt att kombinera förvärvsarbete med uttag av pension. Garantipension kan som tidigast uppbäras från 65 års ålder.⁸

Inkomstpension

Inkomstpensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen, pensionens storlek bestäms av de avgifter som betalas in till systemet under hela det förvärvsaktiva livet. Pensionsrätterna för inkomstpensionen beräknas genom att 16 procent av pensionsgrundande inkomst (dvs. skattepliktig inkomst under intjänandetaket) avsätts årligen till ett individuellt fiktivt inkomstpensionskonto. Pensionsbehållningen, som är ett slags saldo på inkomstpensionskontot, indexeras årligen med förändringen i den faktiska inkomst-

⁷ Enligt Arbetsgivarverket tillämpas detta sällan.

⁸ För mer information om åldersgränser se kapitel 17.

utvecklingen i ekonomin (inkomstindex). Storleken på inkomstpensionens pensionsbehållning påverkas även av förvaltningskostnader och arvsvinster. Intjänandet av pension är inte begränsat till förvärvsarbete utan inkluderar skattepliktiga transfereringar, studier, militärtjänstgöring och barnledighet.

Förutom avgiftsnivån har förväntat antal år som pensionär avgörande betydelse för pensionens storlek. När inkomstpensionen ska betalas ut delas pensionsbehållningen med ett delningstal som är beräknat utifrån en antagen tillväxt i ekonomin på 1,6 procent (den s.k. normen) och en beräknad återstående medellivslängd vid pensioneringstillfället som baseras på SCB:s livslängdsstatistik. Det betyder att en ökande livslängd ger lägre pension vid en given inkomst och ålder för pensionsuttag. Ett preliminärt delningstal används för uttag före 65 år. Det revideras och fastställs vid 65 års ålder. Delningstalet är könsneutralt. En uppskjuten pensionering ger högre pension genom att pensionsbehållningen (summan av intjänade pensionsrätter) divideras med färre antal utbetalningsår, uppräknig av pensionstillgångarna samt högre arvsvinster.

De utbetalda pensionerna räknas årligen upp med förändringen av inkomstindex med avdrag för den norm (1,6 procent), som används vid beräkning av delningstalet, s.k. följsamhetsindexering. Följsamhetsindexeringens konstruktion innebär att pensionsnivåprofilen över livet blir framtung, så att pensionsnivån blir högre under de första åren som pensionär jämfört med de senare åren.

Premiepension

Pensionsrätterna för premiepensionen beräknas genom att 2,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten (PGI) betalas in till ett individuellt premiepensionskonto som individen själv väljer placering för. Storleken på premiepensionskapitalet påverkas förutom av intjänandet, av kapitalavkastningen och av förvaltningskostnadernas storlek.

I samband med pensionering beräknas pensionen genom att värdet på premiepensionskapitalet divideras med ett delningstal som till skillnad från inkomstpensionen baseras på prognostiserade återstående livslängden för kohorten och en tillgodoräknad ränta. I en traditionell försäkring får man minst ett garanterat belopp livsvarigt. Beloppets storlek fastställs vid val av denna försäkringsform. Kapitalet utvecklas utifrån nivån på återbäringsräntan som

Pensionsmyndigheten beslutar om varje månad. Räntan varierar i storlek beroende på hur förvaltningen av kapitalet går. Utöver det garanterade beloppet kan även ett tilläggsbelopp utbetalas.

Övergångsregler

På grund av övergångsregler som gäller för införandet av inkomst- och premiepensionen ser den inkomstgrundade pensionens sammansättning olika ut för olika årskullar. Personer födda 1938 eller tidigare får hela sin pension beräknad enligt de gamla reglerna. Andelen tilläggspension minskar för varje årskull och utgör endast 5 procent för födda 1953. Årskullar födda 1954 och senare omfattas enbart av det reformerade pensionssystemet. Premiepension kan som tidigast ha tjänats in från 1995 vilket resulterar i lägre andel premiepension för äldre årskullar.

De som är födda mellan 1938 och 1953 får därmed en del av sin pension i form av tilläggspension, som i stort bygger på gamla förmånsbaserade ATP-regler. För att få full tilläggspension krävs minst 30 år med intjänade pensionspoäng. Full årlig ATP räknas ut som 60 procent av de femton åren med högst pensionspoäng före 65 års ålder. Efter 65 års ålder sker allt intjänande i inkomst- och premiepensionssystemen.

Övergångsgenerationer omfattas även av en särskild garantiregel (s.k. G94-regeln). Regeln innebär att dessa kohorter från och med den månad de fyller 65 år kan få ett tillägg till sin tilläggspension. De som är födda mellan 1938 och 1953 är garanterade att få ut lika mycket i sammanlagd inkomstgrundad ålderspension som motsvarar vad de har tjänat in i det gamla ATP-systemet till och med år 1994. Garantitillägget motsvarar det belopp som krävs för att nå upp till den garanterade nivån.

Cirka 20 procent av dem som är födda 1941 förväntas få garantitillägg vid 65 år. För 15 procent av dessa är garantitillägget under 500 kronor per månad. För personer födda 1946 har andelen som får garantitillägg minskat till cirka 10 procent. I stort sett alla födda år 1946 och som får garantitillägg får ett belopp som är lägre än 500 kronor per månad.

Detta innebär att en stor majoritet av personer födda på 1940-talet ökar sin allmänna pension genom att arbeta efter 65 år. I runda tal ökar pensionen med 10 procent för varje extra arbetsår. En person som vid 65 års ålder skulle få en allmän pension på

10 000 kronor per månad skulle i stället få omkring 11 000 kronor om hon arbetar ett år extra. Det kanske inte låter så mycket men man ska tänka på att ökningen gäller varje månad, resten av livet. En period som för 66-åringar i genomsnitt är omkring 18 år.

Sammantaget innebär detta att allt färre personer kommer att ha tjänat in en pensionsnivå t.o.m. 1994 som överstiger den kvotdelsberäknade pensionen vid 65 år. Allt färre får därmed användning av garantin. Den som minskar sin inkomst drastiskt de sista åren i yrkeslivet kanske får nytta av den, men de flesta kommer inte att få del av den garantin.

Garantipension

Garantipensionen utgör ett grundskydd för dem som haft låga eller inga inkomster alls under yrkeslivet. År 2011 hade drygt 40 procent av alla ålderspensionärer garantipension, vilket motsvarar cirka 800 000 personer. Kvinnor utgör 80 procent av alla med garantipension. Deras andel av utbetalningarna står för 85 procent. Andelen med garantipension bland kvinnor med ålderspension är drygt 60 procent medan andelen bland männen är knappt 20 procent. Andelen kvinnor födda 1945 som enbart har garantipension uppgick till 2 procent, motsvarande andel bland männen var 1 procent. Totalt bland samtliga kohorter 65 år och äldre hade 9 procent av kvinnorna enbart garantipension 2010 jämfört med 2 procent bland männen.

För att få full garantipension krävs minst 40 bosättningsår i Sverige mellan 16 och 64 år. I annat fall minskar garantipensionen med 1/40 för varje år som saknas. Garantipensionen kan betalas ut från och med den månad man fyller 65 år.

Garantipensionen minskas med inkomstpension, tilläggspension, änkepension eller viss utländsk pension enligt en fallande skala. Den utbetalda premiepensionen minskar dock inte garantipensionen. I stället räknas inkomstpensionen upp så att den motsvarar även premiepensionen genom att inkomstpensionen beräknas utifrån all intjänad pensionsrätt (18,5 procent i stället för 16 procent). Nivån på garantipension beräknas som om individen går i pension vid 65. Det innebär att tidiga eller uppskjutna uttag av ålderspension inte påverkar garantipensionens nivå, givet samma inkomst och arbetsutbud.

Garantipension baseras på prisbasbeloppet det aktuella året (framräknad med inflationsantagande) när individen fyller 65 år, och utgår både till dem som omfattas av övergångsregler och av det reformerade pensionssystemet.

Den maximala garantipensionen som ogifta kan få är 2,13 prisbasbelopp och gifta 1,90 basbelopp. Med 2012 års prisbasbelopp motsvarar det cirka 7 810 kronor per månad för ogifta respektive 6 967 kronor för gifta. För den som har inkomstgrundad pension reduceras garantipensionen krona för krona upp till en viss nivå. För ogifta ligger denna nivå på 1,26 basbelopp och för gifta 1,14 basbelopp. För den del av den inkomstgrundade pensionen som ligger över dessa nivåer är det 48 procent av pensionsbeloppet som reducerar garantipensionen. Garantipension är helt bortreducerad vid en inkomstpension på 3,07 prisbasbelopp för ensamstående och 2,7 för gifta. Dessa nivåer gäller vid 100 procents uttag av inkomstgrundad pension.

14.3.2 Bostadstillägg till pensionärer (BTP) och särskilt bostadstillägg till pensionärer (SBTP)

Bostadstillägg till pensionärer

Bostadstillägg (BTP) kan betalas ut till personer som har fyllt 65 år och uppbär ålderspension och även till personer som uppbär efterlevandepension⁹, sjukersättning eller aktivitetsersättning. Antalet personer med BTP har minskat sen 2003. Sammanlagt hade 255 000 pensionärer BTP i februari 2010. Medelbeloppen har successivt ökat för både män och kvinnor. Medianmottagaren av BTP är kvinna och i 80-årsåldern. Andelen kvinnor utgjorde drygt 80 procent av samtliga. Totalt har 14 procent av alla pensionärer BTP. Bland kvinnorna i åldersklasserna över 95 år har mer än hälften BTP. Endast 1 700 personer har SBTP vilket motsvarar 0,1 procent av pensionärerna. Det är främst yngre män som uppbär SBTP.

Bostadstilläggets storlek är beroende av bostadskostnadens storlek och är inkomstprövat mot i princip alla inkomster och även mot viss förmögenhet. BTP lämnas med 93 procent av bostadskostnad som inte överstiger 5 000 kronor per månad.

⁹ BTP kan inte beviljas om änkepensionen har beviljats på grund av dödsfall efter utgången av år 2002 och kvinnan är född 1945 eller senare. Man har heller inte rätt till bostadstillägg om man har fyllt 65 år och enbart har änkepension.

Från och med den 1 januari 2012 lämnas därutöver till den som har fyllt 65 år ett belopp om 170 kronor per månad – för makar gäller 170 kronor per make. Om inkomsten inte överstiger grundpensionens storlek (garantipension, respektive garantiersättning) kan som mest 4 820 kronor per månad betalas ut till en ogift person som har fyllt 65 år och som mest 4 650 kronor per månad betalas ut till dem under 65 år.

Fribeloppet år 2012 är 95 480 kronor per år för ogifta och 85 140 kronor per år för gifta. Förutom inkomst av tjänst¹⁰, näringsverksamhet och kapital tas hänsyn till vissa skattefria inkomster och förmögenhet. Tillgångar som räknas med vid förmögenhetsberäkning är bland annat privat bostadsfastighet och aktier, kapitalförsäkringar och bankmedel över 25 000 kronor.

Individen får göra samma avdrag för kostnader från inkomst av tjänst som i inkomstdeklaration. Detsamma gäller avdrag från inkomster i näringsverksamhet, bortsett från avdrag för outnyttjat underskott från tidigare år. Avdragsmöjligheten för egen pensionsförsäkring är dock delvis reducerad. Från inkomster av kapital får inte göras avdrag för räntekostnader och förvaltningskostnader.

Alla inkomster räknas inte fullt ut. Inkomster som tas upp med 100 procent är inkomstgrundad ålderspension, premiepension, garantipension och efterlevandepension, sjukersättning och aktivitetsersättning, utländsk pension eller invaliditetsförmån, inkomst av kapital och förmögenhetstillägg.

Inkomster som tas upp med 80 procent är tjänstepension och vårdnadsbidrag. Inkomster som tas upp med 50 procent är arbetsinkomster och inkomster av näringsverksamhet.

Särskilt bostadstillägg till pensionärer

Individer som beviljas bostadstillägg till pensionärer (BTP) kan också få särskilt bostadstillägg. Det gäller om personen år 2012 har mindre än 5 137 kronor i månaden kvar att leva på efter bostadskostnader, s.k. skälig levnadsnivå. För gifta gäller 4 367 kronor per månad. De inkomster som påverkar bostadstillägget påverkar även

¹⁰ Som inkomst av tjänst räknas lön och naturaförmåner, pension (inkomstgrundad ålderspension, premiepension, garantipension, efterlevandepension, tjänstepension, utländsk pension som är skattepliktig i Sverige, utbetalningar från privata pensionsförsäkringar, sjukersättning och aktivitetsersättning, sjukpenning, rehabiliteringspenning och sjuklön, arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd, ersättningar från avtalsgruppsjukförsäkringar, livränta och liknande periodiska inkomster.

det särskilda bostadstillägget. Även bostadstillägget räknas som en inkomst. Vid beräkningen används inkomst efter skatt. Bostadskostnaden högre än 6 200 kronor i månaden. Fribeloppet är 7 810 kronor i månaden för ogift och 6 967 kronor i månaden för gift före skatt.

Eftersom båda makarnas inkomster tas med i beräkningen av BTP påverkas båda makarnas incitament till arbete även om bara den ena har rätt till BTP. Marginaleffekten påverkas även av hur stor del av arbetsinkomsten som får behållas vid ökade löneinkomster utan att BTP reduceras. Denna andel sänktes 2008 från 75 till 50 procent. Det innebär att en större del av arbetsinkomsten får behållas utan att bostadstillägget reduceras. En liten grupp drabbas inte av några marginaleffekter eftersom inkomsten är lägre än fribeloppen.

14.3.3 Pension till efterlevande

Offentligt system

Allmän efterlevandepension består av barnpension, omställningspension och änkepension. Kvinnor som gifte sig senast 1989 kan ha rätt till änkepension. Änkepension avskaffades i princip från den 1 januari 1990, men generösa övergångsregler, framför allt för kvinnor födda före 1945, gör att utfasningen av förmånen går långsamt. Andelen som har änkepension utgör 99 procent av samtliga med efterlevandepension och står för 96 procent av utgifterna. Antalet änkepensioner minskar för närvarande med ungefär 20 000 per år. De allra flesta som uppbär änkepension är över 65 år.

Omställningspension utgår till den som inte har fyllt 65 år om partnern avlidit. Änkepension kan utgå till änkor födda 1944 eller tidigare, givet att hon var gift med den nu avlidne maken den 31 december 1989.¹¹ Kvinnor födda 1945 eller senare kan få en viss del av änkepensionen.¹² Kvinnor yngre än 65 år får i första hand omställningspension. Om man får efterlevandepension och dödsfallet orsakades av en arbetsskada eller en olycka på väg till eller från arbetet så kan även livränta utgå.

Man får bara ut den del av änkepensionen som överstiger det belopp som överstiger omställnings- och garantipensionen. När

¹¹ Dessutom krävs att personer har gift sig senast den dag maken fyllde 60 år och att man hade varit gift i minst fem år den 31 december 1989 eller att man hade barn tillsammans.

¹² Som var gifta med sin make den 31 december 1989 och hela tiden fram till dödsfallet.

personen inte längre får omställnings- och garantipension får man hela änkepensionen.

Änkepensionen för individer som inte har fyllt 65 består av två delar. Dels 40 procent av makens allmänna pension i form av tilläggspension som maken hade tjänat in till och med 1989. Den här delen av änkepensionen kan kvinnan få även efter 65-årsdagen, men den minskas med uttag av egen allmän pension i form av tilläggspension. Änkepensionen minskar också om kvinnan tar ut den allmänna pensionen innan 65 års ålder.

Den andra delen av änkepensionen är ett tillägg. För att ha rätt till tillägget måste kvinnan den 31 december 1989 ha bland annat haft vårdnaden om och bott tillsammans med barn under 16 år.¹³

Omräkningen av änkepension görs med hjälp av inkomstindex.

Personer födda 1945 eller senare har i första hand rätt till omställningspension och garantipension, men kan också ha rätt till en viss del av änkepensionen.¹⁴ Omställningspension betalas ut i tolv månader längst t.o.m. 65 års ålder i stället för livsvarigt. De som inte har fyllt 65 år får i första hand omställningspension. Om personen även berättigad till änkepension avräknas änkepensionen utifrån omställningspensionen och garantipensionen. Är den beräknade omställningspensionen lägre än 7 810 kronor per månad (år 2011) får personen utfyllnad i form av garantipension upp till det beloppet.

När omställningspensionen inte längre betalas ut får personen reducerad änkepension. Observera att systemet med omställningspension är könsneutral till skillnad från änkepension.

Att änkepension reduceras utifrån omställningspension innebär ökade incitament att arbeta för äldre vars make eller maka avlider. Detta då omställningspensionen slutar betalas ut vid 65 år dvs. det sker ingen avräkning mot kvinnans egna pensionsinkomster därefter.

Det beräkningsunderlag som används för att bestämma hur stor omställningspensionen blir motsvarar i princip den avlidnas allmänna pension i form av antagen inkomstpension. Det beror på att när Pensionsmyndigheten beräknar underlaget för omställningspensionen antas att hela den avlidnas pensionsavgift

¹³ År 2012 är tillägget 39 600 kronor (90 procent av prisbasbeloppet). Om den avlidne maken inte hade 30 år med pensionspoäng till och med år 1989 minskas tillägget med 1/30 för varje år som saknas. Tillägget minskas också om änkan inte hade fyllt 50 år vid dödsfallet och inte har barn under 16 år. Minskningen är 1/15 för varje år som du är yngre än 50 år.

¹⁴ Man får bara ut den del av änkepensionen som överstiger det belopp som överstiger omställnings- och garantipensionen.

(18,5 procent) har gått till inkomstpensionen. Intjänande begränsas till 64 års ålder. Inträffade dödsfallet före det år den avlidne fyllde 65 år görs en beräkning som om personen fortsatte att arbeta fram till 64 år. Denna beräkning ger en antagen pensionsbehållning. Ersättningen är 55 procent av make eller makas antagna inkomstpension.

Andelen med enbart garantinivån inom omställningspensionen har minskat betydligt sen dess införande. Nästan samtliga uppbar ersättning enligt enbart garantinivån från början. Nu är det 76 procent av dem med omställningspension och 83 procent av dem med förlängd omställningspension. Det finns ett starkt samband mellan ålder och andelen kvinnor med omställningspension. Över 35 procent av kvinnorna i åldern 60–64 år hade mer än garantinivån, medan motsvarande andel för kvinnorna mellan 30–34 endast var 10 procent.

Efterlevandepension via kollektivavtalad försäkring

Om den avlidne omfattades av PA 03 vid dödsfallet eller om denne hade pension enligt avtalet eller pensionsersättning¹⁵ enligt Trygghetsavtalet, har efterlevande rätt till en tidsbegränsad pension. Efterlevandepension betalas till make, maka, registrerad partner eller sambo under sex år, dock längst tills den som avlidit skulle ha fyllt 75 år. Pensionen är 1,2 prisbasbelopp per år. Om pensionsunderlaget överstiger 7,5 inkomstbasbelopp tillkommer ytterligare efterlevandepension. Även barn får efterlevandepension som betalas ut tills barnet fyller 20 år.

Pension till efterlevande make, maka, registrerad partner samt sambo gäller i fem år efter dödsfallet. Barn får efterlevandepension upp till 18 års ålder men den kan förlängas till 20 års ålder.

I ITP2 finns ITP:s familjepension som betalas på lönedelar som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp till efterlevande make eller maka under hela livet. Barn får familjepension fram tills de fyller 20 år. Det går att välja bort ITP:s familjepension och därmed förstärka den egna ålderspensionen. Det går att köpa återbetalningsskydd och familjeskydd genom ITPK-valet.

ITP1 innehåller inte något automatiskt efterlevandeskydd men det går att komplettera med ett sådant. Ett återbetalningsskydd kan köpas och även ett familjeskydd som ger efterlevande en extra

¹⁵ Alternativt särskild pensionsersättning.

pension under en begränsad tid om försäkringstagaren avlider före 65 år. Utbetalning sker som längst tills den avlidne skulle ha fyllt 70 år. Den utbetalas till make, maka, registrerad partner, sambo eller barn. Såväl återbetalningsskydd som familjeskydd minskar ålderspensionen.

Ålderspensionen kan förses med ett återbetalningsskydd och även kompletteras med familjeskydd. Återbetalningsskydd omfattar normalt hela pensionskapitalet som betalats in i Avtalspension SAF-LO sedan 1996. Familjeskyddet fungerar på samma sätt som i ITP1.

14.3.4 Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstödet (ÄFS) ska garantera en skälig levnadsnivå till den som har låg pension eller ingen pension alls. I stort sett samma regler gäller för äldreförsörjningsstödet som för särskilt bostadstillägg. Bosatta i Sverige som är över 65 år kan ha rätt till äldreförsörjningsstöd från och med den månad de fyller 65. Om inkomsten efter avdrag för skatt och skälig bostadskostnad är lägre än skälig levnadsnivå, beviljas äldreförsörjningsstöd. Som skälig levnadsnivå räknas 5 137 kronor per månad för ogifta och 4 367 kronor per månad för gifta.

Individen måste ta ut all pension innan äldreförsörjningsstöd kan beviljas. Det gäller inkomstgrundad ålderspension och garantipension. När personen ansöker om bostadstillägg ansöker man automatiskt på samma gång om äldreförsörjningsstöd.

Antalet med äldreförsörjningsstöd var i mars 2011 drygt 13 000. Trenden var nedåtgående fram till år 2007 men därefter har antalet som fått stödet åter ökat. Enligt Pensionsmyndighetens prognoser kommer ökningen att fortsätta. Detta beror på att det för personer födda 1937 eller tidigare fanns övergångsregler som innebar att man efter 10 års bosättning i Sverige fick full garantipension, dvs. 40/40-delar. Personer födda 1938 eller senare får däremot endast så många 40-delar i garantipension som antalet år de har varit bosatta i landet. Trots att Pensionsmyndighetens prognoser visar att antalet med ÄFS kommer att fortsätta att öka var nivån på antalet med ÄFS lägre de tre första månaderna 2011 än vid samma tidpunkt ett år tidigare. Det genomsnittliga ÄFS-beloppet har trendmässigt minskat. Kvinnor med ÄFS får i genomsnitt mer per månad än män. I mars fick kvinnorna 3 600 kronor per månad jämfört med

männen som fick 2500 kronor. Utfallet för de första månaderna under 2011 avviker dock från den långsiktiga trenden. Medelbeloppet för främst kvinnor har legat på en högre nivå 2011 än det gjorde tidigare. Andelen kvinnor med ÅFS var i mars 2011 cirka 54 procent.

14.3.5 Tjänstepension¹⁶

Avtalen ger arbetstagaren ett komplement till socialförsäkringskyddet genom att arbetsgivaren betalar in avgifter för sina anställda. Det finns fyra stora avtal för tjänstepension för fyra stora grupper av anställda: privatanställda arbetare (Avtalspension SAF-LO), privatanställda tjänstemän (ITP), statligt anställda (PA03) samt landsting- och kommunalanställda (KAP-KL). Det finns dessutom ett flertal mindre avtal som täcker mindre områden på arbetsmarknaden. Tjänstepensionerna har störst betydelse för dem med inkomster som ligger över taket i socialförsäkringen, dvs. 7,5 inkomstbasbelopp.¹⁷ Tjänstepensionernas betydelse skiljer sig därmed mycket mellan arbetstagare i olika sektorer.

Kollektivavtalade pensionsförsäkringar är utformade enligt två huvudprinciper, förmånsbestämda eller premiebestämda pensionsförmåner. Den avgiftsbestämda pensionen bygger på inbetalda avgifter. Pensionens storlek beror på hur mycket pengar som har betalats in och vilken avkastning pengarna gett. Livsinkomsten för den anställde påverkar därför storleken på kommande pension. En förmånsbestämd pension bestäms i förväg till ett visst belopp, oftast en procentsats av pensionsunderlaget som består av den anställdes lön i slutet av arbetslivet.

Avgiftsbestämda tjänstepensioner

Tjänstepensionssystemen har förändrats i samma riktning som den allmänna pensionen, dvs. från att vara förmånsbestämda till att i större utsträckning ha inslag av avgiftsbestämda system. I vissa fall kombineras förmånsbestämda system med en avgiftsbestämd del. Detta är fallet med de statliga (PA03) och kommunala (KAP-KL) pensionsavtalen, men även med avtalet för privatanställda tjänste-

¹⁶ För en fördjupad beskrivning av tjänstepensionsreglerna se Pensionsåldersutredningens underlagsrapport Hur påverkar kollektivavtalade försäkringar äldres arbetsutbud, mars 2012.

¹⁷ Under 2012 motsvarar det 390 750 kronor per år.

män (ITP). Huvudpunkterna i de nya avgiftsbestämda avtalspensionerna visas i tabell 14.1.

Tabell 14.1 Några egenskaper i de avgiftsbestämda tjänstepensionerna

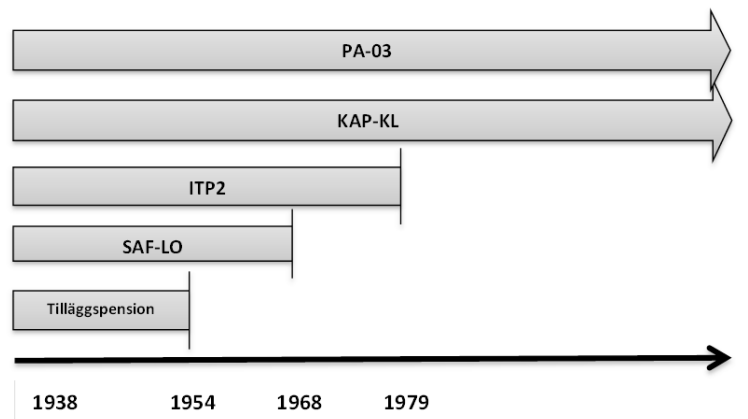
	Tjänstemän i privat sektor	Arbetare i privat sektor	Anställda i kommuner och landsting	Anställda inom statlig sektor
Kohorter som omfattas	Födda 1979 eller senare	Födda 1968 eller senare	För alla från och med 21 års ålder.	För alla från och med 23 års ålder (enligt gällande övergångsregler)
Åldersgräns för intjänande	65	65	-	
Högsta ålder för uttag	-	-	Enligt det enskilda försäkringsbolagets villkor	Individuell del: - Kåpan: 70 år

Källa: Pensionsåldersutredningen enkät till avtalsparterna.

Förmånsbestämda tjänstepensioner

Även om avgiftsbestämda pensioner efter hand och under lång tid införs i samtliga avtalade tjänstepensioner kommer reglerna för förmånsbestämda pensioner att till betydande del vara kvar framöver och påverka pensionsbeteendet under mycket lång tid. Främst för inkomster över den nivå som täcks av det allmänna systemet gäller i stor utsträckning förmånsbaserade regler.

Diagram 14.1 Kohorter som omfattas av förmånsbestämda regler



Anm.: För PA03 gäller delvis även under intjänandetaket. KAP-KL och PA03 avser inkomster över intjänandetaket. För ITP2 avser inkomster under och över intjänandetaket. För tillägspensionen avser inkomster under intjänandetaket.

Källa. Egen sammanställning.

Förändringen av de avtalade tjänstepensionssystemen pågick mer eller mindre parallellt med införandet av det reformerade allmänna pensionssystemet. Övergångstiderna är mycket långa jämfört med det allmänna pensionssystemet. För privatanställda tjänstemän gäller förmånsbestämda regler i ytterligare 20 år. För offentligt anställda gäller de förmånsbestämda reglerna tills vidare för inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp.

Före 2007 bestod tjänstepensionen för privatanställda tjänstemän av en förmånsbestämd pension och en relativt liten del som var avgiftsbestämd (ITPK). I och med det nya avtalet som tecknades 2006 kommer privatanställda tjänstemän så småningom att få en helt avgiftsbestämd tjänstepension utan förmånsbestämda inslag. Övergångstiden är emellertid lång. De som är födda 1978 eller tidigare kvarstår helt i det gamla avtalet och får ålderspension helt enligt ITP2. Det betyder att förmånsbestämd pension genom ITP2 kommer att vara fortsatt betydelsefull under lång tid framöver.

I tabell 14.2 sammanställs egenskaper för de förmånsbestämda tjänstepensionerna.

Tabell 14.2 Sammanställning av villkor för förmånsbestämda avtalspensioner

	Tjänstemän i privat sektor	Arbetare i privat sektor	Anställda i kommuner och landsting	Anställda inom statlig sektor
Intjänande fortsätter fram till	65	65	65	65
Intjänandetaket	30 IBB	7,5 PBB	30 IBB	30 IBB
Max antal intjänandeår	30	30	30	30
Pensionsgrundande inkomst	Slutinkomst*	Intjänande från 28 års ålder och fram till år 1995	5 bästa av 7 sista åren före pensioneringsåret (ramtid 9 år, s.k. 5-7-9-regeln)	5 sista inkomster innan pensionering
Uttag före 65	Minskar med ca 0,5 % per månad innan 65 (lägre reduktion efter 62)	Förmånsbaserat system upphörde 1996	Minskar med 0,4 % per månad innan 65	Aktuariell reduktion enligt SPVs försäkrings-tekniska riktlinjer
Uttag efter 65	Ökar med ca 0,6 % per månad efter 65	Förmånsbaserat system upphörde 1996	Ökar med 0,4 % per månad efter 65	Omräkningen sker enligt SPVs försäkrings-tekniska riktlinjer.

Källa: Pensionsåldersutredningen enkät till avtalsparterna. Avtal inom respektive avtalsområde.

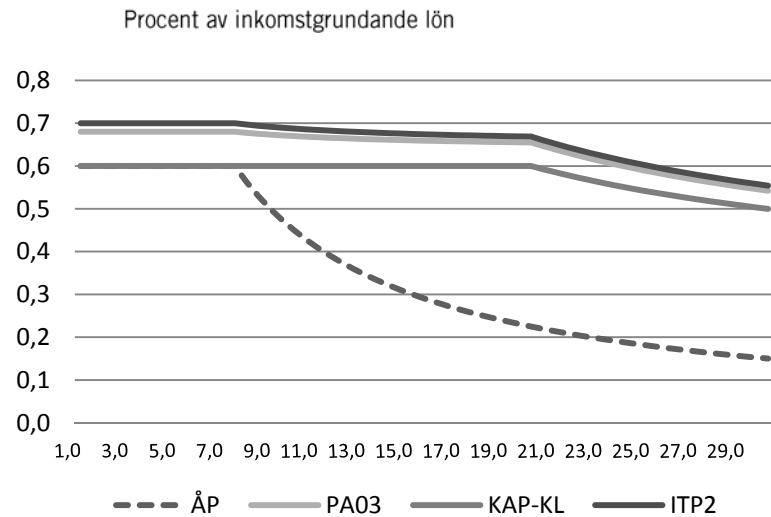
Anm.: För pensionsgrundande inkomst för tjänstemän i privat sektor gäller vissa begränsningar vad gäller löneförändringar de sista fem åren före pensioneringen. Den pensionsgrundande lönen kan därmed vara både högre och lägre än den faktiska slutlönen.

För samtliga avtalsområden (förutom för den del som är avgiftsbestämd för anställda inom KAP-KL) gäller att intjänande begränsas till 65 års ålder vilket hänger samman med den formella pensionsåldern och med den åldern då tjänstepension börjar betalas ut. För privatanställda arbetare och tjänstemän krävs det en överenskommelse mellan arbetsgivaren och den anställda om premien ska betalas efter 65.

I de förmånsbestämda tjänstepensionssystemen bestäms pensionen till en viss andel av pensionsgrundande lön. Exempelvis för tjänstemän anställda i privat sektor beräknas pensionen på den lön som tjänstemannen har i direkt anslutning till sin pension, för anställda inom staten utifrån de fem sista årsinkomsterna före pensioneringstidpunkten.

I det följande redovisas en stiliserad bild av de förmånsbaserade tjänstepensionernas konstruktion och hur denna förhåller sig till konstruktionen av det allmänna pensionssystemet. Exemplet gäller regler för en person född 1949. Inkomsten är uttryckt i andel av inkomstbasbeloppet. Bilden illustrerar att de förmånsbaserade tjänstepensionerna är konstruerade i syfte att kompensera för inkomstbortfall över intjänandetaket i det allmänna pensionssystemet.¹⁸

Diagram 14.2 Schematisk bild av de förmånsbestämda pensionernas konstruktion. Pensionsgrundande årslön mellan 1 och 30 inkomstbasbelopp. Pension vid 65 år, född 1949.



Källa: Egna beräkningar.

Anm.: ÅP står för allmän ålderspension. Observera att den inkomst som används för att beräkna pensionsförmånens storlek (inkomstgrundande lön) skiljer sig mellan olika pensionssystem. Exempelvis för tjänstemän anställda i privat sektor beräknas pensionen på slutinkomsten, för anställda inom staten utifrån de fem sista årsinkomsterna strax före pensioneringstidpunkten.

Tjänstepensionernas utformning innebär i de flesta fall en pensionsförmån motsvarande 10 procent av pensionsunderlaget upp till 7,5 inkomstbasbelopp, 60–65 procent av underlaget mellan 7,5 och 20 inkomstbasbelopp samt cirka 30–32,5 procent för pensionsunderlaget mellan 20 och 30 inkomstbasbelopp.

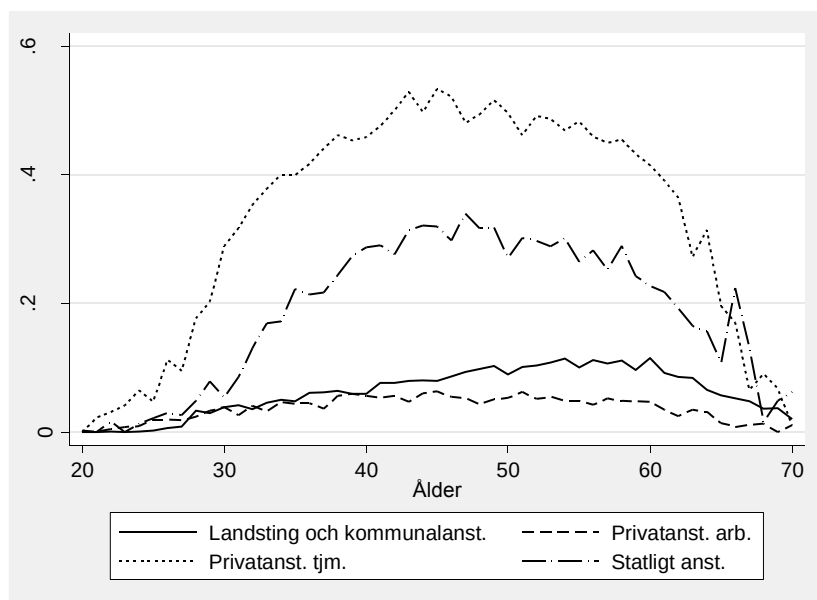
¹⁸ Detta gäller dock inte för det förmånsbestämda pensionssystemet som gällde för LO-kollektivet där ingen ersättning gavs för intjänande över taket.

De förmånsbestämda tjänstepensionerna ökar med en viss procent för varje månad som pensionsuttaget skjuts upp. Den förmånsbestämda pensionen beror även på antalet tjänstgöringsår inom avtalsområdet. Inom samtliga tjänstepensionsavtal gäller huvudprincipen att ju längre man väntar med att ta ut sin tjänstepension, desto högre månadsbelopp betalas ut. Hur mycket som pensionen påverkas av senareläggning av pensioneringsbeslutet skiljer sig dock mellan olika avtalsområden.

Tjänstepensioner är framför allt till för att kompensera för inkomstbortfall över intjänandetaket. Drygt var fjärde anställd inom staten har inkomster överstigande intjänandetaket. Långa övergångstider och särregler för vissa inkomstgrupper kan därmed innebära att den allmänna pensionsreformen får begränsat genomslag på individernas pensionsbeteende.

Diagram 14.3 Andel personer med inkomst över intjänandetaket per avtalsområde, 2009

Procent



Källa: SCB/LINDA 2009.

Diagram 14.3 visar andelarna med pensionsgrundande inkomst över taket uppdelat på sektor. Störst andelar återfanns bland privat-

anställda tjänstemän och statsanställda, där 43 procent respektive 24 procent hade inkomster över taket i åldersgruppen 28–64 år. Motsvarande andelar bland privatanställda arbetare och kommunalanställda var 5 respektive 8 procent. Antalet och andelen anställda som även fortsättningsvis berörs av förmånsbestämda pensionsregler bedöms öka framöver genom att inkomsterna över taket i det allmänna pensionssystemet kan väntas fortsätta att växa.

För offentligt anställda gäller de förmånsbestämda reglerna för samtliga personer med inkomst över 7,5 inkomstbasbelopp. Cirka 10 procent av personerna i 50-årsåldern i kommuner och landsting och cirka 30 procent av åldersgruppen anställda inom statlig sektor har inkomster över intjänandetaket. För privatanställda tjänstemän gäller de förmånsbaserade reglerna för födda 1978 eller tidigare, dvs. de nya avgiftsbestämda reglerna gäller först personer som går i pension om cirka 30 år.

14.3.6 Privat pensionssparande

Individen kan komplettera sin inkomst efter pensioneringen genom privat sparande. Det privata avdragsgilla pensionssparandet kan delas in i pensionsförsäkring och individuellt pensionssparande (IPS). Denna sparandeform är särskild viktig för egenföretagare som inte omfattas av något tjänstepensionsavtal.

Personer som väljer att spara i traditionell pensionsförsäkring är garanterade en lägsta avkastning och kan därför inte välja risknivå. Individuellt pensionssparande är inte kopplad till någon försäkring och har ett bredare utbud av sparformer. Individen kan välja att placera sitt sparande exempelvis på ett traditionellt bankkonto, i fonder eller direkt i olika värdepapper m.m. Genom val av placeringsform bestämmer individen själv risknivån på sitt sparande. Det finns inte någon avkastningsgaranti utan avkastningen beror på hur den valda sparformen (samt förvaltningsavgiften) utvecklas.

För att få göra avdrag för sparande i pensionsförsäkring eller IPS måste individen själv äga försäkringen respektive pensionssparkontot och ha överskott i inkomst av tjänst eller aktiv näringsverksamhet.

Den som uteslutande har inkomst av tjänst får göra avdrag med upp till 12 000 kronor per år. Dessa regler förutsätter att individen har pensionsrätt i anställning, dvs. har rätt till tjänstepension. Näringsidkare och andra som saknar tjänstepension får göra avdrag

med högre belopp. Den som uteslutande har överskott i inkomst från aktiv näringsverksamhet har rätt till avdrag med ett halvt prisbasbelopp samt med 35 procent av den aktiva näringsinkomsten. Avdraget får inte överstiga 10 prisbasbelopp (motsvarande 440 000 kronor per år 2012).¹⁹

14.3.7 Skattesystemet

Skattesystemet har inslag av skattelättnader för äldre, dels i syfte att förbättra deras ekonomiska standard (exempelvis i form av förhöjt grundavdrag), dels i syfte att uppmuntra förvärvsdeltagande i högre åldrar (utökat jobbskatteavdrag).

Grundavdraget för personer som vid årets ingång har fyllt 65 år höjdes i tre steg mellan 2009 och 2011. Syftet med det förhöjda grundavdraget är att förbättra för de sämst ställda pensionärerna (steg 1), motverka sänkta pensioner och minska skillnaderna mellan beskattning av lön och arbetsinkomster (steg 2) samt slutligen förbättra välfärden för pensionärer och mildra krisens effekter (steg 3). Denna skattelättnad omfattar personer som är 65 år eller äldre och som har inkomster mellan cirka 18 000 och 360 000 kronor per år. Det förhöjda grundavdraget för individer som är 65 år eller äldre ska ses som en välfärdsreform och inte en reform som förväntas påverka de äldres situation på arbetsmarknaden.

Både jobbskatteavdrag som omfattar samtliga åldersgrupper och förhöjt jobbskatteavdrag för äldre introducerades i tre steg mellan 2007 och 2009. Syftet med utökat jobbskatteavdrag för äldre är att göra det extra lönsamt just för äldre att stanna på arbetsmarknaden och därmed uppmuntra till senare pensionering. Det förhöjda jobbskatteavdraget omfattar alla som vid årets ingång har fyllt 65 år och som har arbetsinkomster som överstiger grundavdraget. Det förhöjda jobbskatteavdraget för äldre innebär bättre ekonomiska förutsättningar för individer 65 år och äldre i arbete.

¹⁹ För den som har överskott i inkomst från både tjänst och aktiv näringsverksamhet gäller andra avdragsregler.

Enskild näringsverksamhet

Vid enskild näringsverksamhet betalas förutom inkomstskatt även egenavgifter, som är ens personliga socialavgifter. År 2012 uppgår egenavgiften sammanlagt till 28,97 procent varav ålderspensionsavgiften uppgår till 10,21 procent.

För personer som är födda mellan 1938 och 1946 (och således är mellan 65 och 72 år 2012) betalas enbart ålderspensionsavgiften på 10,21 procent. Regeln gäller även individer som är under 65 år men som har tagit ut hel ålderspension från det allmänna pensionsystemet under hela inkomståret, vilket man kan göra från och med 61 års ålder. Från 2011 krävs också att individen har tagit ut hel premiepension. Även personer som har haft hel sjukersättning eller aktivitetsersättning under någon del av året betalar enbart ålderspensionsavgift.

14.4 Ekonomiska drivkrafter till arbete för äldre arbetskraft

14.4.1 Lågt utbyte av senareläggning av pension till efter 65 för låginkomsttagare

Garantipension utgör tillsammans med bostadstillägg till pensionärer de viktigaste grundskydden för äldre. Även särskilt bostadstillägg (SBTP) och äldreförsörjningsstöd (ÄFS) utgör en del av grundskyddet men är av mindre betydelse. Cirka 40 procent av dagens pensionärer, motsvarande 800 000 personer uppbär garantipension. Cirka 250 000 av dessa uppbär bostadsrelaterade förmåner. Andel personer med ÄFS uppgår till knappt en procent av samtliga pensionärer.

Reglerna för de olika grundskydden sågs över i samband med pensionsreformen och anpassades till det nya reformerade pensionssystemet. En arbetsinkomst påverkar BTP och GARP på olika sätt. BTP minskas med 50 procent av intjänade arbetsinkomster medan det inte sker någon avräkning i GARP.

Reglerna för garantipensionen är utformade med syftet att uppmuntra individer att vänta med uttag av ålderspension. Garantipensionen beräknas nämligen på det pensionsunderlag som personerna skulle ha haft om uttaget av inkomstpensionen gjordes vid åldersgränsen för garantipension, dvs. vid 65 års ålder. Lågin-

komsttagare som gör förtida uttag av inkomstpension kan därmed få en pensionsnivå som understiger garantipensionens oreducerade storlek. Det finns även en särskild premiering av personer med lägre inkomster som arbetar efter 65 års ålder. Garantipensionen beräknas som om den inkomstgrundade pensionen tagits ut vid 65 års ålder, även om den tas ut senare. Ett skäl till detta är att den som arbetar efter 65 år, och därigenom tjänar in ytterligare inkomstgrundad pension, inte ska behöva få garantipensionen fullt ut reducerad på grund av detta. Samtidigt påverkas eventuellt bostadstillägg till pensionärer av ökad inkomstgrundande pension.

Ungefär en tredjedel av de som uppbär garantipension uppbär även BTP. För denna grupp lönar det sig mindre att arbeta efter 65 års ålder. BTP är nämligen en förmån som avräknas mot högre ålderspension. Även äldreförsörjningsstödet har negativ inverkan på ekonomiskt utbyte av arbete. I äldreförsörjningsstödet avtrappas stödet efter samma principer som i BTP-systemet. Reduceringen av arbetsinkomster är dock inte lika generös, vilket gör att marginal-effekterna i äldreförsörjningsstödet även blir högre än i BTP-systemet. Individen måste ta ut all pension innan äldreförsörjningsstöd kan beviljas. Det gäller såväl inkomstgrundad ålderspension som garantipension.

I tabell 14.3 redovisas hur disponibel inkomst påverkas av ett extra års arbete mellan 65 och 66 år för en lågavlönad kvinna som arbetar deltid. Kvinnan antas ha inkomster motsvarande 10:e percentilen i inkomstfördelningen²⁰ och tillhör avtalsområdet KAP-KL.²¹

Det finns flera anledningar till att redovisningen i tabell 14.3 avser både 65 och 66 år ålder. Dels görs detta för att illustrera hur mycket den disponibla inkomsten förändras under det extra förvärvsaktiva året, dels för att tydliggöra hur mycket som pensionen ökar på grund av extra års intjänande. Ytterligare en anledning är att reglerna för både jobbskatteavdrag (JSA) och grundavdrag ser olika ut före och efter 66 års ålder.

²⁰ Avser LINDA-databas 2009.

²¹ Förvärvsinkomst motsvarande cirka 22 000 kronor per månad för en kvinna född 1949.

Tabell 14.3 Ekonomiskt utbyte att arbeta ett extra år för en lågavlönad kvinna född 1949

	Slutar arbeta vid 65		Slutar arbeta vid 66		Skillnad		Skillnad %	
	65	66	65	66	65	66	65	66
Förvärvsinkomst			10 857					
Ålderspension	7 916	7 916		8 542		626		
Garantipension	1 556	1 556		1 157		-399		
Tjänstepension	3 068	3 068		3 257		189		
Inkomst brutto	12 539	12 539	10 857	12 955	-1 682	416	-13 %	3 %
Inkomst efter skatt	9 417	10 010	9 123	10 281	-294	271	-3 %	3 %
BTP	2 300	2 300		2 200		-100		-4 %
Disponibel inkomst	11 717	12 310	9 123	12 481	-2 594	171	-22 %	1 %

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

Anm.: Tjänstepension enligt KAP-KL avtalet.

Tabell 14.3 illustrerar att för äldre med de lägsta inkomsterna saknas ekonomiska incitament att arbeta efter 65 års ålder. Vid pensionsuttag från 65 ökar kvinnans disponibla inkomst under det 65:e året med 28 procent, motsvarande 2 600 kronor per månad jämfört med alternativet att fortsätta arbeta ett extra år, vilket beror på att BTP betalas ut enbart om personen uppbär hel ålderspension. Att disponibel inkomst efter pensioneringen kan överstiga inkomsten året före uppmärksammades i bland annat Ds 2011:42. Det framgår där bland annat att individer med lägst inkomster tillhör en grupp som bäst lyckats bibehålla, eller t.o.m. öka, den tidigare inkomstnivån efter pensionering.

Bruttopensionen ökar med 3 procent till följd av senareläggningen av pensionsuttaget med 1 år. Samtidigt sänks BTP i takt med högre pension, vilket innebär att den disponibla inkomsten ökar med enbart 1 procent på grund av ett extra års intjänande. Exemplet illustrerar tydligt att äldre med förhållandevis låg lön har mycket lågt ekonomiskt utbyte av att fortsätta att arbeta jämfört med att gå i pension vid 65.

Garantipensionen och de inkomstprövade förmånerna gör att det bli små skillnader mellan en pensionär som intjänat lite inkomstpension och en som inte intjänat någon alls. Garantipensionen avtrappas t.ex. krona för krona mot inkomstpension de första 54 000 kronorna (ogift), och sedan med ungefär hälften för att vara helt bortreducerad vid 130 000 kronor. Sambandet mellan inkomstgrundad pension och högre inkomst är därför svagt vid

låga nivåer på den inkomstgrundade pensionen. Det är först när den inkomstgrundade pensionen överstiger 80 000 kronor som sambandet mellan intjänande och pensionsförmåner börjar bli tydligare. Sett till fördelningen mellan män och kvinnor kan konstateras att detta samband främst berör männen. Med andra ord innebär grundskyddet, som ser till att pensionärer med låga inkomster garanteras en skälig levnadsnivå, stora marginaleffekter i ett pensionsintjänandeperspektiv. Framför allt blir denna effekt påtaglig för många kvinnliga pensionärer.²²

I tabell 14.4 illustreras det ekonomiska utbytet av ett extra års arbete för en man med medianinkomst för födda 1949. Att ta ut ålders- och tjänstepension vid 66 års ålder i stället för vid 65 innebär en påtaglig ökning av den disponibla inkomsten.

Tabell 14.4 Ekonomiskt utbyte att arbeta ett extra år för en medianinkomsttagare född 1949

	Slutar arbeta vid 65		Slutar arbeta vid 66		Skillnad		Skillnad %	
	65	66	65	66	65	66	65	66
Förvärvsinkomst			28 173					
Ålderspension	14 611	14 611		15 858		1 247		9 %
Garantipension								
Tjänstepension	6 593	6 593		7 047		453		7 %
Inkomst brutto	21 204	21 204	28 173	22 904	6 969	1 700	33 %	8 %
Inkomst efter skatt	15 075	15 900	21 405	17 015	6 330	1 115	42 %	7 %
BTP								
Disponibel inkomst	15 075	15 900	21 405	17 015	6 330	1 115	42 %	7 %

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

Anm.: Tjänstepension enligt KAP-KL avtalet.

Vid 65 års ålder ökar den disponibla inkomsten med 42 procent, varav cirka 9 procentenheter är en effekt av jobbskatteavdraget. Ett extra års arbete höjer dessutom den allmänna ålderspensionen och tjänstepensionen med 9 respektive 7 procent och resulterar i en ökning av den sammanlagda disponibla inkomsten med 7 procent från och med det 66:e levnadsåret.

²² Ds 2011:42 Pensionärernas levnadsstandard.

14.4.2 Att kombinera pension och arbete

Enligt regelverket för det allmänna pensionssystemet kan man fritt kombinera arbete och uttag av ålderspension från 61 års ålder. Arbetsinkomster räknas inte av mot garantipension. Trots detta kan utbytet av arbeta parallellt med pension vara litet för personer med låg inkomst, eftersom ökade arbetsinkomster till stor del ersatts av lägre bostadstillägg till pensionärer. Det innebär att personer med låg lön före pensioneringen och låg pension har sämre möjligheter att förbättra sin ekonomiska situation genom eget arbete än de som har det bättre ställt.

Det bör även nämnas att inte alla personer har möjlighet att arbeta deltid, idag är det upp till varje enskild arbetsgivare att besluta om detta. Utredningen har fått flera indikationer om att de äldre ställs inför valet att fortsätta arbeta heltid eller sluta arbeta alls, dvs. den flexibilitet som finns inbyggt i pensionssystemet fungerar inte alltid i praktiken.

I tabell 14.5 illustreras disponibel inkomst och marginaleffekter för en ensamstående kvinnlig pensionär med inkomster motsvarande 10:e percentilen i inkomstfördelningen för kvinnor födda 1949. Ungefär 16 procent (1 566 kronor) av kvinnans ålderspension kommer från garantipension. Kvinnan är även berättigad till BTP motsvarande 2000 kronor per månad.²³ Om hon överväger att under ett år arbeta extra med inkomst motsvarande 5 000 kronor per månad före skatt ökar hennes disponibla inkomst med 2 600 kronor per månad under de extra förvärvsaktiva åren. Marginaleffekten²⁴ uppgår därmed till 48 procent.

²³ Bygger på en hyra 5 800 kronor per månad för en ensamstående.

²⁴ Marginaleffekten visar hur stor andel av en bruttolöneökning som hushållet inte får behålla till följd av ökad skatt, ökade avgifter och minskade bidrag. Ju högre marginaleffekt, desto mindre ökar hushållets disponibla inkomst och desto svagare blir individens ekonomiska drivkrafter att öka sin arbetsinsats. En marginaleffekt på 100 procent innebär att hela löneökningen går bort och att hushållets disponibla inkomst inte ökar alls.

Tabell 14.5 Ekonomiskt utbyte att arbeta vid sidan av pension för en kvinna född 1949 som uppbär garantipension och BTP

	Endast pension		Pension och arbete		Skillnad		Skillnad %	
	65	66	65	66	65	66	65	66
Förvärvsinkomst			5 000	5 000				
Ålderspension	7 916	7 916	7 916	8 229	0	313	0 %	4 %
Garantipension	1 556	1 556	1 556	1 356	0	-200	0 %	-13 %
Tjänstepension	3 068	3 068	3 068	3 162	0	95	0 %	3 %
Pension brutto	12 539	12 539	12 539	12 747	0	208	0 %	2 %
Inkomst brutto	12 539	12 539	17 539	17 747	5 000	5 208	40 %	42 %
Inkomst efter skatt	9 417	10 010	13 220	14 627	3 802	4 617	40 %	46 %
BTP	2 000	2 000	800	700	-1 200	-1 300	-60 %	-65 %
Disponibel inkomst	11 417	12 010	14 020	15 327	2 602	3 317	23 %	28 %

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

Anm.: Tjänstepension enligt KAP-KL avtalet.

Vid extra förvärvsarbete ökar kvinnans disponibla inkomst vid 66 års ålder i större utsträckning än året innan, dels på grund av extra intjänande dels beroende på lägre beskattning av förvärvsinkomster till följd av det utökade jobbskatteavdraget från 66.

Även äldreförsörjningsstödet påverkar incitamenten till arbete. I äldreförsörjningsstödet sker en avtrappning av stödet efter samma principer som för särskilt bostadstillägg. Reduceringen av arbetsinkomsterna är dock inte lika generös, vilket gör att margineffekterna i äldreförsörjningsstödet blir högre än i BTP-systemet. Genom att det endast är de med lägst inkomst som har rätt till grundskydd i form av BTP/SBTP och äldreförsörjningsstöd, möter de högre margineffekter än de med högre pension. Det innebär att personer med låg lön och låg inkomstpension har minst möjligheter och incitament att förbättra sina inkomster genom att skjuta upp pensioneringen alternativt arbeta sedan de gått i pension.

Genom att makars inkomster läggs samman vid beräkning av BTP och äldreförsörjningsstöd påverkas även den andra maken i hushållet av den andras beslut om att gå i pension eller att jobba extra efter pensioneringen. I och med att margineffekten ökar för båda makarna i hushållet leder det till negativa effekter på arbetsutbudet för båda.

*Individer utan behov av
inkomstprövade förmåner efter pensioneringen*

Riksförsäkringsverket analyserade 2001 de ekonomiska konsekvenserna för pensionen av att kombinera deltidsarbete och uttag av ålderspension. Analysen visade att längre arbetsliv eller ökad grad av förvärvsarbete i de flesta fall ger en högre pension oavsett inkomstnivå. För individer som under en begränsad period kombinerar partiellt uttag av pension med förvärvsarbete försämras inte pensionen särskilt mycket när dessa helt lämnar arbetskraften.²⁵

För personer utan inkomstprövade förmåner finns det en tydligare koppling mellan inbetalda utgifter och utbetalda förmåner, och det lönar sig därför bättre för dessa att fortsätta arbeta, i synnerhet beroende på att personen arbetar upp nya pensionsrätter och att jobbskatteavdraget är extra förmånligt för äldre. Rätten till ett förstärkt jobbskatteavdrag infaller dock först efter 65 års ålder vilket innebär att kombinationen av arbete och pension innebär något lägre disponibel inkomst under det 65:e året jämfört med senare. Väntar personen med att ta ut sin inkomstpension under de extra arbetsåren kommer också pensionen att bli högre till följd av att delningstalet minskar.

I tabell 14.6 illustreras det ekonomiska utbytet av att kombinera partiellt uttag av pension med förvärvsarbete för en medianinkomsttagare född 1949.

²⁵ Cohen Birman M., Nyberg K., Flexibel pensionsålder, RFV Analyserar 2001:7.

Tabell 14.6 Ekonomiskt utbyte av att ta ut 50 procent av pension och arbeta deltid jämfört med att ta ut hel pension från 65 års ålder, medianinkomsttagare för 1949

	Endast pension		Pension och arbete		Skillnad		Skillnad %	
	65	66	65	66	65	66	65	66
Förvärvsinkomst	0	0	14 031	14 031				
Ålderspension	14 611	14 611	7 305	7 617		312		4 %
Garantipension	0	0	0	0				
Tjänstepension	6 593	6 593	6 593	6 593				
Pension brutto	21 204	21 204	13 899	14 211				
Inkomst brutto	21 204	21 204	27 930	28 242	6 726	7 038	32 %	33 %
Inkomst efter skatt	15 100	15 900	20 932	22 368	5 832	6 468	39 %	41 %
BTP	0	0	0	0				
Disponibel inkomst	15 100	15 900	20 932	22 368	5 832	6 468	39 %	41 %

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

Anm.: Tjänstepension enligt KAP-KL avtalet.

Deltidsarbete vid sidan av partiell pension innebär att disponibel inkomst ökar med cirka 40 procent. Det beror bland annat på skattelättnader för förvärvsinkomsterna.

Samtidigt ökar ett extra års arbetsinkomster individens intjänade pensionsförmögenhet vilket resulterar i högre framtida pension. Då personen förvärvsarbetar halvtid mellan 65 och 66 års ålder kommer pensionen att öka dels på grund av indexeringen av den icke uttagna pensionsbehållningen dels med nya pensionsrätter. Samtidigt medför det lägre delningstalet att den utbetalda pensionen ökar.

Om personen i stället för att arbeta deltid och ta ut pension vid 66 års ålder började uppbära hel pension skulle inkomstpensionen före skatt öka med cirka 1 000 kronor per månad (motsvarande 7 procent) varav cirka en femtedel beror på lägre delningstal och resten på förräntning av pensionsbehållning (både inkomstpension och premiepension) samt på en något högre tilläggspension. Observera att efter 65 års ålder sker allt intjänande för övergångsgenerationer inom inkomst- och pensionssystemet. Tilläggspensionen räknas upp med 0,7 procent för varje extra månad efter 66 års ålder.

Typfall i tabell 14.6 illustrerar att för personer utan inkomstprövade förmåner finns det en tydligare koppling mellan extra intjänande och pensionsinkomster, dvs. det lönar sig bättre

för dessa att fortsätta arbeta, i synnerhet p.g.a. att jobbskatteavdraget är extra förmånligt för personer över 65 år.

*Arbetsutbudsbegränsningar
i samband med uttag av tjänstepension före 65*

Observera att inom vissa avtalsområden finns det begränsningar vad gäller möjligheten att uppbära tjänstepension och arbeta samtidigt. För tjänstemän i privat sektor och anställda inom kommun och landsting gäller att man bara får ta ut sin tjänstepension före 65 års ålder om syftet är att man ska sluta arbeta i motsvarande utsträckning. Arbetsutbudsbegränsningen gäller i dessa fall vid uttag av den förmånsbestämda pensionen. De krav som då ställs på privatanställda tjänstemän är att personen inte uppbär arbetslöshetsersättning, förvärvsarbetar under maximalt 20 procent av veckan samt har för avsikt att bli en ”yngre pensionär”, dvs. inte stå till arbetsmarknadens förfogande.²⁶ För anställda inom kommuner och landsting gäller att tjänstepensionen kan tas ut partiellt motsvarande arbetstidsminskningen hos arbetsgivaren.²⁷

Statligt anställda kan, rent teoretiskt, arbeta fulltid från 61 års ålder och ta ut sin pension samtidigt. Observera dock att uttag av tjänstepension före 61 års ålder förutsätter att personen avgår från sin tjänst.²⁸ Om personen därefter skulle återanställas inom staten omfattas inte personen av allmänt löne- och förmånsavtal (ALFA) vilket innebär bland annat att ingen kompletterande kollektivavtalad ersättning betalas ut vid sjukdom.²⁹ Återanställning innebär även att personen inte längre omfattas av PA03 enligt 2 § PA03, dvs. ingen ny tjänstepension tjänas in.

14.4.3 Effekten av garantiregeln på ekonomiskt utbyte av extra års arbete

Födda åren 1938–1953 tillhör den s.k. övergångsgenerationen och omfattas av en särskild garantiregel. Regeln innebär att dessa kohorter från och med den månad de fyller 65 år kan få ett tillägg till sin tillägspension. Dessa årskullar är garanterade att få ut lika

²⁶ <http://www.unionen.se>

²⁷ Pensionsåldersutredningens enkät till experter inom tjänstepensionsområdet.

²⁸ PA03 §§12 och 21.

²⁹ Pensionsåldersutredningens enkät till experter inom tjänstepensionsområdet.

mycket i sammanlagd inkomstgrundad ålderspension som motsvarar vad de har tjänat in i det gamla ATP-systemet till och med år 1994 (G94-regeln). Garantitilläget motsvarar det belopp som krävs för att nå upp till den garanterade nivån.

Garantitilläget börjar betalas ut tidigast vid 65 års ålder. För att få möjlighet att erhålla särskilt garantitillägg krävs att under åren fram till 1994 personen haft höga inkomster i minst 15 år. Därefter ska inkomsterna ha minskat relativt mycket. Om personen däremot har haft fortsatt höga inkomster efter 1994 kommer pensionen i det nya pensionssystemet att överstiga den pension som ATP-systemet skulle ha genererat och därmed kommer inget särskilt garantitillägg att betalas ut.³⁰

Denna garantiregel kan medföra att ett extra arbetsår i slutet av karriären inte alltid innebär en högre total pension. Om individens inkomstgrundade förmåner ökar på grund av extra års intjänande kan det innebära att garantitillägget minskar, vilket i sin tur leder till att den totala pensionen endast förändras marginellt eller inte alls. På det sättet försvagas ekonomiska drivkrafter att förlänga det förvärvsaktiva livet.

G94-regeln innebär i praktiken att för individer som hade sina högsta inkomster före 1994 kan pensionens storlek vara oförändrad av intjänande efter 65, vilket innebär en avsevärd försämring av det ekonomiska utbytet av extra års arbete.

Det är svårt att entydigt säga vad nettoeffekten av att öka graden av förvärvsnivå blir för individer som tillhör övergångsgenerationen. Födda 1948-1953, dvs. som omfattas av garantiregeln och som år 2012 är under 65 år var i 40-årsåldern år 1994. Garantiregeln är främst aktuell för dem som hade sina högsta inkomster före 1994, dvs. med varje ny årskull som omfattas av övergångsregler och som närmar sig 65 års ålder är det färre och färre vars pensionsutfall kommer att påverkas av garantiregeln.

14.4.4 Tjänstepensionernas påverkan på ekonomiska drivkrafter att arbeta

Pensionsmyndigheten påpekade 2009 att den viktigaste åldern i pensionssammanhang, den när flertalet förvärvsarbetande väljer att ta ut den inkomstgrundade pensionen, strängt taget bara kan påverkas med ekonomiska incitament eller genom förändrade värd-

³⁰ Cohen Birman M., Nyberg K., Flexibel pensionsålder, RFV Analyserar 2001:7.

eringar bland löntagare och arbetsgivare.³¹ Detta då det numera saknas en formell pensionsålder i det allmänna pensionssystemet.

Det är rimligt att anta att tjänstepensionernas påverkan på den enskildes pensionsbeslut beror på hur stor andel av den totala inkomsten efter pensioneringen som kommer från tjänstepensionen. I tabell 14.7 illustreras hur stor andel av den totala inkomsten efter pensionering vid 61, 65 och 70 års ålder utgörs av tjänstepensionen för låg-, median- och höginkomsttagaren i våra typfall. Tjänstepension utgör ett viktigt komplement till den allmänna pensionen och därmed höjer den ekonomiska standarden för pensionärer. Ungefär en femtedel av låg- och medianinkomsttagarens pensionsinkomster och cirka hälften av höginkomsttagarens kommer från tjänstepensionen.

Tabell 14.7 Tjänstepension som andel av den totala bruttoinkomsten efter pensioneringen. Pension från 61, 65 och 70 år, låg- median och höginkomsttagare född 1949.

	ITP2	PA-03	SAF-LO	KAP-KL
Låginkomsttagare				
61	25	24	12	21
65	21	19	10	16
70	21	19	11	18
Medianinkomsttagare				
61	22	20	12	19
65	21	19	12	18
70	19	16	11	16
Höginkomsttagare				
61	50	50	18	45
65	48	47	17	45
70	43	40	17	44

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell, egna typfallsberäkningar.

För låg- och medianinkomsttagare, dvs. för typfall med inkomster understigande intjänandetaket uppgår tjänstepensionen till cirka 10–20 procent av bruttopensionen (allmän pension plus tjänstepension) vid 65 års ålder. För inkomster över taket är kompensationsgraden högre enligt de förmånsbestämda tjänstepensionsavtalen ITP2, PA-03 och KAP-KL. Detta leder till att tjänstepensionerna utgör cirka 50 procent av den totala bruttopensionen

³¹ Olsson H., Pensionsålder, Pensionsmyndigheten, 11 januari 2011.

vid 65 års ålder. Tjänstepensionernas konstruktion har därmed störst betydelse för höginkomsttagare vad gäller ekonomiskt utbyte av arbete jämfört med pensionering.

Beräkningar som redovisas i detta avsnitt bygger på s.k. representativa löneprofiler för födda 1949, dvs. en årskull som omfattas av övergångsregler i det allmänna pensionssystemet samt av de förmånsbestämda reglerna i de flesta tjänstepensionssystem.

Tjänstepensionssystemen kommer dock i allt större utsträckning ha inslag av avgiftsbestämda system. Observera dock att för inkomster över intjänandetaket gäller de förmånsbaserade reglerna för offentligt anställda även enligt de nya avtalen.

Det finns flertal påtagliga likheter mellan systemegenskaper hos ATP-systemet och de kollektivavtalade pensionerna. Både 30-årsregeln, formell pensionsålder, automatisk utbetalning av pension vid 65 samt begränsning av antalet intjänandeår finns kvar inom de flesta tjänstepensionssystemen.

Vad gäller privatanställda arbetare (Avtalspension SAF-LO) gäller de förmånsbaserade reglerna endast retroaktivt för tjänsteår före år 1996. Detta innebär att omfattningen av de förmånsbaserade reglerna för denna grupp är försumbar. För offentligt anställda (PA03 och KAP-KL) gäller de förmånsbestämda reglerna tills vidare för anställda med inkomster över intjänandetaket.³²

Sämrre utbyte av arbete efter 65 jämfört med det allmänna systemet

För samtliga avtalsområden (förutom för den del som är avgiftsbestämd för anställda inom KAP-KL) gäller att intjänande begränsas till 65 års ålder vilket hänger samman med den formella pensionsåldern och med den åldern då tjänstepension börjar betalas ut. För privatanställda arbetare och tjänstemän krävs det en överenskommelse mellan arbetsgivaren och den anställda om premien ska betalas efter 65. För att tydligare beskriva effekterna av 65-årsgränsen inom tjänstepensionsreglerna har beräknats hur mycket bruttopensionen minskar eller ökar vid olika alternativa pensionsåldrar jämfört med pensionering vid 65 år. Förändringen har redovisats dels för de olika tjänstepensionsavtalen, dels för den allmänna ålderspensionen. Den totala effekten är således summan

³² För anställda inom staten även under taket för födda mellan 1942-1973. För anställda inom kommun och landsting gäller förmånsbestämda regler även på intjänande under taket per 1997-12-31.

av förändringen av den allmänna pensionen och tjänstepensionen. Analyserna visar att effekterna varierar påtagligt mellan alternativa pensionsåldrar och avtalsområden. För samtliga inkomstgrupper gäller att den totala pensionen påverkas minst vid tidigare uttag av pension mellan 62 och 64 år för privatanställda tjänstemän.³³

Tabell 14.8 Procentuell förändring av total bruttopension (allmän pension och tjänstepension) vid olika pensionsålder i relation till pensionering vid 65. Låg- medel och höginkomsttagare födda 1949.

Låginkomsttagare	ITP2	PA-03	SAF-LO	KAP-ML	Allmän ålderspension (inkl. GARP)
61	-25	-22	-30	-20	-42
62	-11	-18	-24	-17	-36
63	-7	-12	-17	-11	-30
64	-4	-6	-9	-6	-24
65	0	0	0	0	0
66	6	4	6	6	3
67	11	8	12	13	6
68	17	12	18	20	9
69	23	17	26	29	15
70	28	22	34	37	25
Medianinkomsttagare	ITP2	PA-03	SAF-LO	KAP-ML	Allmän ålderspension (inkl. GARP)
61	-25	-23	-27	-19	-27
62	-11	-18	-21	-16	-21
63	-7	-12	-15	-11	-15
64	-4	-6	-8	-6	-8
65	0	0	0	0	0
66	6	4	5	6	9
67	11	8	11	12	18
68	17	12	17	19	28
69	22	17	23	27	38
70	28	22	31	36	50

³³ I bilaga 1 i Pensionsåldersutredningens underlagsrapport *Hur påverkar tjänstepensioner äldres arbetsutbud* redovisas hur löneprofiler för respektive inkomstgrupp har tagits fram.

Höginkomsttagare	ITP2	PA-03	SAF-LO	KAP-KL	Allmän ålderspension (inkl. GARP)
61	-21	-20	-45	-23	-28
62	-11	-14	-37	-17	-22
63	-7	-7	-27	-10	-15
64	-4	-4	-14	-4	-8
65	0	0	0	0	0
66	5	2	6	9	9
67	10	5	12	17	18
68	15	8	19	25	28
69	20	11	27	36	39
70	25	15	36	45	52

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

För privatanställda tjänstemän och anställda inom staten, två avtalsområden med liknande pensionsregler, ökar de totala pensionerna vid arbete till 67 års ålder i stället för till 65 med 8 respektive 11 procent. Den allmänna pensionen ökar med cirka 18 procent. För höginkomsttagare ökar den totala pensionen med mellan 5 och 10 procent medan den allmänna pensionen ökar med 18 procent vid uttag av pension vid 67 års ålder.

Reglerna för garantipension gör att för låginkomsttagare påverkas den allmänna pensionen i större utsträckning av tidigare uttag och i mindre utsträckning av senareläggning av pensioneringstidpunkten än tjänstepensionerna. Exempelvis ökar tjänstepension med mellan 8 och 13 procent om tjänstepensionen betalas ut från 67 års ålder i stället för från 65 års ålder, samtidigt som den allmänna pensionen (inklusive GARP) ökar med endast 6 procent. Detta trots att inget extra intjänande sker efter 65 års ålder för samtliga avtalsområden, dock med undantag för KAP-KL. Observera dock att för en låginkomsttagare försvinner skillnaden mellan olika avtalsområden vid beräkning av disponibel inkomst. Detta då högre tjänstepension medför att bostadstillägget sänks.

Övergångsreglerna i det allmänna pensionssystemet innebär att en del av pensionen i typfallen beräknas enligt de förmånsbestämda reglerna i ATP. Övergångsreglerna gäller dock enbart intjänande fram till 65 års ålder. Vid uppskjuten pension intjänas inkomst- och premiepension, vilket innebär att arbetsinkomster efter 65 leder till högre pensionsbehållning och därmed högre pension.

För privatanställda tjänstemän som har en lägre *avtalad*³⁴ pensionsålder än 65 gäller specialregler som inte ingår i de beräkningar som gjorts här. För dessa personer är ersättningsnivån i tjänstepensionerna mellan 61 och 65 så pass hög att det inte behövs tidigt uttag av allmän inkomstpension, se avsnitt 14.4.8.³⁵

Tjänstepensionernas konstruktion innebär att det ekonomiska utbytet av uppskjuten pensionering är lägre än vad som gäller i det allmänna pensionssystemet. Betydelsen av detta är störst för höginkomsttagare, då tjänstepensionens andel av den totala inkomsten efter pensioneringen ökar med inkomstens storlek.

Betydelsen av tjänstepensionen för den totala inkomsten efter pensioneringen ökar med inkomsten. Detta innebär att det samlade ekonomiska utbytet av fler år i arbete försvagas med högre inkomst.

Ersättningsgrad vid olika pensionsåldrar

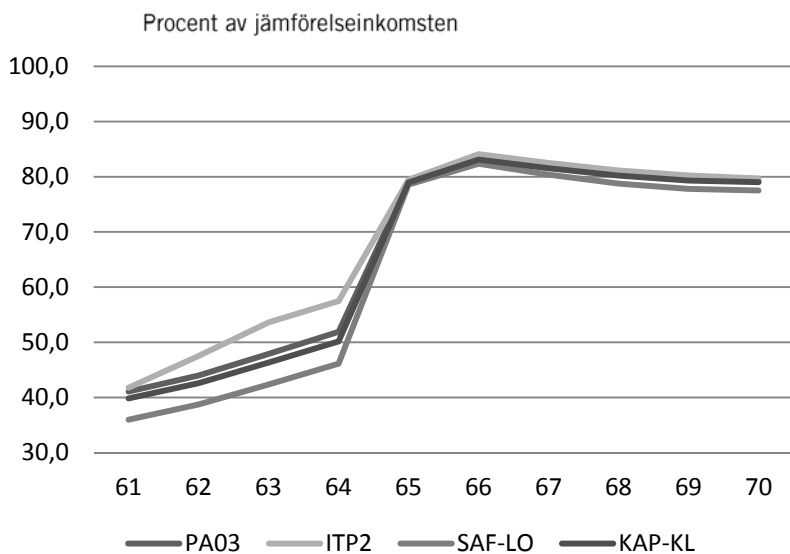
Även om regler och bestämmelser i fråga om såväl allmänna pensioner som tjänstepensioner i stort sett har tydliga incitament till längre arbetsliv är det rimligt att anta att den enskildes beslut om pensionering främst styrs av hur den ekonomiska standarden påverkas vid olika alternativ. I följande typfallskalkyler analyseras därför *ersättningsgraden*, dvs. hur stor andel av den disponibla inkomsten som en person får behålla vid övergången från arbete till pension. Ju högre ersättningsgrad, desto mindre minskar den disponibla inkomsten och desto svagare blir de ekonomiska drivkrafterna att kvarstå i arbete. Ersättningsgraden beräknas utifrån disponibel inkomst före och efter pensioneringen, dvs. hänsyn tas till både skatteeffekten och effekten av skattefria transfereringar såsom bostadstillägg till pensionärer. Kalkylerna avser som tidigare låg-, median- och höginkomsttagare födda 1949.

Det är viktigt att vid beräkning av ersättningsgrader ta hänsyn till samtliga pensionsrelaterade förmåner. Inte minst för att det i förarbetena³⁶ till pensionsreformen uttalas att det allmänna pensionssystemet inte ska stå för hela pensionsskyddet, utan ska tillsammans med tjänstepensionen utgöra en rimlig pension.

³⁴ Gäller vissa yrkesgrupper.

³⁵ Detta gäller inte för de som har gjort ett Alternativt ITP-val (s.k. 10-taggarval) eller de som tillhör ITP1.

³⁶ Prop.1993/94:250, s. 16.

Diagram 14.4 Ersättningsgrader. Typfall låginkomsttagare född 1949.

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

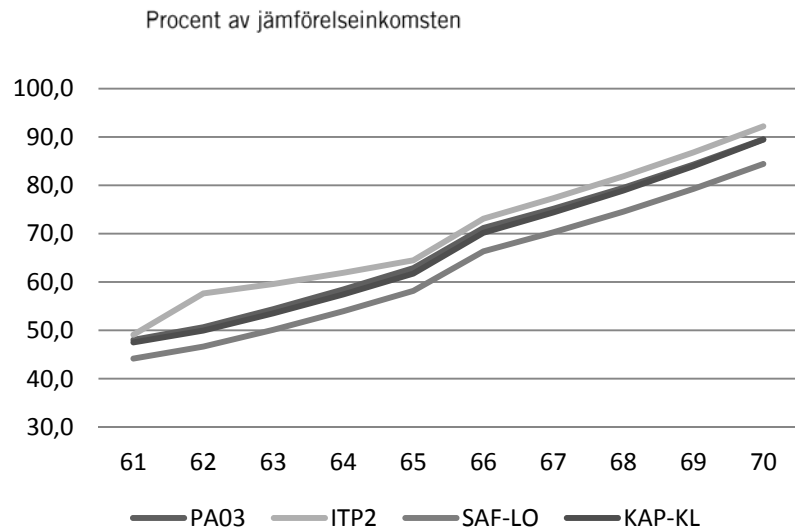
För låginkomsttagare är ersättningsgrader efter 65 års ålder högre jämfört med tidigare redovisade bruttokompensationsgrader, beroende på effekten av bostadstilläggen till pensionärer. Före 65 års ålder är ersättningsgraden något lägre än bruttokompensationsgraden beroende på effekten av jobbskatteavdraget. Detta som innebär att skattesatsen vid förvärvsarbete är lägre än skattesatsen efter pensionering.

För en låginkomsttagare är ersättningsgrader som högst vid 65 och vid 66 års ålder vilken beror dels på åldersgränsen för utbetalning av garantipension och bostadstillägg (BTP), dels på åldersgränsen för förhöjt grundavdrag till pensionärer. För den tredjedel av alla nybeviljade pensionärer, främst kvinnor, som har låga pensioner och uppbär garantipension och BTP lönar det sig dåligt att fortsätta att arbeta. Om en låginkomsttagare väljer att vara kvar i arbetslivet fram till 67 års ålder minskar ersättningsgraden till följd av att bostadstillägget blir lägre. Det utökade jobbskatteavdraget som gäller efter 65 års ålder gör det relativt lönsamt att arbeta, dvs. höjer den disponibla inkomsten före pensioneringen, och resulterar samtidigt i lägre ersättningsgrader efter

66 års ålder. En lägre ersättningsgrad innebär därmed att personen för att kunna gå i pension vid den åldern avstår mer av livsinkomsten vilket kan påverka arbetsutbudet positivt.

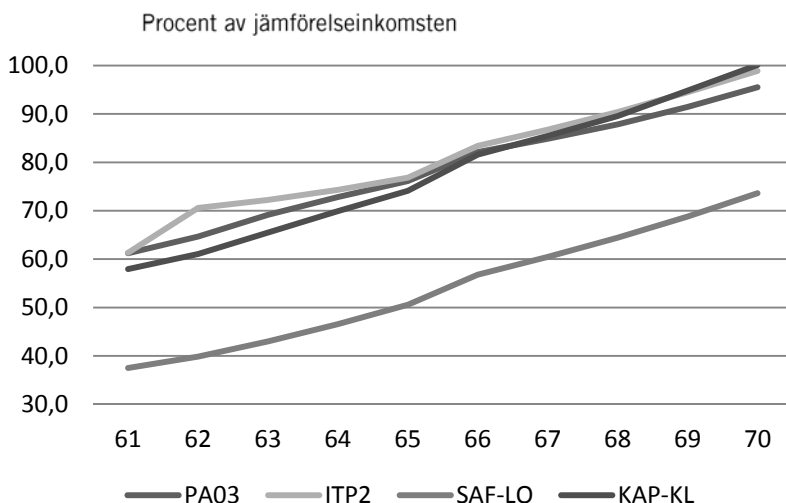
För en medelinkomsttagare är ersättningsgrader uttryckt som förändring av disponibel inkomst före och efter pensioneringen lägre jämfört med förändringen av bruttovärden. Detta beror framför allt på effekten av jobbskatteavdraget. Jobbskatteavdraget innebär att individen måste avstå från mer disponibel inkomst vid pensioneringen vilket påverkar ersättningsgrader.

Diagram 14.5 Ersättningsgrader, medianinkomsttagare född 1949.



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

Vid tidigt uttag av pension är ersättningsgrader som högst för höginkomsttagare. Mätt som skillnaden i disponibel inkomst före och efter pensioneringen uppgår ersättningsgraden till cirka 41 procent för en låginkomsttagare och närmare 60 procent för en höginkomsttagare.

Diagram 14.6 Ersättningsgrader, höginkomsttagare född 1949

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

För en höginkomsttagare innebär uttag av pension att inkomsten faller under skiktgränsen för statlig inkomstskatt vilket sänker den genomsnittliga skattesatsen efter pensioneringen. Effekten innebär att ersättningsgrader är mellan 1 och 5 procentenheter högre än de redan relativt höga bruttokompensationsgrader som redovisas i diagram 14.6. Skattereglerna innebär med andra ord en ytterligare förstärkning av inkomsteffekten för höginkomsttagare.

14.4.5 Lönsamt för medianinkomsttagare att förlänga det förvärvsaktiva livet

Det är relativt lönsamt för äldre personer med medianinkomster att förvärvsarbeta längre. Dels beror det på det förstärkta jobbskatteavdraget efter 65 års ålder, dels på att den allmänna pensionen ökar. För en låginkomsttagare påverkas det ekonomiska utbytet däremot av avräkningsregler för garantipension och bostadstillägg till pensionärer. För en höginkomsttagare är det i stället den relativt stora betydelsen av tjänstepensionerna för den totala pensionsinkomsten som leder till att utbyte av extra års arbete är lägre än för en medianinkomsttagare. Det beror även på att inkomster efter pensioneringen hamnar för höginkomsttagare i vårt typfall under

skiktgränsen för statlig inkomstskatt vilket motverkar effekten av jobbskatteavdraget.

Det är också värt att observera att för privata tjänstemän med medianinkomster är det relativt förmånligt att gå tidigt i pension. Ersättningsgraden sjunker ganska obetydligt vid pensionering i åldern 62–64 år.

Tabell 14.9 Disponibel inkomst vid olika pensionsålder i relation till
disponibel inkomst vid pensionering vid 65, född 1949

Låginkomsttagare	ITP2	PA03	SAF-LO	KAP-KL
61	-47	-48	-54	-49
62	-40	-44	-50	-45
63	-37	-39	-46	-41
64	-35	-34	-41	-36
65	0	0	0	0
66	5	5	4	5
67	5	5	4	5
68	6	5	4	5
69	6	6	4	6
70	7	7	5	7
Medelinkomsttagare	ITP2	PA03	SAF-LO	KAP-KL
61	-24	-24	-24	-23
62	-11	-19	-19	-19
63	-7	-13	-13	-13
64	-4	-7	-7	-6
65	0	0	0	0
66	13	13	14	13
67	21	20	21	21
68	29	28	30	30
69	38	37	39	39
70	47	47	49	49

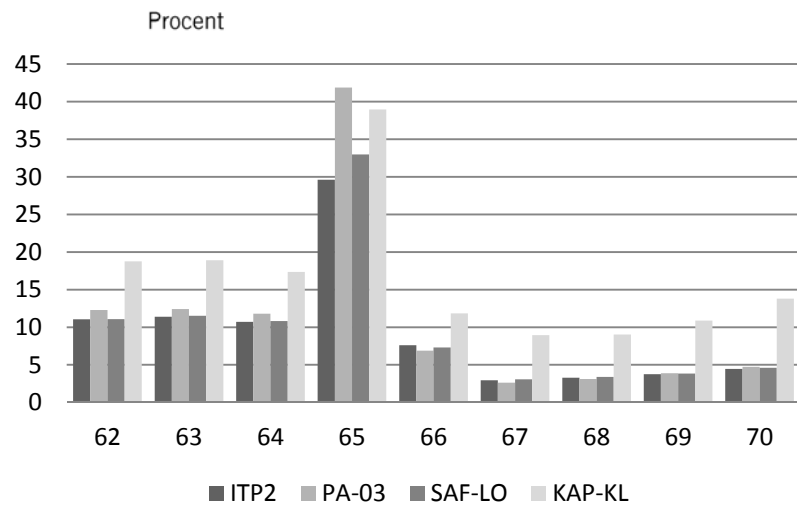
Höginkomsttagare	ITP2	PA03	SAF-LO	KAP-KL
61	-23	-23	-29	-25
62	-11	-17	-23	-19
63	-7	-10	-16	-13
64	-4	-5	-8	-6
65	0	0	0	0
66	9	8	12	10
67	14	12	20	16
68	20	17	29	23
69	26	23	39	31
70	33	29	50	39

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

Att gå i pension vid 67 års ålder i stället för vid 65 innebär att den disponibla inkomsten ökar med cirka 20–21 procent för en medianinkomsttagare och med mellan 12–20 procent för höginkomsttagare. Det ekonomiska utbytet av extra års arbete är som störst inom avtalsområden med intjänande efter 65 års ålder (KAP-KL) och inom avtalsområden med större inslag av avgiftsbestämda regler (Avtalspension SAF-LO).

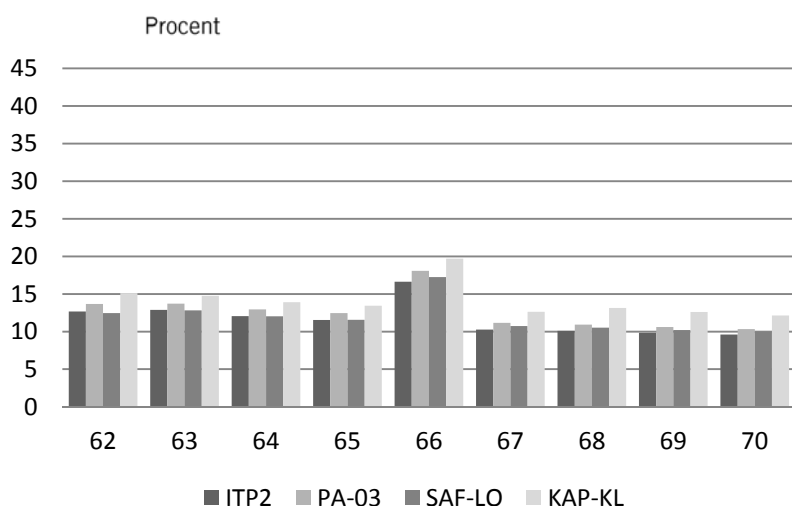
Nackdelen med det mått som redovisas i tabell 14.9 är att det inte tar hänsyn till tiden med ersättning. Måttet tar inte heller hänsyn till att den som skjuter upp pensionsuttaget kommer att få en högre disponibel livsinkomst på grund av högre inkomst under de extra förvärvsaktiva åren. I diagram 14.7–14.9 redovisas hur den *ackumulerad disponibla inkomsten efter pensioneringen*³⁷ påverkas av att tidpunkten för uttag av pension skjuts upp med mellan 1 och 9 år.

³⁷ Summan av disponibla inkomster givet prognostiserad återstående medellivslängd vid respektive ålder (SCB:s befolkningsprognos 2011, avser kohort född 1949).

Diagram 14.7 Förändring av återstående disponibel livsinkomst från år till år, låginkomsttagare

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

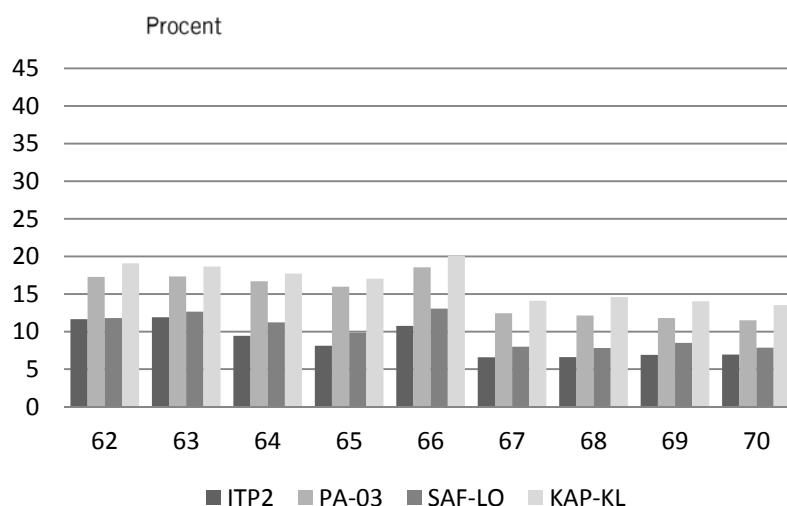
För en låginkomsttagare är utbytet i termer av ökningen av återstående disponibel livsinkomst som störst om individen väntar med pensionsuttag till 65 års ålder. Detta beror på att vid uttag av pension före 65 års ålder får man ingen garantipension. När man sedan får garantipension vid 65 års ålder beräknas den som om individen tar ut inkomst- och premiepension vid 65 år. Det vill säga minskningen av inkomstpensionen vid tidigt uttag kompenseras inte genom att garantipensionen blir högre. Efter 65 års ålder minskar förändringen av den ackumulerade återstående livsinkomsten eftersom bostadstillägget minskar i takt med att pensionen blir högre. Om man antar att individen väljer pensionering vid den ålder då ökningen av pensionsförmögenheten är som störst framstår pensionering vid 65 års ålder som det mest rationella alternativet för en låginkomsttagare.

Diagram 14.8 Förändring av återstående disponibel livsinkomst från år till år, medianinkomsttagare

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

För medel- och höginkomsttagare är den ackumulerade ökningen av disponibel inkomst som störst före 66 års ålder. Enligt ITP2-avtalet är det särskilt förmånligt för arbetsgivaren att ge den anställda tidig pension efter 62 års ålder, eftersom den enskilde arbetsgivaren då slipper betala in återstoden av pensionspremierna som skulle gällt om personen hade arbetat kvar fram till 65-årsdagen, den s.k. slutbetalningen. Slutbetalningen av pensionen fördelas i stället på kollektivet. För de anställda innebär det att pensionering vid 62 påverkar tjänstepensionen endast marginellt jämfört med om man fortsätter arbeta fram till det att man fyller 65. Vid 66 års ålder påverkas den procentuella förändringen av disponibel livsinkomst av det utökade jobbskattavdraget.

Att den procentuella förändringen av den återstående disponibla livsinkomsten är lägre för höginkomsttagare jämfört med medianinkomsttagare beror framför allt på ett extra års förvärvsinkomst efter skatt för denna inkomstgrupp utgör en mindre andel av den totala återstående disponibla inkomsten.

Diagram 14.9 Förändring av återstående disponibel livsinkomst från år till år, medianinkomsttagare

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

14.4.6 Ersättning till äldre anställda vid arbetsbrist

Inom kollektivavtalade försäkringar finns det arrangemang tänkta som ersättningssystem om en äldre anställd blir friställd p.g.a. arbetsbrist. Oftast gäller det för individer som är 61 år eller äldre, eftersom ersättningen betalas ut fram till 65 år under förutsättningen att individen varken uppbär förvärvsinkomster eller ålderspension. Denna typ av ersättningar är dock mindre förekommande i dag än för 10–20 år sedan.

I tabell 14.10 sammanställs ersättningsgrader inom respektive avtalsområde för en medianinkomsttagare född 1949 (slutlön 28 060 kronor per månad).

**Tabell 14.10 Ersättningsgrad vid arbetsbrist
för medianinkomsttagare född 1949**

	ÅP+TJP (uttag vid 63)	Arbetslöshetsersättning ³⁸	Staten	KAP-NL	ITP ³⁹
Ersättning (brutto)	21 204	14 900	19 803	16 837	18 240
Ersättningsgrad	73	53	69	60	64

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

I tabellen illustreras ersättningsgraden beräknad utifrån skillnaden i disponibel inkomst före och efter ersättningen. Jobbskatteavdraget innebär att ersättningsgraden är lägre än de bruttonivåer som redovisas i respektive avtal.

För anställda inom staten gäller det så kallade Trygghetsavtalet. Kravet är att den anställda är minst 61 år och hotas av friställning som en följd av att det råder övertalighet.⁴⁰ Pensionsersättning kan dock beviljas även om den äldre inte hotas friställning på grund av övertalighet. Kravet är då att en annan person som är uppsägningshotad p.g.a. arbetsbrist får behålla sin anställning.⁴¹ Nivån på pensionsersättningen⁴² beräknas till 101 procent upp till 1 IBB, 65 procent mellan 1 och 20 IBB och 32,5 procent mellan 20 och 30 IBB, allt som andel av pensionsunderlaget, multiplicerat med tjänstetidsfaktorn.⁴³ En individ kan omfattas av Trygghetsavtalet som längst i sju år från och med att din statliga anställning upphörde. Ersättningen samordnas med förvärvsinkomst vid en ny anställning så att inkomsten tillsammans med pensionen inte överstiger den tidigare inkomsten.

Även enligt avtalet för kommun och landstingsanställda ges äldre arbetstagare rätt till s.k. särskild ersättning då han eller hon blir uppsagd på grund av arbetsbrist och har fyllt 61 år vid

³⁸ Beräknas som 80 procent av inkomsten upp till ett tak på 18 700 kronor i månaden.

³⁹ Beräknas som 70 procent av lönen de första 6 månaderna och 50 procent av lönen resterande 6 månaderna.

⁴⁰ Före den 1 januari 2008 gällde 60 år som tidigaste ålder. Se Förhandlingsprotokoll 2005-03-07 Ändringar i Trygghetsavtalet (TA).

⁴¹ Ansökan görs hos SPV. Det är arbetsgivarens ansvar att ansöka om arbetstagaren vill ha pensionsersättning direkt efter uppsägningstidens slut. Därefter kan arbetstagaren själv ansöka när hon eller han själv vill.

⁴² Enligt 20 § i PA-03 (se Trygghetsavtalet § 16).

⁴³ Om det finns särskilda skäl kan dessutom s.k. särskild pensionsersättning betalas ut om den uppsagde var 55 år eller äldre vid entledigandet. Det är TA-nämnden som prövar om särskilda skäl råder. Det finns även möjlighet att ansöka om särskild pensionsersättning på grund av synnerliga skäl. Vid bedömningen gäller inte reglerna om ålder eller a-kassa som ovan. Ersättningen kan då utgå tidigare än 61 års ålder men det är väldigt ovanligt.

tidpunkten för uppsägningen.⁴⁴ Sådan rätt gäller då arbetstagaren inte längre har rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och då väljer att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Rätten gäller till och med kalendermånaden innan arbetstagaren fyller 65 år. Ersättningen utgörs av ett fast belopp per månad som motsvarar 60 procent av arbetstagarens genomsnittliga lön 12 månader före uppsägningen. Ersättningen ska samordnas med eventuell förvärvsinkomst under tiden då särskild ersättning utgår.

Utbetalningstiden för särskild ersättning borde maximalt bli cirka 1,5 år. För det första har en arbetstagare som fyllt 61 år vid uppsägningen och varit anställd minst 10 år en uppsägningstid på 12 månader. För det andra följer tid med dagpenning enligt arbetslöshetsförsäkringen, vilken räcker cirka 1,5 år. Först därefter kan det bli aktuellt att betala ut den särskilda ersättningen.

Privata tjänstemän har inom ramen för SAF-PTK-avtalet det s.k. Trygghetsrådet som hjälper till vid arbetsbrist. Detta omställningsavtal är inte lika fördelaktiga som motsvarigheten på den statliga sidan och kommunal och landstingssidan. Den som är mellan 60 och 65 år ersätts med 70 procent av tidigare lön under 6 månader och med 50 procent under 12 månader. Man ska samtidigt ha arbetslöshetsersättning, och ersättningsnivåerna är inklusive denna inkomst. Under de senaste fem åren har drygt 9 000 personer över 60 år blivit uppsagda på grund av arbetsbrist och sökt Trygghetsrådets stöd. Av dessa gick cirka hälften till nytt arbete eller startade eget.⁴⁵

Inom samtliga fall gäller att ersättningsgraden är högre än vad som gäller enligt regelverket för arbetslöshetsförsäkringen. För offentligt anställda betalas ersättningen fram till 65 års ålder. För privatanställda tjänstemän sker utbetalningen under 6 månader och 50 procent under 12 månader. De relativt höga ersättningsnivåerna innebär att individen kan lämna arbetsmarknaden för tidig pensionering utan att behöva göra uttag av allmän ålderspension. Att ersättningen som i fallet med exempelvis Trygghetsavtalet avräknas mot förvärvsinkomst innebär att det finns risk för inlåsnings effekter och passivisering av äldre arbetskraft. Det finns risk att äldre ser ersättningen som ett förtida pensionsuttag och slutar uppfatta sig själva arbetssökande.

⁴⁴ Förutsättningen är att man haft tillsvidareanställning med minst 40 procents sysselsättningsgrad hos kommunal arbetsgivare sedan minst 10 år.

⁴⁵ Ann Lundberg Andersson, PTK.

För anställda inom staten kan pensionsersättning beviljas även om den äldre inte hotas friställning dock med kravet är en annan person som är uppsägningshotad till följd av arbetsbrist får behålla sin anställning. Det finns risk att regeln påverkar attityder gentemot äldre arbetskraft, där de äldre bokstavligen köps ut för att ersättas av andra, oftast yngre medarbetare. Regeln kan även användas då två äldre medarbetare i samma ålder ska "vägas" mot varandra och där kompetenskillnaden gör att den andre erbjuds en pensionslösning.

14.4.7 Avgångspension

De ekonomiska konsekvenserna av pensionsuttag före 65 års ålder som redovisades i föregående avsnitt bygger på huvudregler i respektive avtal. Arbetsgivaren och den anställda kan dock avtala om specialregler för tidig pensionering. I många fall bestäms villkoren för avgångspensioner i enskilda uppgörelser, dvs. det saknas kollektivavtal som reglerar hur en avgångspension ser ut. Arbetsgivare och arbetstagare förhandlar enskilt om nivån på avgångspensionen, omfattningen av pensionen samt en eventuell fortsatt försäkring via arbetsgivaren. Detta försvårar möjligheten att utvärdera ekonomiska konsekvenser av avgångspensioneringar.

En statlig arbetsgivare kan bevilja en enskild anställd förmånligare pensionsvillkor än vad som framgår av pensionsavtalet. Avtalen för statligt anställda medger rätt för arbetsgivaren när särskilda skäl föreligger att gå med på förmånligare villkor än vad som framgår av standardavtalet (se PA 03 § 33). Det handlar dock, enligt uppgifter från Statens arbetsgivarverk, enbart om ett fåtal beslut per år. Liknande formuleringar finns i tjänstepensionsavtalet för kommunal- och landstingsanställda. Den anställda och arbetsgivaren kan alltså teckna specialavtal vid sidan av de reguljära reglerna. Man kan t.ex. avtala om mer förmånliga ersättningsnivåer och/eller en annan pensionsålder.

Även en förtida avgång för privatanställda tjänstemän kan ske genom avgångspension. Dessa avtal är dock inte reglerade i ITP-avtalet. Begränsningar om högsta pensionsnivåer gäller i nivåer med kompletteringsregeln i Inkomstskattelagen. För avgångspensionen tillämpas kompletteringsregeln för anställda med minst tre år kvar till ordinarie pensionsålder (65 år). Den högsta pensionsnivå man erbjuder anställda med mindre än tre år kvar till ordinarie pensions-

ålder (65 år) är 65 procent av lönedelar upp till 20 IBB och 32,5 procent av lönedelar mellan 20 IBB och 30 PBB.

I produkten från Alecta om erbjudande om avgångspension finns möjligheten för arbetsgivaren att slippa en del av kostnaderna genom s.k. kollektiv slutbetalning. Det betyder att slutbetalningen av premien, dvs. den del av förmånen som inte är slutbetald vid pensioneringstillfället, sprids över hela arbetsgivarkollektivet inom ITP om avgångsåldern är 62 år eller äldre. Detta gör att arbetsgivaren inte behöver stå för en del av kostnaden för avgångspension. Är avgångsåldern yngre än 62 år, svarar däremot arbetsgivaren själv för slutbetalningen av premien. Slutbetalningen, dvs. betalningen av återstående premier, gör att den anställda får samma pension efter 65 års ålder som om han eller hon hade arbetat fram till 65 års ålder.

I en rapport från Svenskt Näringsliv från 2010 påpekas att det som oftast handlar om generösa erbjudanden till arbetstagaren. Enligt rapporten minskar inkomsten fram till ordinarie pensionsålder i genomsnitt med mellan 70 och 80 procent och nivån på den ålderspension och den kollektivavtalade pensionen man får från 65 års ålder påverkas inte. Detta beror på att det i erbjudandet ofta ingår att arbetsgivaren kompenserar för det bortfall som annars hade uppstått när arbetstagaren slutar arbeta, så att den framtida ålderspensionen inte blir lägre än den hade blivit vid fortsatt arbete. I rapporten redovisar de ekonomiska konsekvenserna av olika typer av avgångar och för olika typer av anställningar. Enligt beräkningar som redovisas i rapporten får en person som vid tidpunkt för avgångspension tjänar 30 000 kronor per månad en avgångspension på 21 000 kronor per månad vilket motsvarar en ersättningsgrad⁴⁶ på 66 procent. Att nettoinkomsten blir mindre än 70 procent av den tidigare nettoinkomsten beror på att man går miste om jobbskatteavdraget som inte gäller för pensionsinkomster.⁴⁷ Eftersom jobbskatteavdraget inte gäller för avgångspension så förskjuts incitamenten något.

⁴⁶ Skillnaden mellan avgångspension efter skatt och slutlön efter skatt.

⁴⁷ Se Salen M., Fölster S., Miljonlotteri om avgångspensioner, Svenskt Näringsliv, maj 2010 s. 9.

14.4.8 Övriga pensionsrelaterade speciallösningar inom kollektivavtalade försäkringar

Förutom kollektivavtalade ersättningssystem vid arbetsbrist för äldre anställda och regelverket kring avgångspensioner finns andra speciallösningar som skapar ekonomiskt utrymme att lämna det förvärvsaktiva livet före 65 års ålder.

Förkortad utbetalningstid av tjänstepensionsförmåner

Inom samtliga tjänstepensionsområden finns möjlighet att ta ut tjänstepension under en kortare tid än livsvarigt. Inkomster från avtalspensionen kan då medföra att det blir möjligt att sluta arbeta även om den allmänna ålderspensionen inte är tillräcklig. Det har blivit allt vanligare att pensionerna tas ut sekventiellt, dvs. att man finansierar tidig pensionering innan 65 med enbart tjänstepension utan att ta ut allmän ålderspension, vilken man väntar med att ta ut fram till 65-årsdagen.⁴⁸

För privatanställda arbetare gäller att utbetalningsperioden kan ändras till 5–20 år i stället för livsvarigt. Detsamma gäller privatanställda tjänstemän. Det kompletterande ITPK kan dessutom betalas ut under 2 år i stället för livet ut. För anställda inom Kommun och Landsting (KAP-KL) kan utbetalningsperioden ändras från livsvarigt till 5 eller 10 år.⁴⁹ Detsamma gäller anställda som omfattas av PA03. När utbetalningarna har påbörjats kan man inte ändra utbetalningstiden.⁵⁰

För låginkomsttagare kan ett sekventiellt uttag av tjänstepension innebära att en del av minskningen av den totala pensionen efter 65 års ålder kompenseras av högre bostadstillägg till pensionärer. Inkomst i form av tjänstepension minskar nämligen bostadstilläggets storlek. För en låginkomsttagare kan uttaget av tjänstepension under 5 år i stället för att livsvarigt höja kompensationsgraden med cirka 10 procentenheter mellan 61 och 65 års ålder samtidigt som den disponibla inkomsten efter 65 påverkas endast marginellt.

⁴⁸ Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning, en kunskapsöversikt, Daniel Hallberg, Ds 2007:21.

⁴⁹ Vilka alternativa utbetalningstider som används bestäms av respektive tjänstepensionsförvaltare.

⁵⁰ Amf.se.

Det är framför allt för de avgiftsbestämda förmånerna som individen kan välja en kortare utbetalningstid för. Inom staten och för privatanställda tjänstemän kan dock den förmånsbestämda pensionen tas ut under kortare tid vid förtida uttag, dvs. om personen avser att gå i pension före sin ordinarie pensionsålder. Detta innebär att för tjänstepensionsavtal som har större inslag av avgiftsbestämda regler (som exempelvis SAF-LO och för anställda inom Kommun och Landsting med inkomster under intjänandetaket) har sekventiella uttag en större betydelse.

Lägre avtalad pensionsålder

För privatanställda tjänstemän med avtalad pensionsålder lägre än 65 år, dock tidigast fr.o.m. 55 år, utgör ålderspensionens storlek 65 procent av pensionsunderlaget upp till 7,5 IBB och i övrigt samma som vid pensionsålder 65 år. Vid förtida (och uppskjutet) uttag omräknas ålderspensionen med tillämpning av Alectas försäkrings-tekniska antaganden.⁵¹ Observera att ersättningsnivån är så pass hög att individen inte behöver göra uttag av allmän ålderspension. Det handlar dock om relativt liten grupp bland privatanställda tjänstemän. Liknande avtal finns även för anställda inom staten och arbetstagare inom räddningstjänsten (KAP-KL).

Delpension

Från 2003 finns ett delpensionsavtal för anställda i statlig sektor. En anställd som är mellan 61 och 65 år kan beviljas delpension om arbetsgivaren beslutar om detta med verksamhetens behov som utgångspunkt. Arbetstiden kan minskas med högst 20 timmar per vecka. Delpensionen uppgår till 60 procent av delpensionsunderlaget. För att beräkna delpensionen multipliceras arbetstidsminskningen i procent med lönen. Detta belopp multipliceras sedan med 60 procent, vilket blir storleken på delpensionen. Går man ner från heltid till halvtid blir den totala inkomsten 80 procent av heltidslönen. Om lönen ökar, räknas även delpensionen om för att följa löneökningen. När den delpensionerade fyller 65 år hän-

⁵¹ Förmånen minskas med ca 0,5 procentenheter per förtida uttagen månad. Förmånen ökas med 0,6 procentenheter per senarelagd uttagen månad (källa: Alecta).

visas denne till att ta ut sin allmänna ålderspension och avtalade ålderspension eller återgå i full tjänst.

Enligt delpensionsavtalet behåller individen sin fulla pensionsrätt inom tjänstepensionsavtalet från sin ordinarie pensionsålder som om denne hade arbetat vidare utan arbetstidsförkortning. Detta gäller både avgiftsbestämd och förmånsbestämd pension. De pensionspremier som måste betalas in för att täcka det finansieras inte av den enskilde arbetsgivaren utan läggs som en kostnad på alla statliga arbetsgivare. Varken de förmånsbestämda delarna eller de avgiftsbestämda delarna i PA-91 och PA 03 förändras alltså av att ta ut delpension.

Den allmänna pensionen kan påverkas men det beror på tidigare lön och storleken på arbetstidsminskningen till följd av delpensionen.

Om arbetstidsminskningen innebär att den pensionsgrundande inkomsten kommer över taket i socialförsäkringssystemet, så förblir vanligtvis den allmänna pensionen oförändrad av att ta delpension. I annat fall blir den allmänna pensionen vanligtvis något lägre. För höginkomsttagare ger således det statliga delpensionssystemet utrymme att välja delpensionering utan att förlora någon framtida pension till följd av arbetstidsminskningen.

Den 1 januari 2006 trädde ett nytt kommunalt pensionsavtal (KAP-KL) i kraft. Avtalet ger möjlighet för en arbetstagare och en arbetsgivare att träffa enskild överenskommelse om partiell särskild avtalspension, som är detsamma som delpension. Att få en delpension beviljad är ingen rättighet, men alla har möjlighet att ansöka och förhandla om delpension. Enligt SKL är denna typ av överenskommelser ej vanligt förekommande.

Det kommunala deltidssavtalet, s.k. partiell särskild avtalspension, är inte lika tydligt formulerat som för anställda inom staten. Det finns inget regelverk som styr den enskilda överenskommelsen om delpension. De anställda och arbetsgivare kan fritt komma överens om delpensionens omfattning, delpensionstid och om vilken delpensionsnivå som ska gälla. Dessutom bestäms i varje enskilt fall om pensionsavgift för avgiftsbestämd ålderspension ska slutbetalas samt om samordning ska ske med annan inkomst under delpensionstid.

I de allmänna bestämmelserna (AB) finns en rekommendation om att man vid deltidсанställning bör sträva efter en genomsnittlig arbetstid på minst 20 timmar i veckan. Vid lägre sysselsättningsgrad minskar försäkringsbeloppet från tjänstegrupplivförsäkringen

(TGL-KL) till de efterlevande om personen skulle avlida. I avtalet framgår ingen lägsta ålder i KAP-KL för att få delpension beviljad. På Visions hemsida framgår dock att det ”ändå är rimligt att delpension kan vara aktuellt de sista åren i arbetslivet.”⁵² Som längst kan delpension betalas ut till och med den månad den anställda fyller 67 år.

Delpension kan påverka arbetsutbudet på flera sätt. Dels kan det totala antalet arbetade timmar minska eftersom personer som annars skulle ha arbetat heltid i stället arbetar deltid. Dels kan antalet arbetade timmar öka då en del av dem som annars skulle ha lämnat arbetsmarknaden helt arbetar kvar på deltid med en delpensionslösning. De empiriska studier som gjorts baserade på det svenska delpensionssystemet som fanns i socialförsäkringen mellan 1976 och 2000 visar att det totala antalet arbetade timmar i ekonomin troligen ökade till följd av möjligheten att gå i deltidspension.⁵³ Riksrevisionen har år 2008 analyserat deltidspensionen som finns i det statliga avtalet och funnit att det totala arbetsutbudet troligtvis minskat för de statligt anställda. Delpension kan således ha både negativa och positiva effekter på det totala antalet arbetade timmar.

Att delpension har mindre konsekvenser för den allmänna ålderspensionen för höginkomsttagare kan påverka arbetsutbudet negativt. Eftersom höginkomsttagare har ett högre arbetskraftsdeltagande i högre åldrar är det rimligt att anta att majoriteten av dessa individer skulle ha fortsatt att arbeta heltid i frånvaro av delpensionsförmånen. Detta skulle då betyda att delpension fungerar som en subvention av fritid och bidrar till att minska arbetsutbudet.⁵⁴

Konsekvenser av deltidarbete under de sista förvärvsaktiva åren

Att trappa ner och arbeta deltid åren innan pensioneringen kan för den enskilda vara en förutsättning för att orka arbeta längre. I en enkät genomförd av Pensionsmyndigheten 2011 tillfrågades personer mellan 61 och 67 år om sin inställning till pensionsbeslut och längre arbetsliv. Så mycket som 45 procent av både män och kvinnor uppgav att större möjlighet till deltidarbete skulle få dem

⁵² vision.se.

⁵³ Lachowska, Sundén och Studier i finanspolitik 2009/7 41 Wadensjö, 2008.

⁵⁴ Hallberg D., Delpensionsavtalet inom det statliga området – Typfallsberäkningar av ekonomiska incitament för individen. Institutet för framtidsstudier.

att jobba under flera år än vad de planerar för tillfället. Problemet är att om slutinkomsten ligger till grund för tjänstepensionen uppstår en situation där pensionering kan vara mer fördelaktigt ekonomiskt sett än att övergå till deltidarbete. De ekonomiska drivkrafterna påverkas framför allt av övergång till deltid före 65 års ålder.

Från 2003 finns ett delpensionsavtal för anställda i statlig sektor. Kommunal och landstingsanställda fick möjlighet att uppbära delpension från och med 1 januari 2006. Delpension är ingen rättighet utan det är upp till arbetsgivaren att bevilja det i varje enskilt fall. I detta avsnitt analyseras konsekvenserna av deltidarbete givet de ordinarie avtalsbestämmelserna.

Vilken inkomst som ligger till grund för pensionsberäkningarna har betydelse för vilka ekonomiska drivkrafter som en individ har för att förlänga det förvärvsaktiva livet. Övergång till deltidarbete mellan 61 och 64 års ålder påverkar som mest tjänstepensionen för höginkomsttagare inom privat sektor (ITP2). Detta beror framför allt på att slutlönen ligger till grund för beräkningen av den förmånsbaserade delen.⁵⁵ Nertrappning av arbetstiden under de sista 5 åren för den som har förmånsbestämd pension och lön över 7,5 inkomstbasbelopp kan även innebära att rätten till kompletterande pension på inkomstdelar över 7,5 minskar eller försvinner helt.

För anställda inom kommuner och landsting gäller att vid uträkning av den förmånsbestämda pensionens storlek används ett pensionsunderlag som baserar sig på de fem bästa årsinkomsterna under de sju år som närmast föregår beräkningstidpunkten, exklusive året före pensioneringen, s.k. buffertår. Årslöner för respektive år omräknas med förändringen av prisbasbeloppet för respektive år och beräkningsåret. Konstruktionen med ett buffertår innebär att den allra senaste lönen inte påverkar förmånen. Man kan därför gå ned i arbetstid året innan pensioneringen utan att den framtida pensionen påverkas.

I det allmänna pensionssystemet är effekten av deltidarbete på slutlig pension lägre vilket beror på att den reformerade delen är avgiftsbestämd och att ATP-delen bygger på de 15 bästa åren och inte på slutinkomsterna.

För höginkomsttagare påverkas den allmänna pensionen inte av deltid åren innan 65 års ålder vilket beror på intjänandetaket.

⁵⁵ Enligt det nya ITP-avtalet är det möjligt att genom överenskommelse med arbetsgivaren arbeta deltid men att arbetsgivaren betalar premier som gäller vid heltidsarbete.

För låginkomsttagare resulterar deltidarbete endast i en marginell inkomstförändring när hänsyn tas till skatt och bostadstillägg till pensionärer.

För en individ som väljer att börja arbeta deltid åren innan pensioneringen påverkas den framtida tjänstepensionen på olika sätt beroende om övergången till deltid sker före eller efter 65 års ålder. Att effekten är olika beror på att förmånsbestämda tjänstepensioner beräknas utifrån inkomster fram till 65 års ålder. För de avgiftsbestämda delarna gäller att inga premier betalas in efter 65 års ålder. Observera att tjänstepensionsreglerna kan ha olika konsekvenser för kvinnor och män beroende på könsspecifika arbetsmarknadsmönster, som förvärvsavbrott, tid i arbete och löneutveckling. Många kvinnor har en annorlunda livssituation än män. De förvärvsarbetar kortare tid och har i större utsträckning deltidsanställningar.

Undantagsregel för privatanställda tjänstemän

För privatanställda tjänstemän gäller att konsekvenser för tjänstepensionen av lönesänkningen åren innan pensioneringen kan under vissa förutsättningar delvis undvikas genom så kallat lönesänkingsfribrev (LSFB). Pensionsberäkningen utgår ifrån att den försäkrade har rätt till den pension som motsvarar redan intjänad ITP2-förmån.

LSFB innebär att den försäkrade får en högre pension än den nya lägre lönens planenliga pension. Förhöjningen av tjänstepensionen motsvarar då den del av den försäkrades fribrevsbelopp som kan anses hänföras till den nu bortfallande högre lönedelen. LSFB existerar och redovisas inte på annat sätt än som ett internt (registrerat) hjälptal för att fastställa den högre tjänstepensionen. Fortsatta premier/PRI-avsättningar beräknas på normalt sätt utifrån denna högre målpension.

LSFB påverkas dock av framtida löneändringar. Vid höjd lön inräknas ("konsumeras") LSFB successivt i den nya högre planenliga pensionsnivån. Om lönen slutligen höjts upp till den nivå som gällde före lönesänkningen, har lönesänkingsfribrevet upphört och ingår då helt i den planenliga nivån.

För att LSFB ska beräknas ska samtliga följande förutsättningar vara uppfyllda:

- Lönesänkningen skall medföra en sänkning av förmånerna enligt ITP-planen.
- Sänkningen av lönen måste vara minst lika stor i procent som antalet år kvar till pensionsåldern. Vid en pensionsålder på 65 år (780 månader) och om personen är exempelvis 60 år (720) månader måste lönesänkningen vara minst 5 procent ($780 - 720 = 60$. $60/12 = 5$ procent).
- Lönen efter sänkningen ska vara lägre än den lön som var registrerad 1,5 år (18 månader) tidigare.
- Om LSFB från 65 år understiger 5 procent av planerlig ITP-förmån efter lönesänkningen registreras inget LSFB.
- Om mindre än 5 år återstår till pensionsåldern gäller i stället den lägre procentsats som är lika med helt antal år till pensionsåldern.⁵⁶

Metoden avser dock en tillämpningsrutin som varken finns inskriven i avtalen eller i försäkringstekniska riktlinjer, men enligt uppgifter från Alecia har detta varit känt hos parterna under en längre tid. Att metoden saknar formell status kan dock leda till informationsasymmetri med konsekvenser att reglerna tillämpas olika för olika försäkrade.

Undantagsregel för anställda inom staten

Även inom det statliga avtalsområdet finns regler som mildrar effekten av arbetstidsförkortning.

Regeln gäller dock under förutsättningen att den anställda beviljas tjänstledighet vid övergång från exempelvis heltid till deltid. I sådant fall påverkas inte den pensionsgrundande lönen, den fortsätter att beräknas utifrån den fasta lönen, och därmed påverkas endast pensionen av hypotetiskt uteblivna löneökningar. I det fall individens lön ändå sänks nära pensioneringen så mildrar PUKonstruktionen effekten av den sista lönen och fribrevstekniken innebär att intjänad pensionsrätt – i form av fribrev – alltid är garanterad med tillhörande värdesäkring i form av anknytning till PBB.

⁵⁶ Uppgifter från Alecia.

14.4.9 Änkepension och äldre kvinnors ekonomiska utbyte av arbete

För kvinnor som är födda 1944 eller tidigare uppgår änkepensionen till är 40 procent av makens allmänna pension i form av tilläggs-pension, minskar proportionellt med ankans uttag av sin allmänna ålderspension före 65 års ålder. Dessutom tillkommer ett tillägg⁵⁷ om kvinnan haft vårdnaden om och bott tillsammans med barn under 16 år. Vid beräkningen bortses ifrån inkomstpensions-reglerna utan baseras på regler för tilläggs-pension.

Efter 65 års ålder gäller att änkepensionen minskas med samma belopp som änkan får i hel allmän pension i form av tilläggs-pension. Det innebär att ju högre egen pension, desto lägre blir änkepensionen. Om kvinnan har allmän pension i form av garanti-pension och samtidigt får änkepension minskas garantipensionen. Det gäller även om kvinnan inte tar ut sin allmänna pension. Tilläggsdelen⁵⁸ i änkepensionen påverkas dock inte av förtida uttag av ålderspension men upphör att gälla när kvinnan fyller 65 år.

Det ekonomiska utbytet av extra års arbete på framtida pension är försumbar för kvinnor som uppbär änkepension. Änkepensionen reduceras inte med förvärvsinkomster, men det extra pensions-intjänande som uppstår vid förvärvsinkomster "äts upp" av minskad änkepension efter 65 års ålder. Den intjänade tilläggs-pension som reducerar änkepensionen beräknas, precis som i fallet med den avlidnes pension, enbart utifrån de gamla ATP-reglerna. Den framräknade tilläggs-pensionen minskar sedan änkepensionen krona för krona. Kvinnor födda 1944 eller tidigare är över 65 år 2012, dvs. änkepensionssystemets effekter på fortsatt förvärvs-deltagande är försumbar för dessa generationer.

Änkepensionen omfattar kvinnor som var gifta 1989 eller tidigare, vilket innebär att även kvinnor som är födda i mitten av 60-talet kommer rent teoretiskt att omfattas av förmånen.

Observera att det är den totala ersättningen, inte enbart ersättningen från socialförsäkringen, som påverkar individens förvärvs-beslut. Avtalsförsäkringarna har som redovisas i avsnitt 14.3.3 innehålla både änke- och änklingspensioner med längre utbetal-ningstider som gäller inom det offentliga systemet.

⁵⁷ År 2012 är tillägget 39 600 kronor (90 procent av prisbasbeloppet).

⁵⁸ För att ha rätt till tillägget måste kvinnan den 31 december 1989 ha bland annat haft vårdnaden om och bott tillsammans med barn under 16 år. År 2012 är tillägget 39 600 kronor (90 procent av prisbasbeloppet).

Enligt typfallsberäkningar som redovisades av Pensionsforum år 2002 uppgick den samlade ersättningen från socialförsäkringen och avtalsförsäkringen till 75–100 procent av den avlidnes löneinkomst, i vissa fall mer än 100 procent.⁵⁹

14.4.10 Egenföretagare

Egenföretagare omfattas av samma regler vad gäller det allmänna pensionssystemet som gäller för anställda. Egenföretagare betalar dels allmän pensionsavgift dels egenavgift. En företagare i aktiebolag kan välja kollektivavtalad tjänstepension. Har person en enskild firma, handelsbolag eller kommanditbolag kan man inte välja kollektivavtalad tjänstepension, utan måste teckna en individuell försäkring.

Det finns två huvudsakliga former av privat sparande, pensionsförsäkringar och individuellt pensionssparande (IPS). Privat pensions-sparande ger rätt till skatteavdrag.

För egenföretagare är det därmed framför allt konstruktionen av det allmänna pensionssystemet, privata pensionslösningar och skatte-regler som har betydelse för ekonomiska drivkrafter till arbete. De omfattas exempelvis inte av de åldersgränser för inbetalning av premier som gäller inom tjänstepensionsavtalen eller av de formella åldersgränserna för uttag av pension som gäller inom dessa avtal. Samtidigt gäller följande för privata pensionssparande.

Val av pensionsförvaltare påverkar ekonomiskt utbyte

Det faktum att det förekommer avsevärda skillnader mellan pensionsbolagens livslängdsberäkningar leder till att det ekonomiska utbytet av extra års arbete skiljer sig åt beroende på vilket bolag som förvaltar pensionskapitalet. För en egenföretagare som avsätter motsvarande 5 procent av sin bruttoinkomst på 30 000 kronor per månad i privat pensionsförsäkring kan det ekonomiska utbytet av ett extra års pensionsintjänande skilja sig med 25 procent enbart beroende på pensionsbolagets antagna livslängd efter 65.⁶⁰

⁵⁹ Ståhlberg A.-C., Hur klarar jag mig? Rapport om pensioner och ersättningar till efterlevande, Pensionsforum (2002).

⁶⁰ I exemplet fördelas extra års avsättning till privata pensionssparande på 28,1 år istället på 21 år dvs. $(21/28,1)-1=0,25*100=25$ procent lägre utbetalning per år.

Marginaleffekter för egenföretagare med låga inkomster

För egenföretagare med relativt låga inkomster kan det vara ekonomiskt ofördelaktigt att göra uttag från det privata pensionssparandet, eftersom både skattesystemet och bostadstillägget genererar marginaleffekter. Marginaleffekterna för individer med de lägsta inkomsterna uppgår till cirka 85 procent. Om en pensionär med ålderspension på cirka 10 000 kronor i månaden gör ett månatligt uttag på 1 000 kronor från privat pensionssparande ökar pensionärens disponibla inkomst med endast 150 kronor.

Avsättning till privat pensionssparande kan sänka den allmänna pensionen

För en person som har en enskild firma och som har relativt låga inkomster innebär ett avdrag för sparande i privat pensionsförsäkring att den pensionsgrundande inkomsten bli lägre och därmed även den framtida allmänna pensionen. Egenföretagare med inkomster överstigande intjänandetaket i det allmänna systemet påverkas dock inte om den beskattningsbara inkomsten efter avdrag för privat pensionssparande motsvarar intjänandetaket.

Förmånliga skatteregler för äldre företagare

Förutom de förmånliga skatteregler i form av utökat jobbskatteavdrag och förhöjt grundavdrag som gäller för äldre anställda betalar äldre egenföretagare lägre egenavgifter. Födda mellan 1938-1946 betalas enbart ålderspensionsavgiften på 10,21 procent. Regeln gäller även individer som är under 65 år men som har tagit ut hel ålderspension från det allmänna pensionssystemet under hela inkomståret, vilket man kan göra från och med 61 års ålder. Även personer som har haft hel sjukersättning eller aktivitetsersättning under någon del av året betalar enbart ålderspensionsavgift. Detta innebär att det ekonomiska utbytet av att fortsätta arbeta efter 65 har förbättrats avsevärt för äldre företagare.

14.4.11 Har de ekonomiska drivkrafterna förbättrats för yngre generationer?

Det nya pensionssystemet är ett avgiftsbaserat system med tydligare koppling mellan inbetalda avgifter och utbetalda förmåner. Men även i det gamla, förmånsbestämda ATP-systemet innebar senareläggning av pensionsuttaget en högre pension. I ATP-systemet ökade pensionen främst av att pensionen räknades upp med 0,7 procentenheter efter 65 årsdagen för varje månad pensionen sköts upp. Intjänande begränsades dock till 65 års ålder.

I det nya systemet ökar pensionen genom att pensionsbeholdningen växer av att den dels förräntas och dels av att nya pensionsrätter intjänas, dessutom fås en högre pension av att ett lägre delningstal används. Till det kommer tillägget i form av extra års arvsvinster.

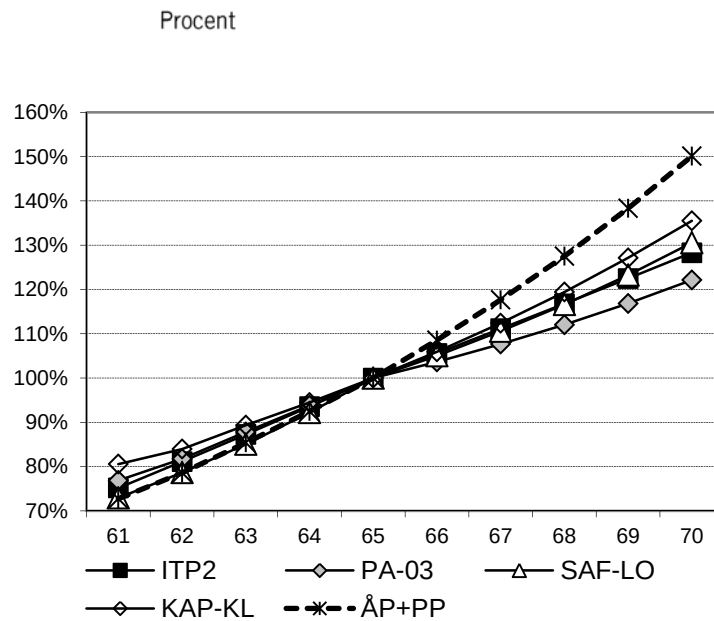
Det reformerade pensionssystemet är dock inte lika transparent som det gamla förmånsbestämda ATP-systemet om en person behöver ta reda på vad extra års intjänande innebär för pensionens storlek. Det nya systemet är dock i regel generösare vid fortsatt arbete. En tumregel är att ett års uppskjutande innebär omkring 10 procent högre pension i det nya systemet mot cirka 6–8 procent i det gamla systemet. Det gamla systemet fasas successivt ut. Den sista årskull som får tilläggs pension är de som är födda 1953 som får 5 procent från det gamla systemet och 95 procent från det nya systemet.

Tjänstepensionssystemen har förändrats i samma riktning som den allmänna pensionen, dvs. från att vara förmånsbestämda till att i större utsträckning ha inslag av avgiftsbestämda system. I vissa fall kombineras förmånsbestämda system med en avgiftsbestämd del. Detta är fallet med de statliga (PA03) och kommunala (KAP-KL) pensionsavtalen, men även med avtalet för privatanställda tjänstemän (ITP).

De typfall som redovisades i föregående avsnitt gäller äldre arbetskraft, dvs. personer som i relativ stor utsträckning omfattas av de förmånsbestämda reglerna. För att illustrera huruvida de ekonomiska incitamenten har förbättrats för de yngre generationerna jämförs beräkningar för en medianinkomsttagare född 1949 med beräkningar som baseras på samma livsinkomstprofil men där

pensionerna beräknas enligt regler som gäller för en person född 1979.⁶¹

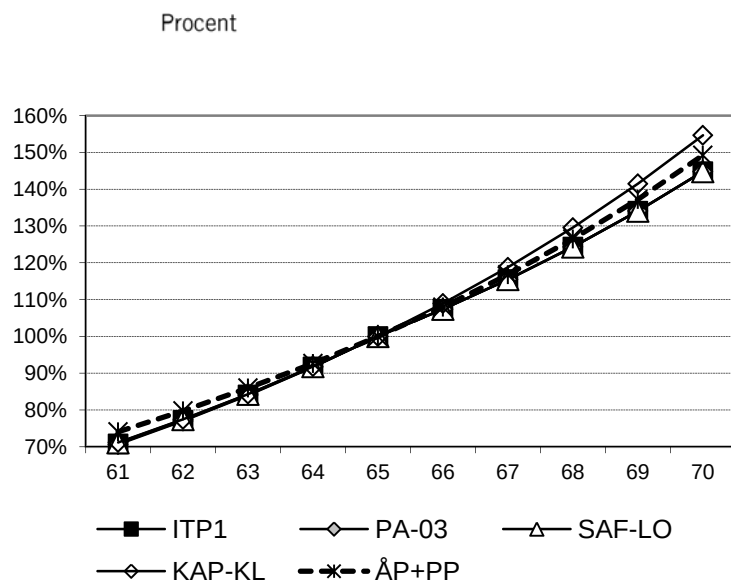
Diagram 14.10 Tjänstepension vid olika pensionsåldrar som procent av pensionen vid 65 (man P50). Född 1949.



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

⁶¹ Exempelvis kommer privatanställda tjänstemän födda 1979 enbart omfattas av avgiftsbelagda regler.

Diagram 14.11 Tjänstepension vid olika pensionsåldrar som procent av pensionen vid 65 (man P50). Född 1979.



Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell samt egna beräkningar.

Om man jämför figur 14.10 och 14.11 ser man tydligt att det är större ekonomiskt utbyte att arbeta efter 65 inom samtliga avtalsområden som håller på att gå över från förmånsbaserade till avgiftsbaserade system. Störst förändring gäller för de anställda inom staten. Observera dock att medianinkomsttagare i vårt exempel har inkomster upp till intjänandetaket. För offentligt anställda med intjänande överstigande intjänandetaket gäller de förmånsbestämda reglerna även framöver.

I Ds 2007:21 diskuteras det faktum att effekten på arbetsutbudet av att införa en helt avgiftsbestämd tjänstepension är osäker eftersom en helt avgiftsbestämd tjänstepension kan ha flera och ibland motverkande effekter på arbetsutbudet. Med en avgiftsbestämd tjänstepension ökar incitamenten att arbeta längre, eftersom ett större pensionsunderlag då betalas in. I de förmånsbestämda tjänstepensionssystemen finns en begränsning av den maximala tjänstetiden på 30 år. Är tjänstetiden kortare reduceras pensionsrätten proportionellt, men är den längre finns inte mot-

svarande uppräknings. Någon sådan regel finns inte i ett avgiftsbestämt system.

Detta kan delvis motverkas av att en avgiftsbestämd pension vid en given pensionsålder sannolikt ger dels lägre pensionsnivå, dels större spridning i pensionsnivåerna, jämfört med en förmånsbestämd tjänstepension. Effekten av lägre pensioner bör vara en senarelagd pensionering men kan variera kraftigt på grund av den ökade spridningen i fråga om pensionsnivåer. Eventuella interaktionseffekter med det övriga sociala inkomstskyddet genom t.ex. sjukförsäkringen bör också vägas in. Bland de grupper på arbetsmarknaden som redan i dag har en renodlad avgiftsbestämd tjänstepension (Avtalspension SAF-LO) är det mycket vanligare med förtida utträde från arbetsmarknaden via sjukersättningen. Man kan därför förvänta sig att trycket på alternativa pensioneringsvägar förutom genom ålderspension består eller till och med ökar. En mer långsiktig negativ effekt kan vara försämrade arbetsincitament tidigare under livet. I de förmånsbestämda systemen kan de äldre ibland känna sig tvungna att behålla sin arbetsintensitet ända fram till pension eftersom nivån på tjänstepensionen är bestämd av de sista årens löner. Avgiftsbestämda tjänstepensionssystem gör det fördelaktigare att gå ned i arbetstid under åren närmast pensionering eftersom pensionsnivån inte bestäms enbart av lönen närmast pensioneringen.⁶² Observera att övergång till ett avgiftsbestämt system innebär ökat osäkerhet vad gäller pensionsnivåer på grund av beroendet av utvecklingen på aktiemarknaden.

Inom exempelvis det nya avtalet för privatanställda tjänstemän (ITP1-planen) och Avtalspension SAF-LO är premierna högre för inkomster över taket, och eftersom lönerna vanligtvis stiger med åldern, kommer premiebetalningarna i genomsnitt att vara högre för äldre.⁶³

Grundskyddets betydelse

BTP och garantipension räknas idag upp med prisbasbeloppet, medan nivån på inkomstpensionen följer utvecklingen av inkomstbasbelopp. Detta innebär att givet dagens regelverk för indexering

⁶² Daniel Hallberg (Ds 2007:21), Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning, en kunskapsöversikt.

⁶³ Enligt Svenskt Näringsliv är det dock mindre vanligt att privatanställda arbetare har inkomster över taket alternativt har de högsta inkomsterna i slutet av lönekarriären jämfört med privatanställda tjänstemän.

av de olika förmånerna kommer färre och färre uppbära grundskydden och därmed påverkas av de marginaleffekter som finns inom dessa system.⁶⁴

Bostadstillägg till pensionärer analyserades i bl.a. SOU 1999:52⁶⁵, och ledde senare fram till ett förslag som regeringen lade till riksdagen (prop. 2000/01:140). Därefter har flera ändringar av gränser och andelar genomförts. I dag räknas 50 procent av arbetsinkomsten av vid beräkning av BTP. Detta innebär att marginaleffekter av arbete har blivit något lägre men finns fortfarande.

Det bör dock noteras att effekten mildras av att personer över 65 år har rätt till förhöjt jobbskatteavdrag. I och med att ytterligare år i arbetet inte höjer pensionen särskilt mycket för en låginkomsttagare, är den viktiga drivkraften här hur mycket mer man tjänar under de extra arbetsåren jämfört med vad man skulle få som enbart pensionär.

⁶⁴ Se diskussionen i kapitel 16 om betydelsen av indexeringsmekanismen för grundskyddet.

⁶⁵ Reformerade regler för bostadstillägg till pensionärer m.fl.

15 Tjänstepensionskostnader för äldre arbetskraft

I ett förmånsbestämt system är den anställda garanterad en viss livsvarig förmån, som vanligtvis är uträknad som andel av pensionsunderlaget multiplicerat med tjänstetidsfaktorn. Pensionsunderlaget bestäms av de senaste lönerna (i vissa fall den senaste lönen). Den förmån som individen är berättigad till bestämmer hur stora premier arbetsgivaren ska betala in under anställningstiden. Är det kort tid kvar till pension får förändringar i individens förutsättningar större effekt på premien. I ett förmånsbestämt pensionssystem grundas därför pensionspremien – grovt sett – på tre faktorer: den anställdes senaste löner, tjänstetidsfaktorn och hur långt det är kvar till pensioneringen. Redan intjänad pension (dvs. tidigare löneutveckling) kan också påverka premien. Det betyder vanligtvis att löneökningar medför höjda premier och att premierna stiger med åldern.

Kostnaderna för tjänstepensionsförmånerna faller på arbetsgivaren. Allmänt består de sociala avgifterna som arbetsgivaren betalar för sina anställda dels av de lagstiftade arbetsgivaravgifterna, dels av de kollektiva avgifterna som täcker de kollektivavtalade försäkringarna. De kollektiva avgifterna utgörs till största delen av pensionspremier för tjänstepension. Medan de lagstiftade arbetsgivaravgifterna utgörs av en fast procentsats av lönesumman (f.n. 31,42 procent), har pensionspremierna för tjänstepensionen en annan konstruktion. För det första varierar avgifterna mellan olika delar av arbetsmarknaden beroende på vilket avtal som den anställda tillhör. För det andra är pensionspremierna för förmånsbestämd tjänstepension under vissa förutsättningar progressiva i förhållande till den anställdes ålder och lön.

Premiekonstruktionen medför därför att lönekostnaderna kan vara betydande för en arbetsgivare som har relativt många äldre välbetalda anställda, jämfört med en arbetsgivare med en yngre

arbetsstyrka med lägre lön. De högre lönekostnaderna kan, allt annat lika, ge arbetsgivare incitament att erbjuda äldre anställda tidig pension för att ersätta dessa med yngre arbetskraft. Dessa incitament förstärks av att en avtalslösning som innebär att den äldre anställda ges tidig pensionering i många fall är finansiellt lönsam jämfört med att behålla denne som anställd. Genom förtursreglerna i LAS (sist in, först ut) skyddas normalt den med lång anställningstid (vanligtvis äldre anställda). Arbetsgivaren har emellertid stora möjligheter att kringgå LAS genom att övertala den enskilde äldre att "frivilligt" avgå i pensionering genom att erbjuda en avtalslösning. Inom flera avtal finns möjligheten att ge avgångspension eller andra pensionslösningar pga. arbetsbrist, kompetensväxling, etc. I vissa fall subventioneras vissa delar av kostnaden för avgångspensionslösningen genom att slutbetalningen av återstående pensionspremier helt bekostas av kollektivet. Det finns även skattemässiga fördelar jämfört med lön av pensionsutbetalningar och pensionsutfästelser, dvs. pensionspremier, genom att dessa är avdragsgilla upp till vissa belopp.

Det kan finnas ytterligare negativa drivkrafter för arbetsgivaren till följd av att kostnaderna för premierna i hög utsträckning kommer att betalas av den sista arbetsgivaren, vilket borde bidra till att äldre har svårare att byta arbetsgivare sent i karriären (se t.ex. Wadensjö och Sjögren Lindquist, 2005). För individen kan avtalen skapa incitament att inte minska arbetstiden under åren före pensionering eftersom förmånen i hög grad grundas på de senaste lönerna, även om en arbetstidsminskning skulle vara motiverad av andra skäl (inom speciellt kommunal och statlig sektor finns dock vissa möjligheter till nedtrappning utan att förlora i pension).

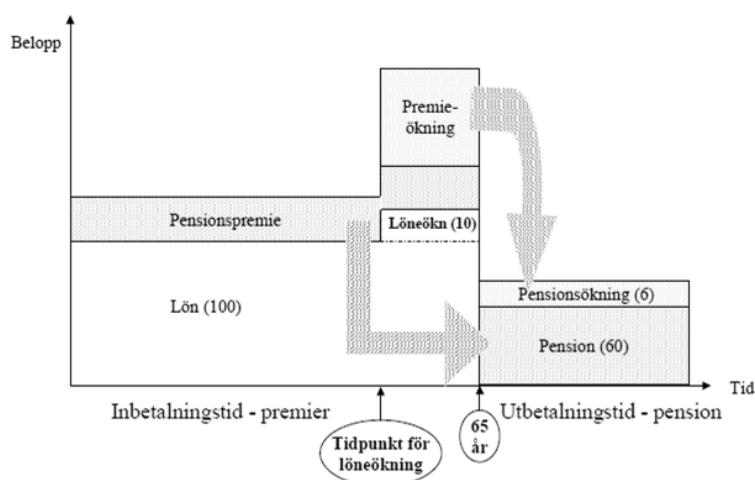
Tjänstetidsfaktorn är vid beräkningstillfället summan av ditills intjänad tjänstetid och den tjänstetid som är möjlig att tjäna in fram till pensionsåldern, delat med 30 år. Tjänstetidsfaktorn kan dock maximalt vara 1,00, vilket betyder att tjänstetid över 30 år inte påverkar tjänstetidsfaktorn. Exempelvis kommer en 60-åring som började arbeta vid 30 års ålder ha uppnått maximal tjänstetidsfaktor. Notera även att premieberäkningen för en 30-åring kommer att bygga på en tjänstetidsfaktor på 1,00 eftersom denne har möjligheten att tjäna in minst 30 års tjänstetid fram till pensionsåldern, dvs. 65-årsdagen.

Tiden fram till tänkt pensionsålder spelar dock en viktig roll. Hur mycket av förmånen som är betald sedan tidigare kan påverka den individuella premien. Nominella lönesänkningar sent i

karriären kan därmed resultera i sänkningar i premien och vice versa. Störst blir effekten för lönedelar över taket i socialförsäkringen.

Diagram 15.1 ger en schematisk bild av hur en löneökning nära pensioneringen slår på premierna i ett förmånsbestämt system. Figuren visar att större löneökningar för arbetstagare nära pensionsåldern medför särskilt stora premieökningar, eftersom den ökade livsvariga förmånen ska finansieras under ett fåtal år.¹ Om tidpunkten för löneökningen ligger längre tillbaka i tiden, eller om löneökningen är mindre, blir premieökningen lägre.

Diagram 15.1 Effekten på premien vid en löneökning kort tid före pensioneringstillfället vid förmånsbestämd pension



Källa: SOU 2003:85, fig. 3.1.

15.1 Skatteregler avseende tjänstepensionssparande

Pensionsutbetalningar och pensionsutfästelser, dvs. pensionspremier, är avdragsgilla upp till vissa belopp. Enligt huvudregeln i Inkomstskattelagen (28 kap. 5–6 §§ Inkomstskattelag (1999:1229)) är pensionsinbetalningar upp till 35 procent av pensionsmedförande lön avdragsgill (med ett tak på 10 prisbasbelopp, PBB). För att kostnaden för avgångspensionen ska vara avdragsgill måste

¹ I ITP2 finns dock en spärr mot höga löneökningar.

överenskommelsen om avgångspension ha träffats mellan arbetsgivaren och den anställda innan anställningen avslutas. På de pensionsavsättningar och pensionsutbetalningar som arbetsgivaren gör, och som är avdragsgilla, betalar denne särskild löneskatt på 24,26 procent. På vanlig lön betalas en högre arbetsgivaravgift, 31,42 procent.

Om trygghandlet av pensionsutfästelser föranleds av att ett pensionsavtal ändras vid tidig avgång från anställning, eller att ett nytt pensionsavtal ingås i ett sådant fall, eller att pensionsutfästelserna är otillräckligt tryggade, gäller kompletteringsregeln (28 kap. 7–12 §§ inkomstskattelag (1999:1229)). För att få direkt avdragsrätt för hela pensionskostnaden måste den erbjuda pensionsnivån enligt kompletteringsregeln hålla sig inom vissa procentsatser av lönen. Utfästelsen ska bland annat innehålla uppgifter om pensionsnivåer i procent av lön eller månadsbelopp, pensionsgrundande lön, pensionsutfästelsens intjänandetid och eventuell tidigare tryggad pensionsrätt.

Enligt kompletteringsregeln är den högsta pensionsnivå man kan erbjuda anställda innan ordinarie pensionsålder (65 år) och erhålla avdragsrätt 80 procent av lönedelar upp till 7,5 PBB, 70 procent av lönedelar mellan 7,5–20 PBB, och 40 procent av lönedelar mellan 20–30 PBB.

15.2 Typfallsberäkningar tjänstepensionskostnader

Pensionsåldersutredningen har beställt typfallsberäkningar som ger en belysning av bl.a. ålderns inverkan på premierna för de förmånsbestämda delarna i avtalsförsäkringarna. Premieberäkningen bygger på ett antal fiktiva typfallsindivider utifrån tidigare intjänande, bruttolön, ålder och beräkningsår. Huvudfrågorna som beräkningarna har försökt att ge svar på är

- Hur ser premien ut för olika lönenivåer, åldersgrupper och år för beräkning?
- Hur ser premieökningen ut vid olika löneökningar?
- Hur påverkar olika tjänstetid inom respektive avtalssektor?
- Hur ser avgångskostnaderna (inklusive eventuell slutbetalningen av premierna) ut vid tidig pensionering?

Beräkningsunderlagen är gjorda av Alecta (privatanställda tjänstemän), SPV (statligt anställda) och KPA (landstings- och kommunalanställda). För jämförbarhet med övriga sektorer har KPA gjort försäkringsmässiga premieberäkningar för landstings- och kommunalanställda.

Premiekostnadsberäkningarna har gjorts för adekvat ålderspensionsförsäkring enligt det avtal som gäller på respektive område. För privatanställda tjänstemän antas att födelsekohort helt bestämmer tillhörighet till ITP2 respektive ITP1. Därmed antas att födda 1978 eller tidigare tillhör ITP2 medan yngre tillhör ITP1. Inom staten och inom kommunal- och landstingssektorn tillämpas övergångsregler enligt avtal.²

Ytterligare premier utöver de som avser de förmånsbestämda delarna, t.ex. i de fall avgiftsbestämda premier ska tillämpas, ingår för att man ska kunna göra en rättvis jämförelse mellan de olika avtalsområdena och mellan olika år för beräkningen. Inga kollektiva premier ingår i redovisningen.

Följande antaganden har gjorts för typfallen. Individen antas ha en nominell lönetillväxt på 4 procent per år. Före år 2012 används faktiska inkomstbasbelopp och prisbasbelopp. Årlig förändring i IBB och PBB fr.o.m. år 2012 antas vara 3 procent respektive 2 procent. 2011 års försäkringstekniska premiegrunder tillämpas framåt i tiden, men historiska försäkringstekniska premiegrunder tillämpas så långt det är möjligt tillbaks i tiden innan år 2011.

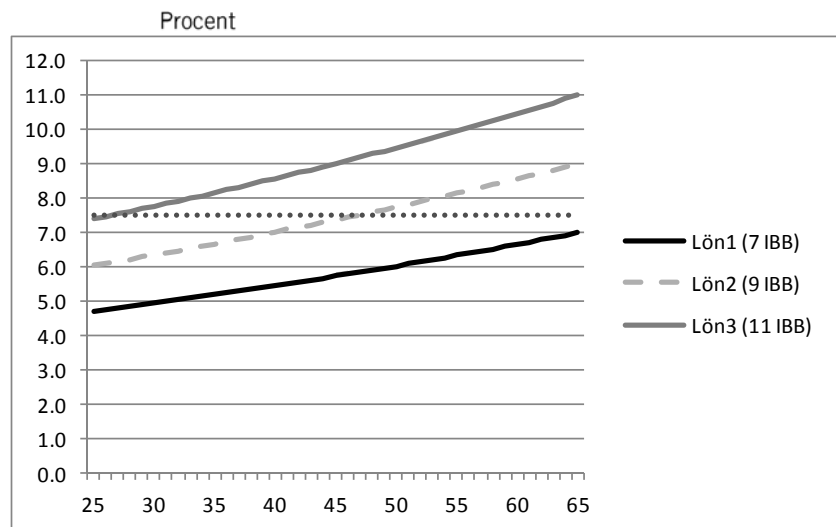
För att följa lönenivåns påverkan utgår beräkningarna från tre olika lönenivåer, angivna utifrån slutlönen vid 65 års ålder; 7 IBB, 9 IBB och 11 IBB (i löpande IBB).³ Hädanefter benämns dessa tre löneprofiler lön1, lön2 och lön3, se diagram 15.2. Den antagna lönetillväxten och slutlönen ger vid handen att den lägst avlönade typfallet (lön1) aldrig når över taket, medan den mellersta (lön2) passerar taket vid 47 års ålder. Den högsta typfallet (lön3) passerar taket vid 27 års ålder.⁴

² Inom KPA är beräkningen av förmånsgrunden något förenklad och beräknas som genomsnittet av de fem föregående årens löner.

³ Ett IBB år 2011 är 52 100 kr.

⁴ Taket ligger vid 7,5 IBB, vilket motsvarar 390 750 kr per år under 2011.

Diagram 15.2 Löneutvecklingen för de tre typfallen (uttryckt som löpande IBB), efter slutlön vid 65 års ålder



Källa: Egna beräkningar.

Typfallen ska ses som en förenkling av verkliga löneutfall. I verkliga livet sker vanligtvis en större lönetillväxt under unga år och lönetillväxten för de äldre tenderar att vara mer modest, vilket kanske skulle tala för att man i stället för en konstant lönetillväxt borde anta en konkav löneprofil. Transparens i antagandena har dock bedömts som viktigare. Notera att jämförelsen har som syfte att åskådliggöra systemjämförelser och jämförelser över tiden, snarare än att visa på helt realistiska premieutfall.

Beräkningarna utförs vid olika åldrar och vid två olika beräkningsår (2011 och 2021) för att följa hur ålder och olika övergångsregler påverkar utfallet.

Övriga antaganden för beräkningarna är att inträdet i arbetslivet antas ske vid 25 års ålder och att förväntad tidpunkt för pensionering är vid 65. I fallen som redovisas i det följande modereras dock dessa antaganden för att åskådliggöra effekter av extra löneökningar, tidig pensionering, och olika tjänstetid.

15.2.1 Tjänstepensionspremier och den anställdas ålder

Tabell 15.1 visar totalpremien som andel av lön för olika åldrar, lönenivåer och år för privatanställda tjänstemän (ITP), kommunal och landstingsanställda (KAP-KL) samt statligt anställda (PA 03). I exemplen har alla arbetstagare inom de olika sektorerna haft en identisk lön vid 65-årsdagen (7, 9 eller 11 IBB) och samma nominella löneökningstakt (4 procent).

Man kan notera att det finns klara premieskillnader i förväntad riktning sett över ålder såväl som sett till lön i samtliga sektorer. Exempelvis visar beräkningarna för ITP år 2011 att typfallet lön1 har en premie på 4,5 procent vid 30 års ålder och 8,7 procent vid 60 års ålder. För lön3 är motsvarande premie 5,4 procent respektive 28,9 procent. Det avgiftsbestämda avtalet ITP1, vilket gäller för födda 1979 och senare, resulterar i lägre premier. Mellan 2011 och 2021 faller premien från 5,1 procent till 4,5 procent för en 40-åring med lön2 och från 8,2 till 7,7 procent för en 40-åring med lön3.

Tabell 15.1 Premier i olika avtal, uppdelat på ålder, tänkt lön vid 65 års ålder och beräkningsår, procent av lön

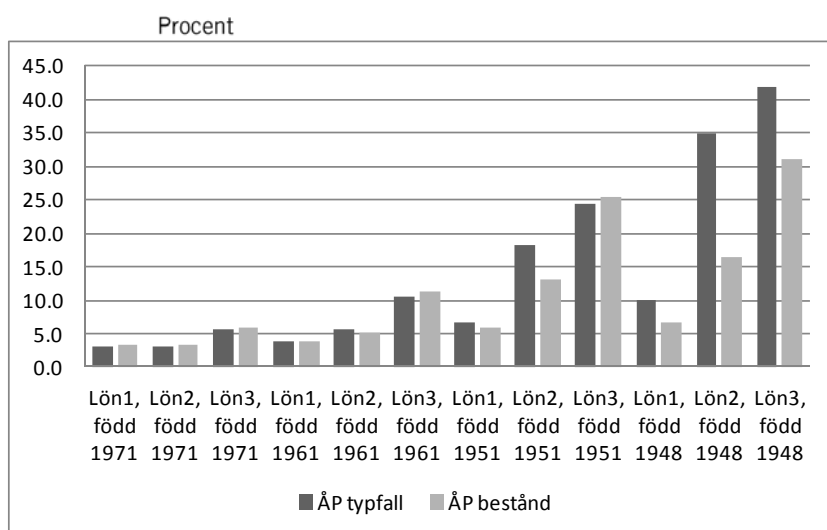
ITP	2011			2021		
	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Tänkt slutlön vid 65 år	7 IBB	9 IBB	11 IBB	7 IBB	9 IBB	11 IBB
30	4.5	4.5	5.4	4.5	4.5	5.4
40	5.1	5.1	8.2	4.5	4.5	7.7
50	5.9	7.8	13.7	5.8	7.6	13.0
60	8.7	21.8	28.9	8.5	21.3	27.8
KAP-KL	2011			2021		
	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Tänkt slutlön vid 65 år	7 IBB	9 IBB	11 IBB	7 IBB	9 IBB	11 IBB
30	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
40	4.5	4.5	6.8	4.5	4.5	7.9
50	5.1	5.1	12.0	4.5	4.5	13.4
60	6.0	17.2	27.8	5.5	16.7	26.6
PA 03	2011			2021		
	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Tänkt slutlön vid 65 år	7 IBB	9 IBB	11 IBB	7 IBB	9 IBB	11 IBB
30	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5	4.5
40	4.5	4.5	6.3	4.5	4.5	7.0
50	5.7	5.7	10.8	4.7	4.7	11.7
60	8.6	15.3	21.5	7.2	17.0	25.0

Källa: Alecta, KPA och SPV.

Anm. I premien för ITP ingår ålderspension (ÅP), familjepension (FP), ITPK och ITP1. Beräkningen inkluderar premiemaximering och lönekapning. I premien för KAP-KL räknas in avgiftsbaserad ålderspension (AAP), förmånsbestämd ålderspension (FÅP) och löpande värdesäkring av pensionsrätt från tiden före 1998 (IPR9712). I premien för PA 03 ingår individuell ålderspension (IÅP), Kåpan och förmånsbestämd ålderspension (ÅPE). IBB år 2011 är 52 100 kronor. IBB år 2021 är 70 018 kronor.

En jämförelse med riktiga premieutfall inom ITP under 2011 för personer i de angivna åldrarna och lön görs i diagram 15.3.

Diagram 15.3 Genomsnittliga premier i ITP för ålderspension (ÅP bestånd) och utfall från typfall (ÅP typfall), procent, 2011



Källa: Alecta.

Diagram 15.3 visar att den beräknade premien för den förmånsbestämda ålderspensionen (ÅP) i de flesta fall stämmer ganska väl med den verkliga genomsnittliga verkliga ÅP-premien.⁵ Det finns dock två undantag. Dessa avser födelseår 1948 (63 år gammal 2011), lön2 och lön3 (slutlön 9 IBB respektive 11 IBB). Med givna antaganden blir den framräknade premien betydligt högre än den faktiska genomsnittliga premien i 2011 års bestånd vid samma löner. Detta beror förmodligen på att beräkningsmodellen fördelar löneökningarna något felaktigt över tiden genom att anta en konstant löneökningstakt. För verkliga personer har nog löneökningstakten varit högre i början än i slutet av arbetslivet, vilket leder till en jämnare kostnadsfördelning över tiden. De premier som redovisas avseende födelseår 1951 (60 år 2011) för lön2 och lön3 stämmer faktiskt betydligt bättre även för födelseår 1948, än de värden som redovisas med modellens antaganden för födelseår 1948.

⁵ Genomsnittet för den verkliga ÅP-premien bygger på genomsnittet för löneintervall om 10 000 kronor.

De sista årens utveckling efter 60 års ålder är således överskattade med modellens antaganden.^{6 7} Av detta skäl redovisas inte resultaten utifrån premierna för äldre än 60 års ålder i texten.

Inom KAP-KL finns också klara skillnader i premien över ålder såväl som lön. Premien är i allmänhet något lägre i KAP-KL jämfört med ITP, speciellt för typfallet lön1. Delvis beror detta på att en större del av KAP-KL-kollektivet har avgiftsbaserade pensioner, men även att pensionsunderlaget grundas på en längre period av tidigare löner. Över tid, dvs. fram till 2021, kan man konstatera att premierna blir något lägre för de flesta fall. Detta är förväntat, eftersom inslaget av avgiftsbestämda pensioner ökar. Undantag finns dock för 40-åringar och 50-åringar med lön3, vilka får en något högre premie 2021 jämfört med 2011. Anledningen till detta är att dessa grupper har en större pensionsrätt från tiden före 1998 under 2011 jämfört med 2021, och därmed högre kostnad för löpande värdesäkring av förmånerna intjänade före 1998 (IPR9712). Premierna för deras förmånsbestämda ålderspension (FÅP) är dock jämförelsevis högre om tio år mot i dag, vilket alltså överträffar minskningen i IPR9712.

Även inom statlig sektor kan man konstatera att premierna är ålders- och löneberoende på samma sätt som i de andra avtalen. Exempelvis visar beräkningarna för år 2011 att för typfallet lön1 är PA 03-premien 4,5 procent vid 30 års ålder och 8,6 procent vid 60 års ålder. För lön3 är motsvarande premie 4,5 procent respektive 21,5 procent. Man kan konstatera att premienivåerna inom staten för typfallen med lägst lön (lön1) är ganska lika de inom ITP-området, medan premienivåerna för lön2 och lön3 ligger något under motsvarande typfall inom ITP.

Man kan vidare notera att premierna för de äldre inom statlig sektor ökar något över tid för dem med de två högsta lönerna (lön2 och lön3). För typfallet lön1 reduceras premierna något över tiden sett. En förklaring till premieökningen inom staten är det relativt sena införandet av fribrevstekniken för premieberäkningen år 2003 i och med övergången till avtalet PA 03. Fribrevstekniken innebär att premien vid varje beräkningstidpunkt fastställs för att finansiera förmånsskillnaden mellan pensionsbeloppet enligt avtal och hit-

⁶ Samma intryck fås genom att jämföra ITP-beståndet och typfallsberäkning av familjepensionspremien inom ITP.

⁷ Det har inte varit möjligt att erhålla jämförbar beståndsstatisik på riktiga premieutfall för KAP-KL och PA 03. Det går därmed inte säga hur väl typfallsberäkningarna stämmer med riktiga premieutfall på dessa områden.

intills intjänad pensionsrätt (fribrevet).⁸ I det gamla avtalet PA-91 beräknades premien utifrån att förmånen var en linjärt intjänad livränteförmån. Detta innebär att livräntan vid varje premiebetalning måste vara finansierad fullt ut och att betalningen inte kunde slås ut på återstående tid fram till pension. Anledningen till att premierna blir något högre 2021 jämfört med 2011 är att fribrevstekniken – i det konstruerade exemplet – ger lägre intjänandekurva i ”unga år” jämfört med ett linjärt beräknat intjänande. Detta innebär vidare att det i det aktuella fallet finns mer förmånsrätt kvar att finansiera för födda 1961 år 2021 än för födda 1951 år 2011. Inom ITP finns inte denna effekt, eftersom premieberäkningen har utgått från fribrevstekniken långt tidigare än inom staten.⁹

15.2.2 Tjänstepensionspremier och extra löneökningar

Effekten på premien av samma nominella löneökning studeras på följande sätt. I exemplet antar vi att alla typfallsindivider det sista året innan premieberäkningen (2010 eller 2020) får en extra löneökning på antingen 1 000 kronor i månaden eller 2 000 kronor i månaden (cirka 1 300 kronor eller cirka 2 600 kronor i månaden år 2021) men i övrigt är identiska med typfallen i föregående avsnitt.^{10 11}

I den övre halvan av tabell 15.2 visas förändringen i totalpremien inom ITP vid en löneökning på 1 000 kronor per månad, som andel av lön. Den nedre delen av tabellen visar premieförändringen vid en löneökning på 2 000 kronor per månad. Som man kan förvänta får en löneökning störst effekt på premien ju färre år som återstår till ordinarie pensionsålder. Med fler år kvar kan premieökningen till följd av den höjda lönen betalas under många år. Är det däremot relativt få år kvar till pension får samma löneökning en större effekt på pensionspremien, eftersom ökningen av förmånen ska betalas under en kortare tid. Exempelvis stiger 2011 års premie med 4,4 procent (från 21,8 procent till 26,2 procent) för en 60-åring

⁸ Genom fribrevstekniken fastställs premien så att den är konstant fram till pensionsåldern, om inget förändras. Vid en förändring såsom ändrat pensionsunderlag, ändrad indexering av fribrev m.m. görs proceduren om utifrån det nya pensionsbeloppet och/eller det nya fribrevet, som då ofta ökat (åtminstone nominellt). Den premie som beräknas bygger sedan upp fribrevet.

⁹ En annan orsak är att man inom PA 03 använder kohortspecifika livslängdsantaganden, vilket innebär att premierna blir högre för yngre kohorter än för äldre, allt annat lika. Inom ITP används inte generationsberoende livslängdsantaganden.

¹⁰ Uttryckt i löpande IBB motsvarar löneökningarna ca 0,23 IBB respektive ca 0,46 IBB på årsbasis. Den extra löneökningen är alltså utöver antagen individuell lönetillväxt.

¹¹ Notera att beräkningen av förmånsgrunden för kommunal och landstingssektorn är något förenklad i typfallen. Den beräknas som genomsnittet av de fem föregående årens löner.

med lön2 vid ett lönepåslag med 1 000 kronor per månad. För en 50-åring med samma löneprofil (lön2) stiger 2011 års premie med 1,6 procentenheter (från 7,8 procent till 9,4 procent). Man kan vidare notera att premieökningen är större ju större löneökningen är. För de äldsta kan man notera att premien kan bli betydande i dessa beräkningar. Man kan konstatera att löneförändringarna slår nästan exakt likadant år 2021.

I andra fall förändras premien som andel av lön inte alls till följd av en löneökning. Förklaringen är då att typfallet enbart har lön under taket och därtill har avgiftsbestämd pension genom ITP1 (så är t.ex. fallet för en 30-åring år 2011). Man kan dock notera att premien som andel av lönen kan stiga även för individer som enbart har avgiftsbestämd pension, om man har lönedelar över taket. Exempelvis får en 30-åring som har lön3 en ökad premie år 2011 till följd av löneökning. I just detta fall är premieökningen dock inte så stor (ökar från 5,4 procent till 6,1 procent).

**Tabell 15.2 Förändring (procentenheter)
i ITP-premie vid olika löneökningar, procent av lön**

	2011			2021		
	Extra löneökning 1 000 kr/mån			Extra löneökning 1 300 kr/mån		
	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Tänkt slutlön vid 65 år	7 IBB	9 IBB	11 IBB	7 IBB	9 IBB	11 IBB
30	0.0	0.0	0.7	0.0	0.0	0.7
40	0.1	0.0	0.7	0.0	0.0	0.6
50	0.2	1.6	1.2	0.2	1.6	1.2
60	0.6	4.4	3.4	0.6	4.4	3.4
	2011			2021		
	Extra löneökning 2 000 kr/mån			Extra löneökning 2 600 kr/mån		
	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Tänkt slutlön vid 65 år	7 IBB	9 IBB	11 IBB	7 IBB	9 IBB	11 IBB
30	0.0	0.0	1.4	0.0	0.0	1.3
40	0.1	0.1	1.4	0.0	0.0	1.1
50	0.3	3.2	2.3	0.3	3.1	2.3
60	1.2	8.5	6.8	1.2	8.5	6.7

Anm.: Löneökningen sker året innan premieberäkningen. *) Slutlönen anges före den extra löneökningen.

Utifrån samma exercis för KAP-KL, se tabell 15.3, kan man notera vissa intressanta avvikelser jämfört med exemplet från ITP. För det första är premieförändringarna till följd av en löneökning mindre i KAP-KL. Detta beror på att samma löneökning i KAP-KL får ett mindre genomslag eftersom underlaget beräknas utifrån ett genomsnitt av flera tidigare löner, medan det normalt är den sista lönen som bestämmer underlaget i ITP. Det beror även på att förmånsnivån är något högre inom ITP2. För det andra resulterar faktisk en löneökning för äldre med låg inkomst (lön1) i en något minskad totalpremie som andel av lön. Förklaringen till detta är att denna grupp endast har avgiftsbestämd ålderspension (som alltid är 4,5 procent av lönen) samt att de har en tidigare intjänad pensionsrätt från tiden före 1998 som inte påverkas i kronor av att lönen ökar, eftersom den pensionsrätten ju redan är fastställd. I totalpremien räknas in värdesäkringskostnaden för pensionsrätt från tiden före 1998 (IPR9712). Som andel av den högre lönen faller därför totalpremien för dessa personer.

Tabell 15.3 Förändring (procentenheter) i KAP-KL-premie vid olika löneökningar, procent av lön

	2011			2021		
	Extra löneökning 1 000 kr/mån			Extra löneökning 1 300 kr/mån		
	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Slutlön vid 65 år*	7 IBB	9 IBB	11 IBB	7 IBB	9 IBB	11 IBB
30	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
40	0.0	0.0	0.5	0.0	0.0	1.0
50	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	1.6
60	0.0	2.5	1.8	0.0	3.7	2.8
	2011			2021		
	Extra löneökning 2 000 kr/mån			Extra löneökning 2 600 kr/mån		
	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Slutlön vid 65 år*	7 IBB	9 IBB	11 IBB	7 IBB	9 IBB	11 IBB
30	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
40	0.0	0.0	0.9	0.0	0.0	1.9
50	-0.1	0.0	1.5	0.0	0.0	3.2
60	-0.1	4.9	3.6	-0.1	7.2	5.4

Anm.: Anm. Löneökningen sker året innan premieberäkningen. Slutlönen anges före den extra löneökningen.

När det gäller PA 03 kan man notera att på samma sätt som för KAP-KL är premien mer okänslig för löneökningar jämfört med ITP, se tabell 15.4. Även inom staten beräknas pensionsunderlaget utifrån ett genomsnitt av flera tidigare löner. Det är speciellt de äldsta och de mest välbetalda som erhåller en ökad premie.

Gemensamt för samtliga sektorer är att störst premieökning (räknat i procentenheter) till följd av en löneökning finns för mellaninkomstgruppen (lön2). Denna grupp passerar taket vid ungefär 50 års ålder, i avsaknad av den extra löneökningen. Uppenbarligen betyder de ytterligare förmånerna till följd av löneökningen mer för deras premie än samma löneökning betyder för höginkomstgruppen (lön3).

Tabell 15.4 Förändring (procentenheter) i PA 03-premie vid olika löneökningar, procent av lön

	2011			2021		
	Extra löneökning 1 000 kr/mån			Extra löneökning 1 300 kr/mån		
	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Slutlön vid 65 år*	7IBB	9IBB	11IBB	7IBB	9IBB	11IBB
30	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
40	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.1
50	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.1
60	0.0	0.9	0.6	0.0	0.8	0.5
	2011			2021		
	Extra löneökning 2 000 kr/mån			Extra löneökning 2 600 kr/mån		
	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Slutlön vid 65 år*	7IBB	9IBB	11IBB	7IBB	9IBB	11IBB
30	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.5
40	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	1.8
50	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	1.8
60	0.1	1.7	1.1	0.0	1.6	2.5

Anm.: Löneökningen sker året innan premieberäkningen.

*) Slutlönen anges före den extra löneökningen.

15.2.3 Tjänstetidens betydelse för tjänstepensionspremier

Vid nyanställningar kan lönekostnaderna för en äldre person variera beroende på tidigare tjänstetid som ska ligga till grund för förmånen och därmed premien. Man kan förvänta sig att ju högre tjänstetidsfaktorn är desto högre blir den förmån som finansieras, och därmed stiger vanligtvis premien. För att avgöra hur tjänstetid påverkar pensionspremien inom de olika sektorerna har två alternativa typfallsindivider analyserats med olika historik, antingen med 0 år eller också 10 år av tidigare pensionsrätt (som ska samordnas). I övrigt antas samma nominella lönetillväxt m.m. som i föregående exempel. Resultaten presenteras i tabell 15.5, som visar effekten under 2011 av olika tjänstetid för en 60-åring eller en 55-åring i respektive avtal.

Tabell 15.5 Premier beroende på olika lång tjänstetid för en 60-åring och en 55-åring, 2011

		60-åring			55-åring		
		Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
ITP:	0 år	7.4	11.5	16.9	7.0	9.5	14.7
	10 år	7.6	14.4	19.7	6.9	10.7	15.7
KAP-KL:	0 år	4.5	8.7	14.0	4.5	6.9	11.8
	10 år	4.5	10.4	17.1	4.5	5.7	13.3
PA 03:	0 år	9.0	13.3	18.4	8.1	10.9	16.0
	10 år	8.8	11.7	17.0	7.6	8.2	13.5

Källa: Alecta, KPA och SPV.

Resultaten visar att premien varierar med tidigare tjänstetid, dock främst för lön2 och lön3 men effekterna är marginella för lön1. Det är förväntat eftersom premien är känsligare för löner över taket i allmänhet. Man kan också notera att skillnaderna till följd av tjänstetid är större för den som är närmare pensionsåldern. Förklaringen är att tiden som återstår för att finansiera förmånen är kortare. Det finns dock en intressant skillnad mellan sektorerna. I två av sektorerna, ITP och KAP-KL, är premierna märkbart lägre för dem med kortare tjänstetid. För PA 03 pekar dock resultaten i motsatt riktning. Det är något dyrare (ur premiehänseende) för en statlig arbetsgivare att nyanställa en 60-åring från annan sektor jämfört med att välja en 60-åring som har befunnit sig i statlig

tjänst under 10 år dessförinnan. Man kan dock notera att skillnaderna är ganska små.

Det kan finnas flera förklaringar till det omvända resultatet för staten. De som har 10 års tjänstetid omfattas exempelvis av fribrev utifrån regler som gällde i det gamla avtalet PA-91. En annan förklaring är den årliga indexering av fribrevet som sker gentemot prisbasbeloppet. Inom staten bekostas indexeringen endera genom försäkringsrörelsens överskott och/eller genom den kollektiva värdesäkringspremien, vilket inte ingår i räkneexemplet. Inom KAP-KL bekostar varje arbetsgivare själv indexeringarna. "Indexeringskostnaden" ingår således i redovisad premie. Inom ITP bekostas värdesäkring kollektivt och ingår alltså inte i beräknad premie.¹² En annan förklaring är att pensionsunderlaget är något lägre i fallet med 10 års tjänstetid (det grundas på fem års löneunderlag) jämfört med 0 års tjänstetid (underlaget är bara ett år). Förmånen, och premien, blir därmed något lägre.¹³

15.3 Arbetsgivarens kostnader vid olika typer av tidig pension

För att beräkna kostnaden för tidig pensionering inom respektive område har pensionskostnaden (premiekostnaden och eventuell slutbetalning) beräknats. Analysen fokuserar på sektorerna för privatanställda tjänstemän och statligt anställda.

För ITP-området antas att den äldre anställde erbjuds avgångspension. I den statliga sektorn antas att individen får pensionsersättning.¹⁴

En arbetsgivare inom ITP-området kan mer eller mindre fritt välja avgångspensionslösning när det föreligger arbetsbrist, kompetensväxling, etc. En statlig arbetsgivare har inte samma fria val att erbjuda pensionsersättning för sina anställda. I denna kalkyl antas att kriterierna för pensionsersättningen är uppfyllda, dvs. att det råder arbetsbrist och att individen därmed har rätt till

¹² Det är dock inte alltid värdesäkring görs. Huruvida värdesäkring ska göras beslutas årligen av Alectas styrelse.

¹³ Samma effekt på pensionsunderlaget finns inom KAP-KL eftersom det också grundas på femårsgenomsnitt av lönen. I detta fall slår det dock inte igenom på premieskillnaden, utom ett fall (en 55-åring med lön2). Här verkar dock det faktum att lönen för denna typindivid precis kommer över 7,5 IBB vara den avgörande förklaringen till att premieskillnaden går åt "fel" håll.

¹⁴ Se utredningens underlagsrapport Tjänstepensioner och utträde från arbetslivet, Hallberg m.fl., 2012.

förmånen. Som nämndes tidigare kan den äldre anställda även beviljas pensionsersättning om en yngre medarbetare är uppsägningshotad. Då kan den äldre avgå med pensionsersättning, mot att den yngre får behålla sin anställning. Det sistnämnda fallet innebär dock att man i strikt mening bör ta hänsyn till lönekostnaderna för den yngre personen. Vi har valt att här enbart fokusera på den första situationen.

15.3.1 Typfallsberäkningar – avgångspension för privatanställda tjänstemän

Inom ITP-området har engångskostnaden av avgångspensionen och i förekommande fall slutbetalning beräknats. Båda redovisas som en engångspremie. Är slutbetalningen kollektivt slutbetald redovisas den inte eftersom den då inte faller på den enskilde arbetsgivaren. Så är fallet om avgångspensionen tilldelas från 62 års ålder eller senare.

Som nämnts finns inga generella regler för hur stor avgångspensionen ska vara. Här har beräkningen av engångspremien för avgångspension gjorts utifrån maxnivåerna för avdragsrätt enligt Alectas regler för avgångspension.¹⁵ Vad är då arbetsgivarens ekonomiska incitament att erbjuda avgångspension till en äldre medarbetare, enbart utifrån kostnad? Det går utifrån typfallsberäkningarna att göra en uppskattning av dessa kostnader. I beräkningen ingår hela kostnaden fram till ordinarie pensionsålder (65 år), inklusive arbetsgivaravgift, särskild löneskatt, premiekostnad och eventuell slutbetalning. I beräkningen antas vidare att lönen är konstant från respektive avgångsålder och fram till 65 års ålder. För att undvika en överskattning av lönekostnaderna i dessa beräkningar antas att tjänstepensionspremien för födda 1951 (60 år gamla under 2011) gäller för samtliga åldrar 61-64 år.^{16 17}

Tabell 15.6 visar denna uppskattning för typfallen inom området för privatanställda tjänstemän för olika avgångsåldrar och lönenivåer år 2011 (med samma beteckningar som tidigare).

¹⁵ Dessa följer i stort sett kompletteringsregeln i Inkomstskattelagen. Således har exempelvis en typfallsindivid med lön2 som erbjuds avgångspension vid 61 års ålder en ersättningskvot på 77,1 procent fram till ordinarie pensionsålder (65 år), medan ersättningskvoten är 65 procent om avgångspensionen erbjuds vid 62-64 års ålder.

¹⁶ För typfallen lön1, lön2 och lön3 är premierna alltså 8,7 procent, 21,8 procent respektive 28,9 procent.

¹⁷ Som nämndes ovan pekade en jämförelse med riktiga premieutfall inom ITP på att premien för födda 1948 (63 år gamla under 2011) var överskattad i typfallsberäkningarna.

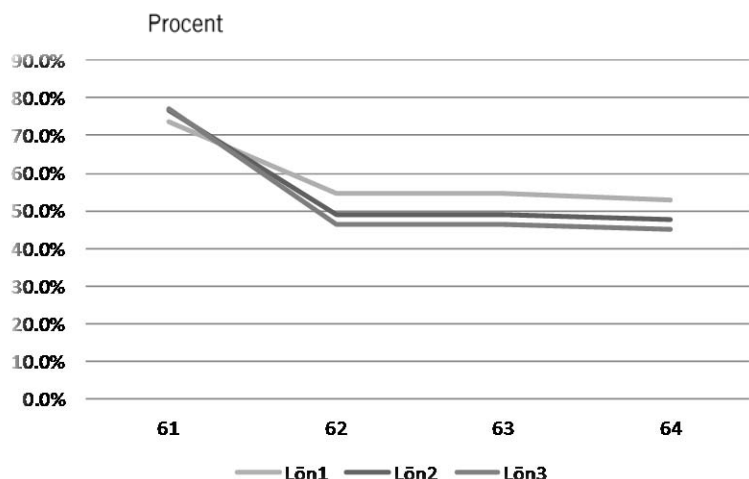
Tabell 15.6 Kostnad för avgångspension och lönekostnad för olika avgångsåldrar inom området för privatanställda tjänstemän, 2011, 1 000-tal kronor.

Avgångsålder	61	61	61	62	62	62
Typfallsindivid	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Lön vid avgång	350	451	551	354	455	556
Lönekostnad, totalkostnad *	1 994	2858	3686	1510	2165	2792
Varav pensionspremie inkl. SLP	151	489	791	115	371	599
Pensionspremie (procent) **	8.7	21.8	28.9	8.7	21.8	28.9
Avgångspension, totalkostnad	1 465	2 198	2 848	826	1062	1298
Varav avgångspension (engångspremie) inkl. SLP	1 334	1687	2021	826	1062	1298
Varav slutbetalning (engångspremie) inkl. SLP	131	511	827	0	0	0
Avgångspensionskostnad delat med lönekostnad (procent)	73.5	76.9	77.3	54.7	49.1	46.5
Avgångsålder	63	63	63	64	64	64
Typfallsindivid	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Lön vid avgång	358	460	562	361	464	567
Lönekostnad, totalkostnad *	1 017	1458	1880	514	736	949
Varav pensionspremie inkl. SLP	77	250	403	39	126	204
Pensionspremie (procent) **	8.7	21.8	28.9	8.7	21.8	28.9
Avgångspension, totalkostnad	556	714	873	272	350	428
Varav avgångspension (engångspremie) inkl. SLP	556	714	873	272	350	428
Varav slutbetalning (engångspremie) inkl. SLP	0	0	0	0	0	0
Avgångspensionskostnad delat med lönekostnad (procent)	54.6	49.0	46.4	53.0	47.5	45.0

Anm. Totalkostnad för avgångspension är summan av engångspremien för avgångspensionen, ev. engångspremie för slutbetalningen, båda inklusive särskild löneskatt på pensionsavsättningar och pensionsutbetalningar (SLP, 24,26 procent). *) Total lönekostnad är lön vid avgång (W), lagstadgad löneavgift (31,42 procent), tjänstepensionspremie (P) inklusive särskild löneskatt på premien (24,26 procent), alltihop multiplicerat med antalet kvarvarande år fram till 65 års ålder (N), dvs. $W \cdot (1,3142 + 1,2426 \cdot P) \cdot N$. **) Pensionspremierna (P) som används i lönekostnadsberäkningen är de som typfallsberäkningarna gav för födelsekohort 1951 (60 år gammal 2011) inom området för privatanställda tjänstemän.

Beräkningarna visar för det första på att kostnaden för avgångspension alltid är lägre än lönekostnaden. Det är rimligt eftersom pensionen är lägre än lönen och skatten är lägre på pensionsutbetalningar än på löneutbetalningar. För det andra finns det tydliga kostnadseffekter när löntagaren avgår vid 62 år eller senare, jämfört med avgångsåldern 61 år. Se diagram 15.4 som visar avgångspensionskostnaden som andel av kostnaden för fortsatt anställning vid olika avgångsåldrar.

Diagram 15.4 Avgångspensionskostnaden som andel av kostnaden för fortsatt anställning, per ålder för pensionsavgång



Källa: Egna beräkningar.

För t.ex. typfallet lön2 faller avgångspensionskostnaden som andel av lönekostnad från 77 till 49 procent. Kostnaden för avgångspension blir således mycket lägre i förhållande till lönekostnaden när arbetstagaren är 62 år eller äldre. Allt annat lika innebär det att arbetsgivarens drivkrafter att erbjuda avgångspension ökar rejält från och med 62 års ålder, om man enbart ser på kostnaden. Den viktigaste förklaringen är att arbetsgivaren slipper att stå för slutbetalningen av premien. En annan förklaring är att ersättningskvoten i själva pensionserbjudandet är lägre för avgångar fr.o.m. 62 års ålder. För det tredje kan man konstatera att den relativa skillnaden mellan lönekostnad och avgångspensionskostnad är något större för högavlönade jämfört med dem med lägre lön vid avgångsåldrar 62–64. Förklaringen torde vara att anställningen

fodrar en högre premiekostnad för högavlönade jämfört med lågavlönade.

15.3.2 Typfallsberäkningar – pensionsersättning för anställda inom staten

Inom det statliga området har kostnaden av pensionsersättning beräknats som en engångspremie för respektive avgångsålder mellan 61–64 år.¹⁸ Slutbetalningen är kollektivt finansierad och redovisas inte eftersom den inte faller på den enskilde arbetsgivaren. Beräkningen görs i övrigt på motsvarande sätt som för ITP-området, hela kostnaden fram till ordinarie pensionsålder (65 år) ingår, lönen antas vara konstant från respektive avgångsålder och fram till 65 års ålder och tjänstepensionspremien för födda 1951 (60 år 2011) används för samtliga (återigen för att undvika en överskattning av lönekostnaden).¹⁹ Resultatet presenteras i tabell 15.7. Även för staten visar beräkningarna att kostnaden för pensionsersättning alltid är lägre än lönekostnaden. Som andel av lönekostnaden pendlar pensionskostnaden mellan 48 procent och 57 procent beroende på ålder och lönenivå.

Det finns i det statliga fallet ingen större skillnad mellan några speciella åldrar. Det ska man inte heller förvänta sig, eftersom slutbetalningen faller på kollektivet för samtliga avgångsåldrar. Intressant nog ligger kostnaden för pensionsersättning inom staten nära kostnaden för avgångspension inom ITP-området för de avgångsåldrar vid vilka arbetsgivaren slipper slutbetalningen (dvs. vid avgångsåldrar 62 år eller senare). Arbetsgivarens ekonomiska incitament att erbjuda avgång via pensionsersättning är således desamma inom staten som inom sektorn för privatanställda tjänstemän (vid avgångsåldrar 62 år eller senare). För en statlig arbetsgivare är kostnaden av en pensionsersättning ungefär hälften av kostnaden för fortsatt anställning.

¹⁸ Kostnadsskillnaden gentemot skuldföring på det sätt som sker i verkligheten är dock ytterst marginell.

¹⁹ Det sistnämnda betyder att premien för typfallen lön1, lön2 och lön3 i denna beräkning alltså är 8.6 procent, 15.3 procent och 21.5 procent (se tabell 15.1).

Tabell 15.7 Kostnad för pensionsersättning och lönekostnad för olika avgångsåldrar inom staten, 2011, 1 000-tal kronor.

Avgångsålder	61	61	61	62	62	62
Typfallsindivid	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Lön vid avgång	350	451	551	354	455	556
Lönekostnad, totalkostnad *	1993	2711	3485	1509	2054	2640
varav pensionspremie inkl SLP	150	343	590	114	259	447
Pensionspremie (procent) **	8.6	15.3	21.5	8.6	15.3	21.5
Pensionsersättning, totalkostnad	1098	1387	1675	837	1057	1277
varav pensionsersättning (engångspremie) inkl SLP	1098	1387	1675	837	1057	1277
varav slutbetalning inkl SLP	0	0	0	0	0	0
Pensionsersättningskostnad delat med lönekostnad (procent)	55.1	51.1	48.1	55.5	51.5	48.4
Avgångsålder	63	63	63	64	64	64
Typfallsindivid	Lön1	Lön2	Lön3	Lön1	Lön2	Lön3
Lön vid avgång	358	460	562	361	464	567
Lönekostnad, totalkostnad *	1016	1383	1777	513	698	898
varav pensionspremie inkl SLP	77	175	301	39	88	152
Pensionspremie (procent) **	8.6	15.3	21.5	8.6	15.3	21.5
Pensionsersättning, totalkostnad	570	719	869	291	367	444
varav pensionsersättning (engångspremie) inkl SLP	570	719	869	291	367	444
varav slutbetalning inkl SLP	0	0	0	0	0	0
Pensionsersättningskostnad delat med lönekostnad (procent)	56.0	52.0	48.9	56.7	52.6	49.4

Anm.: Totalkostnad för pensionsersättning är engångspremien för pensionsersättningen, inklusive särskild löneskatt på pensionsavsättningar och pensionsutbetalningar (SLP, 24,26 procent). Notera att slutbetalningen sker kollektivt inom staten. *) Total lönekostnad är lön vid avgång (W), lagstadgad löneavgift (31,42 procent), tjänstepensionspremie (P) inklusive särskild löneskatt på premien (24,26 procent), alltihop multiplicerat med antalet kvarvarande år fram till 65 års ålder (N), dvs. $W \cdot (1,3142 + 1,2426 \cdot P) \cdot N$. **) Pensionspremierna (P) som används i lönekostnadsberäkningen är de som typfallsberäkningarna gav för födelsekohort 1951 (60 år gammal 2011) inom området för statligt anställda.

16 Vilken ekonomisk standard får framtidens pensionärer?

Kommer framtidens pensionärer att kunna leva på sina pensioner om pensionsbeteendet inte förändras och de flesta äldre även framöver går i pension före eller vid 65 års ålder? Vad händer om de äldre skjuter upp pensioneringen och arbetar längre? Det är centrala frågor i överväganden om pensionsåldern och längre arbetsliv.

Vad som är en tillräcklig pension är ett normativt ställningstagande och beror bl.a. på medborgarnas preferenser och samhällets politiska ambitioner. Man brukar tala om att pensionerna ska säkerställa att äldre inte riskerar fattigdom eller behov av socialbidrag och att de äldre kan behålla en rimlig del av sin levnadsstandard, utan att det sker på bekostnad av kommande generationer. Pensionärerna anses klara sig på lägre inkomster för att de inte behöver spara till pensionen, arbetsrelaterade utgifter försvinner, försörjningsbördan är lägre och de flesta har betalat av stora delar av sina skulder. Dessutom brukar man väga in att pensionärerna som grupp ska få inkomster i genomsnitt som står i en rimlig proportion till inkomsterna i genomsnitt bland yngre som förvärvsarbetar.

I detta kapitel redovisas nya beräkningar av de äldres ekonomiska standard i framtiden vid olika antaganden om pensionering och längre arbetsliv, baserad på en underlagsrapport till utredningen.¹ Beräkningen är en *framskrivning* givet vissa antaganden om demografi och ekonomisk utveckling, inte en prognos.

¹ Kristoffer Lundberg, Tomas Pettersson, Olle Sundberg, *Utvecklingen av pensionärernas ekonomiska standard till 2060*, Underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen, 2012.

16.1 Inledning

Ofta mäts pensionernas tillräcklighet i kompensationsgraden i det allmänna pensionssystemet, dvs. pensionen räknat i procent av förvärvsinkomsten före pensioneringen. Det ger emellertid bara en partiell bild. Enligt förarbetena till pensionsreformen avser tillräcklighet både allmänna och avtalade pensioner. När äldre värderar sin relativa ekonomiska situation är det antagligen den disponibla inkomsten man ser till, snarare än bruttopensionen.

De allmänna pensionerna utgör den viktigaste inkomstkällan för pensionärerna, men de flesta har även andra typer inkomster. I dag har cirka 90 procent av pensionärerna tjänste. Mer än 20 procent har inkomster från privat pensionssparande.² Många yngre pensionärer har även arbetsinkomster, cirka 30 procent i åldern 66–70 år. Åtskilliga har bostadsbidrag, kapitalinkomster osv. Det räcker därför inte med att enbart se till den allmänna pensionen utan en analys av pensionärernas ekonomiska standard förutsätter att man tar hänsyn även till andra inkomster och skatter. Den analys som redovisas i detta kapitel avser därför pensionärernas ekonomiska standard mätt i disponibel inkomst med hänsyn till försörjningsbördan. Den disponibla inkomsten är summan av alla inkomster från olika källor minus de skatter som betalas.

Kalkylen visar pensionärernas ekonomiska standard fram till år 2060. Först beskrivs en tänkbar utveckling givet oförändrat pensionsbeteende, dvs. att pensionsuttagsåldern förblir på dagens nivå. Därefter analyseras effekterna vid en ökad pensionsuttagsålder.³

Analysen är genomförd i Finans- och Socialdepartementens dynamiska mikrosimuleringsmodell SESIM. I modellen simuleras inkomsterna för ett representativt urval av befolkningen, cirka 300 000 individer. Med hjälp av detta samhälle i miniatyr simuleras individernas livsbanor år från år, fram till 2060. Analysen görs för kvinnor och män i olika åldrar och med varierande individuella egenskaper. Individernas inkomster beräknas med hjälp av statistiska modeller, och antaganden om den allmänna inkomstutvecklingen. Vissa egenskaper uppdateras endast när en förändring inträffar, till exempel vid utbildningsexamen, pensionering eller giftermål. I

² Ds 2011:42, "Efter 65 – inte bara pension", 2011.

³ Med pensionsuttagsålder anses den ålder då individen påbörjar sitt uttag av allmän ålderspension. Även uttag av tjänstepension och eventuellt privat pensionssparande påbörjas vid samma tidpunkt.

modellen beräknas alla betydande offentliga transfereringar och skatter.

I denna analys har stora ansträngningar gjorts för att också modellera bl.a. tjänstepensioner, privat pensionssparande och kapitalinkomster, vilket är nödvändigt för att beräkna pensionärernas disponibla inkomster. Däremot modelleras inte förvärvsinkomster för dem som arbetar och har pension samtidigt, vilket medför en viss underskattning av i synnerhet de yngre pensionärernas inkomster.⁴

16.2 Demografiska och ekonomiska förutsättningar

De demografiska och ekonomiska antagandena i framskrivningarna styr i hög grad resultaten. Den demografiska utvecklingen fram till och med 2060 följer Statistiska centralbyråns befolkningsprognos från 2011.⁵ Medellivslängden har i Sverige successivt ökat sedan länge, och antas fortsätta att göra detta även i framtiden. För såväl den allmänna inkomstpensionen som för fonderade pensionssystem är förmånerna direkt kopplade till medellivslängden.⁶ Utvecklingen av den förväntade återstående livslängden är därför en mycket viktig faktor att beakta vid analyser av de framtida pensionsinkomsterna. Tabell 16.1 visar utvecklingen för återstående medellivslängd fram till 2060 enligt SCB:s prognos. För männen antas den återstående medellivslängden vid 65 år öka med 3,4 år (+18 procent) från i dag fram till 2060 och för kvinnor motsvarande 2,3 år (+ 11 procent).

⁴ För en mer detaljerad beskrivning av SESIM, se bilaga 1 i underlagsrapporten.

⁵ SCB, 2011, "Sveriges framtida befolkning 2011–2060", BE18SM1101. Detta görs på så sätt att den simulerade befolkningens sammansättning med avseende på antalet män och kvinnor i olika åldrar, samt andelen av dessa som är födda i Sverige respektive i utlandet stämmer överens med prognosen.

⁶ Pensionsbehållningen divideras med ett s.k. delningstal som huvudsakligen avspeglar den förväntade återstående livslängden vid pensioneringen samt diskonterad ränta (norm).

Tabell 16.1 Återstående medellivslängd för män och kvinnor i åldrarna 0 år, 50 år och 65 år åren 2012, 2020, 2030, 2040, 2050 och 2060

	2012	2020	2030	2040	2050	2060
Män						
0 år	79,9	81,2	82,4	83,4	84,1	84,7
50 år	31,4	32,6	33,6	34,5	35,1	35,6
65 år	18,4	19,3	20,1	20,8	21,3	21,8
Kvinnor						
0 år	83,7	84,5	85,3	86,0	86,5	86,9
50 år	34,7	35,4	36,1	36,7	37,1	37,5
65 år	21,2	21,8	22,4	22,9	23,2	23,6

Källa: SCB.

Utöver de demografiska antagandena är antagandena om den ekonomiska utvecklingen styrande för beräkningsresultaten. De makroekonomiska antagandena följer Finansdepartementets långsiktiga bedömningar av årlig förändring för perioden 2012–2060:

- Inflation: 2 procent
- Real förändring av genomsnittlig förvärvsinkomst: 2 procent
- Direktavkastning aktier: 3 procent
- Real värdeförändring aktier: 2 procent
- Obligationsränta: 5 procent

Av beräkningstekniska skäl antas således samma nominella avkastning på aktier och obligationer. Vidare antas att alla individer har samma finansiella avkastning på sina pensionsfonder, vilket innebär att den framtida inkomstspridningen bland pensionärer underskattas. Framskrivningarna bygger på att dagens mönster och strukturer där t.ex. skillnader i arbetsmarknadsbeteende och löneinkomster mellan kvinnor och män, hög och lågutbildade och utrikes- och inrikes födda konstanthålls.

Framskrivningen för antalet personer i sjuk- och aktivitetsersättning (f.d. förtidspension) följer Försäkringskassans prognos fram till år 2016. Därefter antas att den nivå för inflödet som då gäller, och som är mycket låg ur ett historiskt perspektiv, ökar något till år 2025, varefter den konstanthålls. Den nivå till vilket

inflödessannolikheterna till sjuk- och aktivitetsersättningen antas konvergera är densamma som genomsnittet för inflödet under perioden 2010–2015.⁷

Andra demografiska och ekonomiska antaganden skulle kunna ge andra resultat. Effekterna blir dock begränsade på mått som beskriver fördelningen, utgifternas nivå i förhållande till BNP etc. Detta har att göra med att såväl det allmänna pensionssystemet som tjänstepensionssystemen är relaterade till den ekonomiska utvecklingen i stort, och är konstruerade så att de ska fungera utan regelförändringar vid olika demografisk och makroekonomisk utveckling.⁸ Till exempel medför en lägre ökning av arbetsinkomsterna att även pensionerna blir lägre på sikt, varför effekten på pensionärernas relativinkomster blir små.

16.2.1 Pensionssystemet

Det allmänna ålderspensionssystemet har två inkomstbaserade komponenter. I inkomstpensionen avsätts 16 procent av inkomsten till individuella (ej fonderade) konton, som indexeras med den allmänna inkomstutvecklingen. I premiepensionen fonderas 2,5 procent av inkomsten på individuella premiepensionskonton, där pensionsbehållningen växer i takt med dessa fonders avkastning. För äldre personer finns olika övergångsregler.

För den med låg eller ingen inkomstrelaterad pension finns ett grundskydd som syftar till att ge alla pensionärer en rimlig levnadsstandard. Grundskyddet består av garantipension och bostadstillägget till pensionärer (BTP)⁹. För dem med få bostättningsår finns ett kompletterande system, äldreförsörjningsstöd (ÄFS).

⁷ Detta är samma princip som i Finansdepartementets långsiktsberäkningar till "2012 – Ageing report" (European Commission, 2012). Effekterna på resultaten av att hålla fast vid dagens historiskt låga inflöde till SA har små effekter på pensionerna. Orsaken är att de flesta som får SA, får det sent i livet, och att även SA ger pensionsrätt.

⁸ Resultaten är framförallt känsliga för ränteantagandet i förhållande till inkomstillväxten. Om räntan är högre än inkomsternas tillväxt ökar de fonderade pensionerna betydelse och vice versa. Detta framgår t.ex. av de känslighetsberäkningar som presenteras i "2012 – Ageing report" (European Commission, 2012).

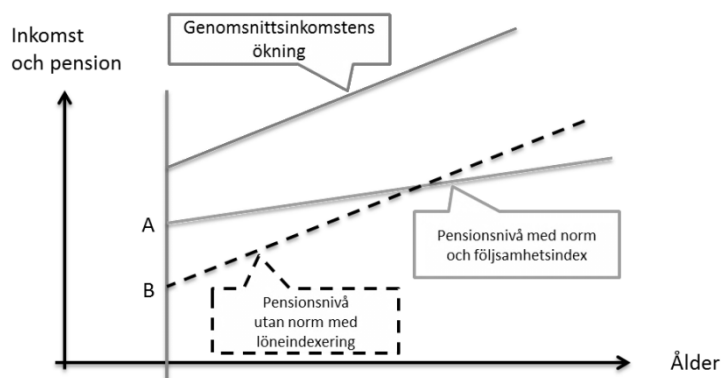
⁹ Vid beräkningen av BTP inkluderas det Särskilda bostadstillägget till pensionärer (SBTP).

16.2.2 Inkomstpensionens utbetalningsprofil

I den långsiktiga framskrivningen av pensionärernas ekonomiska standard spelar inkomstpensionens utbetalningsprofil en stor roll. De årliga utbetalningarna av en individs pension bestäms dels av hur stora de upparbetade pensionsrätterna är totalt, dels av i vilken takt de betalas ut. Inkomstpensionen har en utbetalningsprofil som innebär att man får en del av pensionen i förskott jämfört med vad man skulle fått om pensionen betalats ut med ett fast belopp under hela pensionärstiden. För att kompensera för detta räknas inte inkomstpensionen upp med inkomsterna, utan med ett avdrag på 1,6 procent, den s.k. "normen".¹⁰ Denna årliga omräkning benämns följsamhetsindexering. För varje år som pensionär kommer skillnaden mellan de arbetandes och den egna inkomstpensionen att öka med 1,6 procent. Ju längre man varit pensionär, desto större blir skillnaden.

Efter 20 år som pensionär innebär detta att arbetsinkomsterna i framskrivningen kommer att ha vuxit med 37 procent mer än inkomstpensionen. I diagram 16.1 visas en stiliserad bild av utvecklingen av tänkta pensionsförmåner som indexeras med inkomstutvecklingen respektive med följsamhetsindexering. Notera att den totala utbetalda pensionen för en genomsnittlig individ är densamma över livet oavsett om utbetalningen sker enligt alternativ A eller B.

Diagram 16.1 Utbetalningsprofilen för inkomstpensionen



Källa: Kristoffer Lundberg, Tomas Pettersson, Olle Sundberg: Utvecklingen av pensionärernas ekonomiska standard till 2060

¹⁰ Uppräkning sker med inkomstindex som speglar de genomsnittliga arbetsinkomsternas utveckling. Givet de aktuella antagandena blir den årliga uppräkningsen $2,0\% - 1,6\% = 0,4\%$

Valet av norm kan också skapa omfördelningar av inkomster mellan pensionärer. Med en högre norm blir de initiala pensionsnivåerna högre vilket gynnar personer med lägre förväntad livslängd än genomsnittet. Detta kan till exempel leda till en viss omfördelning från kvinnor till män. Om normen istället är lägre gynnas personer med en lägre förväntad livslängd än genomsnittet.

16.2.3 Utbetalningsprofilen i avgiftsbestämda fonderade system

I allmänhet betalas inte heller avgiftsbestämda fonderade system, som den allmänna premiepensionen och de avgiftsbestämda avtalspensionerna, ut som oförändrade belopp utan även dessa räknas upp löpande under pensionärstiden. Utbetalningsprofilen i fonderade avgiftsbestämda system påminner om den i inkomstpensionen.¹¹ Vid tidpunkten för pensioneringen kan man antingen välja mellan att låta pensionskapitalet stå kvar i fonderna eller omvandla kapitalet till en s.k. traditionell försäkring. Låter man kapitalet stå kvar i fonderna kommer utbetalningarna att variera med fondernas marknadsvärde.

I framskrivningarna antas att alla äldre väljer att få sin fonderade pension utbetald som en traditionell försäkring.¹² Vid traditionell försäkring omvandlas pensionskapitalet till en årlig utbetalning med dels en försiktigt vald garanterad ränta, dels en återbäringsdel i de fall fondernas avkastning överstigit den garanterade räntan. Den garanterade räntan får en effekt på utbetalningsprofilen som påminner om normen i inkomstpensionen.

I SESIM-modellen resulterar detta i att de initiala pensionsbeloppen blir lägre än vad de annars skulle ha varit men att de i stället växer snabbare i och med en generösare återbärning än vad som annars skulle varit fallet (se B jämfört med A i diagram 16.2).¹³ I modellberäkningarna antas att garantiräntan för premiepensionen motsvarar inflationen, dvs. två procent. Återbärningen för premiepensionen antas motsvara obligationsräntan efter administrationskostnader med avdrag för de två procent som utgör den garanterade delen dvs. tre procent. För avtalspensionerna gäller samma

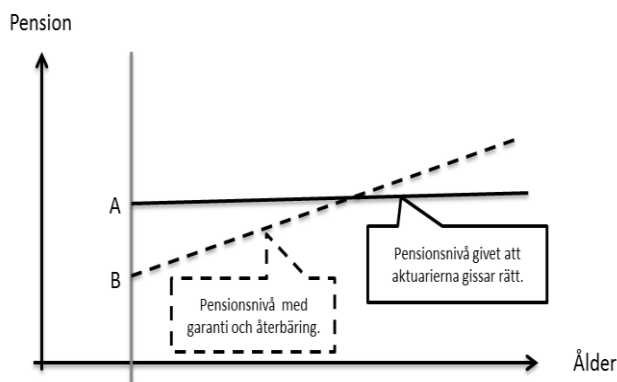
¹¹ I förmånsbestämda system följer indexering av avtalen.

¹² Valet av utbetalningsprofil påverkar endast profilen, inte beloppet.

¹³ Utbetalningsprofilen A erhålls vid perfekt förhandsinformation och den demografiska och ekonomiska utvecklingen. Utbetalningsprofilen B erhålls vid ett mer realistiskt förlopp för hur dessa ”okända” storheter hanteras av försäkringsbolagens aktuarier.

sak, men avdrag sker även för fondavkastningsskatt (f.n. 15 procent av statsobligationsräntan, som antas sammanfalla med obligationsräntan fem procent).

Diagram 16.2 Utbetalningsprofilen för premie- och avtalspension



Källa: Kristoffer Lundberg, Tomas Pettersson, Olle Sundberg: Utvecklingen av pensionärernas ekonomiska standard till 2060

16.2.4 Grundskyddet och boendekostnaderna

Många belopp inom skatte- och bidragssystemen är angivna som nominella belopp och justeras genom politiska beslut. Vid en framskrivning över långa tidsperioder kan stora skillnader mellan dessa belopp och den allmänna inkomstnivån uppstå, vilket gör att bidragens relativa omfattning och funktion förändras dramatiskt. Inom vissa system är beloppen knutna till den allmänna prisutvecklingen. Även i dessa fall kan förändringen av den relativa omfattningen vara betydande. Som allmän princip i framskrivningen räknas därför samtliga beloppsgränser i de offentliga skatte- och transfereringssystemen om med den beräknade genomsnittliga årliga inkomstutvecklingen från 2017. Detta förfaringssätt är ett försök att avspejla en oförändrad politisk ambitionsnivå och funktion för de offentliga systemen. Detta ska dock inte ses som en prognos för vilken politik som kommer att genomföras i praktiken.

Formellt är pensionssystemets grundskydd, dvs. garantipensionen, bostadstillägg till pensionärer (BTP) och äldreförsörjningsstödet, knutna till prisutvecklingen. För att belysa effekterna av detta på lång sikt har dessa förmåner även efter 2017 räknats upp med prisutvecklingen.

Även boendekostnadernas utveckling har betydelse eftersom de påverkar bl.a. bostadsbidraget och BTP. Boendekostnaderna antas därför följa samma uppräkningsprincip som grundskyddet, dvs. med pris- eller inkomstutvecklingen. Om boendekostnader följer prisutvecklingen kommer dess andel av hushållens disponibla inkomster minska kraftigt på lång sikt. Andelen konstanthålls om boendekostnaderna inkomstindexeras.

Oavsett vilken indexeringsprincip som används antas att reglerna för hushållens direkta beskattning inte förändras. Det är därför viktigt att komma ihåg att de två indexeringsprinciperna av grundskyddet inte är kostnadsneutrala och att alternativet med inkomstindexering medför ökade offentliga utgifter. Det underliggande makroekonomiska scenariot har dock bedömts som långsiktigt finansiellt hållbart i båda alternativen. Detta är också en förutsättning för att långsiktiga analyser av denna typ ska vara meningsfulla, eftersom det annars kommer att krävas reformer av pensionssystemet och/eller andra delar av skatte- och transfereringssystemen.

16.3 Pensionärernas inkomster vid oförändrad pensionsuttagsålder

De beräkningsförutsättningar som används ger en framtida befolkning med en sammansättning som i vissa viktiga avseenden skiljer sig från dagens. Andelen utrikes födda i åldersgruppen 65 och äldre ökar från 12 procent år 2012 till 23 procent 2060. Skillnaderna i arbetsmarknadsanknytning och lönenivåer i dag mellan svenskfödda och utrikes födda antas kvarstå i framtiden. Detta leder till en ökande grupp personer med relativt låga livsinkomster. Även för den som har ett bra arbete kan det vara svårt att som utrikesfödd uppnå en hög pension, eftersom antalet år med intjänande i Sverige i regel är mindre än för en person i samma ålder som är född i Sverige. I kalkylen tillgodoses bosättningsår för garantipension från och med 25 års ålder för samtliga personer som invandrat. Detta kan ge en viss överskattning av garantipensionen för denna grupp. Å andra sidan finns inga möjligheter att i simuleringarna ta

hänsyn till eventuella pensioner som betalas ut från dessa personers hemländer, vilket kan en viss underskattning av gruppens totala inkomster.

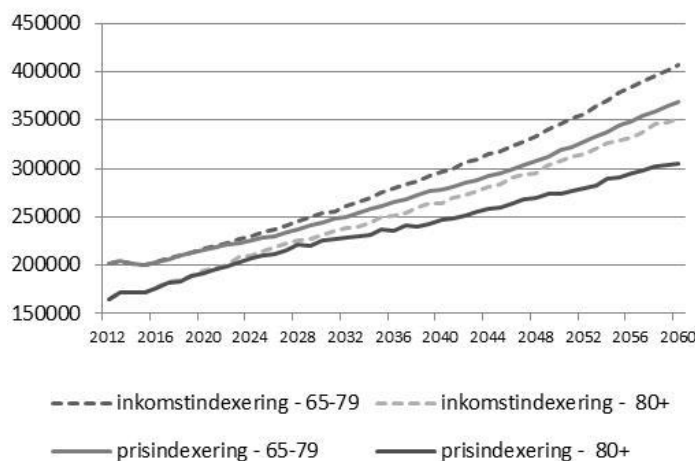
Vid nuvarande flöden genom utbildningssystemet kommer också andelen med högre utbildning bland de äldre att öka framöver. Detta beror på att de äldre med endast folkskoleutbildning blir allt färre och att nytillkomna personer födda efter andra världskriget omfattades av den första större utbyggnaden av universitet och högskola. Denna utveckling antas fortsätta. År 2050 antas närmare hälften av alla som är äldre än 65 år ha någon form av eftergymnasial utbildning. Även när det gäller utbildningens effekt på löneutvecklingen antas nuvarande samband kvarstå i framtiden. Den fortsatt ökande andelen som deltar i högre utbildningen leder till en allt senare etablering på arbetsmarknaden. Det minskar antalet år med intjänande till den framtida pensionen allt annat lika.

16.3.1 Pensionärernas inkomster ökar realt

Pensionärernas ekonomiska standard ökar realt vid ekonomisk tillväxt. Ökningen beror huvudsakligen på den omsättning av pensionärsgruppen som gör att äldre pensionärer, med relativt sett låga inkomster, successivt ersätts med yngre pensionärer med relativt sett höga inkomster. Diagram 16.3 visar att inkomsterna i den yngre åldersgruppen genomgående är högre än i den äldre gruppen. Vid en längre period med positiva realinkomstökningar, vilket antas i simuleringen, kommer de reala inkomstnivåerna för individer i senare generationer att vara högre än de var för individer i äldre generationer vid samma ålder. Detta ger också motsvarande högre pensioner. En annan faktor som bidrar till ökande reala inkomster bland pensionärer är den årliga omräkningen av pensionsförmånerna.

Inkomsterna blir högre med ett inkomstindexerat grundskydd än med ett prisindexerat grundskydd. Skillnaderna ökar under hela simuleringsperioden och blir som störst år 2060. Den äldsta åldersgruppen har då cirka 17 procent högre ekonomisk standard med ett inkomstindexerat grundskydd. Skillnaderna är något mindre i den yngre gruppen beroende på att andelen individer som uppbär grundskydd där är något lägre.

Diagram 16.3 Genomsnittlig ekonomisk standard för pensionärer i åldern 65–79 och 80 år och äldre, 2012–2060



Källa: Kristoffer Lundberg, Tomas Pettersson, Olle Sundberg: Utvecklingen av pensionärernas ekonomiska standard till 2060

16.3.2 Inkomster före och efter pensionering

I diagram 16.4 visas den genomsnittliga *individuella disponibla inkomsten*¹⁴ uppdelad på de ingående inkomstslagen före och efter pensioneringen för personer födda på 1940-talet respektive på 1970-talet. Beräkningen baseras på ett prisindexerat grundskydd. Samtliga belopp anges i 2010 års priser. Beräkningen inkluderar samtliga individer boende i Sverige i den aktuella generationen. Med antal år från pensioneringen avses femårsgrupper, dvs. gruppen 0–4 år avser den femårsperiod som inleds det år då individen pensioneras. Totalt jämförs personernas inkomster maximalt från fem år före pensioneringen och till 19 år efter pensioneringen.

Inkomsterna före pensionering utgörs främst av förvärvsinkomster, cirka 75 procent för 40-talisterna och 84 procent för 70-talisterna. Under den första femårsperioden efter pensioneringen står den inkomstgrundade allmänna pensionen för den största delen, 68 procent för 40-talisterna och 63 procent för 70-talisterna. För 40-talisterna består den av inkomstpension och tilläggspension

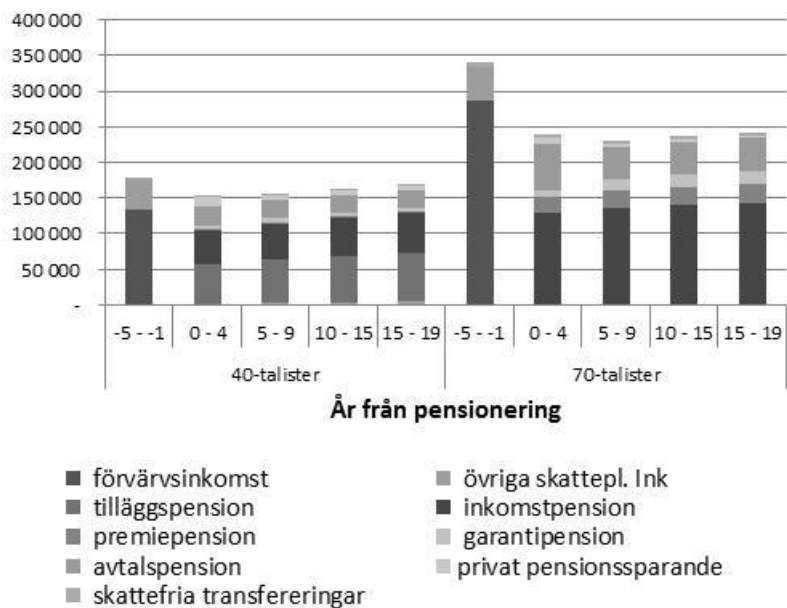
¹⁴ Den individuella disponibla inkomsten avser individens totala inkomster från löner, transfereringar och kapital med avdrag för motsvarande skatter samt med tillägg av individens andel (bland vuxna) av hushållets skattefria transfereringar.

från ATP-systemet. 70-talisterna saknar tilläggspension men erhåller i stället en större andel av sin inkomstgrundade allmänna pension från premiepensionen. Den näst största inkomstkällan är avtalspensionerna med 17 procent för 40-talisterna och 27 procent för 70-talisterna. Det privata pensionssparandet beräknas utgöra cirka 8 procent av den individuella disponibla inkomsten för 40-talisterna och cirka 4 procent för 70-talisterna. För en viss del av avtalspensionerna och det privata pensionssparandet antas en femårig utbetalningsperiod vilket kan ses i något minskade nivåer efter den första femårsperioden.

Det bör noteras att gruppens storlek successivt minskar på grund av dödlighet, särskilt i de högsta åldrarna. I och med att dödligheten skiljer sig mellan olika grupper avspeglar diagrammet också de sammansättningsförändringar som uppkommer genom detta. Till exempel växer andelen kvinnor med stigande ålder, eftersom kvinnors dödlighet är lägre än männens, något som bl.a. kan ses i en ökande änkepension¹⁵ (ingår i posten övriga skattepliktiga transfereringar). På grund av att dessa sammansättningsförändringar också ger förändringar av de bakomliggande livsinkomsterna i gruppen avspeglar den inkomstutveckling som kan ses i diagrammet inte nödvändigtvis exakt effekten av den omräkning av de olika pensionsförmånerna som görs årligen.

¹⁵ Änkepensionen är en förmån som upphört och endast gäller för kvinnor som ingått äktenskap före 1989. I takt med att antalet kvinnor som uppbär förmånen minskar, minskar även förmånens totala omfattning med tiden.

Diagram 16.4 Dekomponering av genomsnittlig individuell disponibel inkomst före och efter pensionering, personer födda på 1940-talet och på 1970-talet, inkomstindexerat grundskydd, 2010 års priser



Källa: Lundberg m.fl.

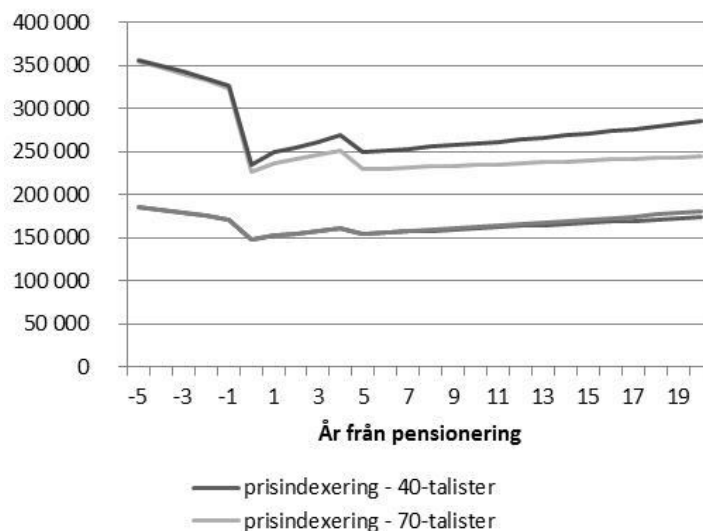
Inkomstnivåerna är generellt sett betydligt högre för 70-talisterna än för 40-talisterna (se diagram 16.5). Detta beror huvudsakligen på den reala inkomstillväxt som under historisk tid och som antas framåt i simuleringen.

Den relativa inkomstnivån efter pensionering i förhållande till den strax före pensioneringen är dock betydligt lägre för 70-talisterna jämfört med 40-talisterna. En viss del av effekten kan förklaras av det faktum att 70-talisterna antas gå i pension vid ungefär samma ålder som 40-talisterna trots att de kan förväntas leva längre som pensionärer. Detta ger en lägre årlig pension eftersom den förväntade återstående livslängden vid pensionstillfället ökar, något som avspeglas i det s.k. delningstalet.

För båda generationerna ökar pensionsinkomsterna i reala termer med stigande ålder. Detta är huvudsakligen en effekt av de principer för årlig omräkning av pensionsförmånerna som antas i beräkningarna. I alternativet med inkomstindexering av grundskyddet

ökar även garantipensionen, och övriga grundskyddsförmåner, realt över tiden. Detta innebär alltså att pensionärernas totala inkomster utvecklas något snabbare än priserna vilket gör att det reala konsumtionsutrymmet stärks. Effekten är försumbar för 40-talisterna beroende på att skillnaden mellan ett pris- respektive inkomst-indexerat grundskydd uppstår först 2017 och därmed inte hinner bli särskilt stora för 40-talisterna.

Diagram 16.5 Genomsnittlig individuell disponibel inkomst före och efter pensionering med olika indexering av grundskyddet, 40-talister och 70-talister



Källa: Lundberg m.fl.

16.3.3 Ersättningsgraden sjunker för senare generationer

Det finns en rad aspekter att beakta vid jämförelser av inkomster före och efter pensionering. Valet av inkomstmått kan ha en betydande effekt; en stor minskning av den individuella bruttoinkomsten kan bli betydligt mindre då man i stället beräknar hushållets ekonomiska standard. Vidare spelar valet av jämförelseperiod en stor roll. Att jämföra enskilda år är i regel vanskligt eftersom inkomstsituationen kan förändras även åren innan pensionering genom t.ex. arbetstidsförändringar. Även efter pensionering kan inkomsterna

fluktuera genom att vissa förmåner betalas ut under kortare tidsperioder än andra.

Därför kan det vara mer lämpligt att jämföra de genomsnittliga inkomsterna under en viss period av år efter pensionering med en motsvarande period av år före pensionering. Att beräkna individuella ersättningsgrader ger också upphov till analytiska svårigheter eftersom fördelningen av ersättningsgrader ofta är extremt skev och något svårtolkad. Det förekommer att individer av olika skäl har mycket låga inkomster strax före pensioneringen men sedan, genom pensionssystemets grundskydd, får betydligt högre inkomster och därigenom mycket höga ersättningsgrader. I vissa fall försöker man undvika detta genom att göra vissa selektioner av analyspopulationen, t.ex. att bara inkludera individer som är sysselsatta fram till pensioneringen. Vilka selektioner av populationen som görs vid beräkning av ersättningsgrader är förstås helt godtyckligt och har en mycket stor betydelse för resultaten.

För att undvika några av dessa problem har ersättningsgrader här beräknats som den genomsnittliga individuella disponibla inkomsten under de tio år som följer efter pensioneringen dividerat med motsvarande inkomst för de fem år som närmast föregick pensioneringen. Beräkningen görs inte på individuell nivå utan som genomsnitt för varje generation. Vid beräkningen inkluderas varje individ som kan observeras under samtliga femton år.

I diagram 16.6 visas simulerade ersättningsgrader för fyra generationer födda mellan 1940- och 1970-talen vid pris- respektive inkomstindexerat grundskydd. Ersättningsgraden för 40-talisterna uppgår till i genomsnitt ca 87 procent oavsett indexering. Som tidigare nämnts påverkas 40-talisterna endast marginellt av grundskyddets indexering.

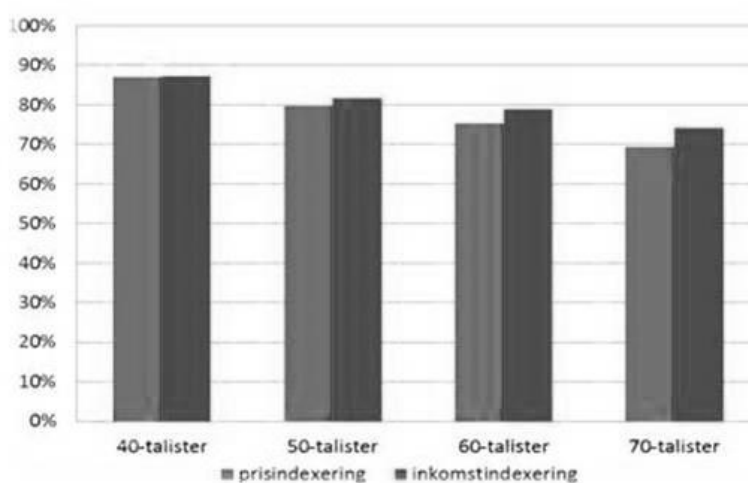
För varje ytterligare generation sjunker sedan ersättningsgraden successivt i förhållande till den närmast föregående generationen. Den är lägst för 70-talisterna, deras ersättningsgrad beräknas i genomsnitt bli ca 69 procent vid ett prisindexerat grundskydd. För 70-talisterna är också effekten av ett inkomstindexerat grundskydd störst, en sådan indexering höjer ersättningsgraden till 74 procent.

De med varje generation sjunkande ersättningsgraderna beror på ett flertal faktorer. En viktig faktor är antagandet om oförändrad pensionsåldern i kombination med den ökande medellivslängden. En annan faktor är att befolkningen antas bestå av en högre andel utrikes födda i framtiden. Antagandet om ett oförändrat arbetsmarknadsbeteende och oförändrade löneskillnader mellan inrikes

och utrikes födda leder till en större andel individer med förhållandevis låga livsinkomster och därmed låga pensioner. Ytterligare en förklarande faktor är den högre andel personer med längre studietider i de senare generationerna. Det medför till en senare etablering på arbetsmarknaden och därigenom något färre år med intjänad pensionsrätt.

De simulerade ersättningsgraderna pekar på att den inkomstminskning som uppstår i samband med pensioneringen är relativt begränsad även för kommande generationer. Den generation som har lägst genomsnittlig ersättningsgrad behåller cirka 70 procent av sin tidigare inkomst. Det bör dock betonas att de individuella variationerna är stora, det finns många mycket höga respektive mycket låga ersättningsgrader för enskilda individer.

Diagram 16.6 Genomsnittlig ersättningsgrad vid pris- eller inkomstindexering



Källa: Lundberg m.fl.

De ersättningsgrader som redovisas i denna rapport är högre än dem som tidigare har presenterats av t.ex. Pensionsmyndigheten och OECD. Orsaken till de högre nivåerna här är främst att uppgifterna avser hela den disponibla inkomsten inte endast den allmänna pensionen (brutto).

16.3.4 Pensionerna ökar långsammare än lönerna

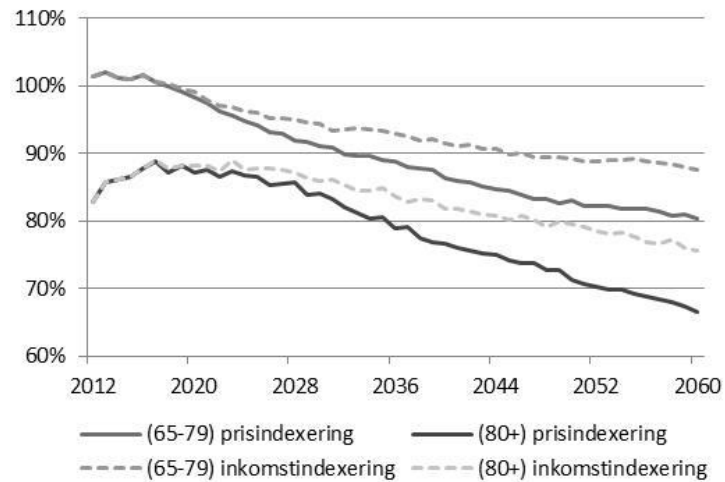
Vid en oförändrad pensionsuttagsålder sjunker den genomsnittliga relativa *ekonomiska standarden*¹⁶ framöver för pensionärerna (diagram 16.7). Pensionärernas inkomster ökar långsammare än ökningen av medianinkomsten. Medianinkomstens utveckling hänger i sin tur nära samman med den antagna utvecklingen av de förvärvsaktivas inkomster.

Diagram 16.7 visar att den ekonomiska standarden för pensionärer i åldersgruppen 65–79 år motsvarar ungefär medianinkomsten år 2012 men minskar därefter till cirka 80 procent av medianinkomsten år 2060. Vid inkomstindexering av grundskyddet är minskningen mindre och den ekonomiska standarden i gruppen uppgår till knappt 90 procent av medianinkomsten år 2060, dvs. endast halva minskningen återstår. Skillnaden mellan inkomsterna vid pris- respektive inkomstindexerat grundskydd ökar, som tidigare nämnts, med tiden och är som störst år 2060. Genomgående är den relativa ekonomiska standarden något lägre i den äldsta åldersgruppen, vid prisindexerat grundskydd har man där cirka 70 procent av medianinkomsten år 2060, att jämföra med cirka 75 procent vid inkomstindexering. Effekten av ett inkomstindexerat grundskydd är störst för de äldsta pensionärerna eftersom andelen som uppbär dessa förmåner också är störst i denna åldersgrupp.

Samma faktorer som tidigare nämnts bidrar till att förklara de sjunkande relativinkomsterna: oförändrad pensionsuttagsålder, sammansättningsförändringar i populationen samt senarelagd etableringsålder. En annan faktor är också reglerna för omräkning av de utgående pensionsförmånerna som ger en något mindre inkomstökning än den som antas för de förvärvsaktiva.

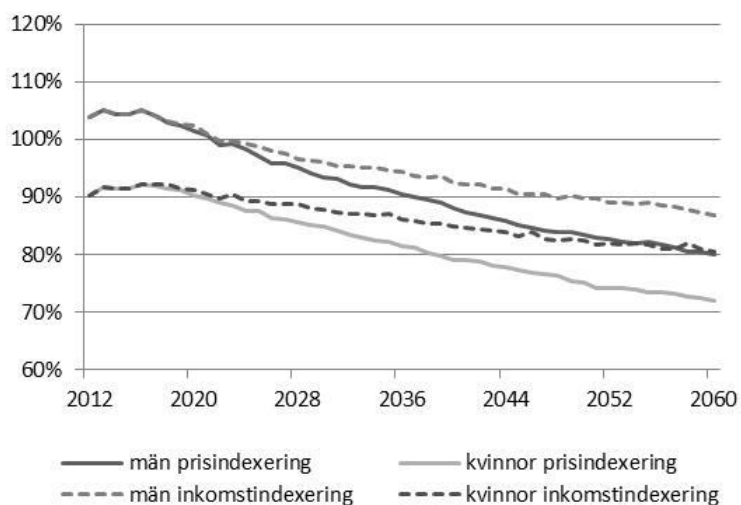
¹⁶ Med disponibel inkomst avses hushållets totala inkomster från löner, transfereringar och kapital med avdrag av hushållets skatter samt med tillägg av hushållets skattefria transfereringar. Hushållets ekonomiska standard avser den disponibla inkomsten efter justering för olikheter mellan hushållen med avseende på dess storlek och sammansättning vilket påverkar omfattningen av stordriftsfördelar inom hushållet. Med relativ ekonomisk standard avses här kvoten mellan den ekonomiska standarden och populationens median för denna. Se underlagsrapporten bilaga 2 för en mer detaljerad beskrivning.

Diagram 16.7 Genomsnittlig relativ ekonomisk standard per åldersgrupp för pensionärer i åldersgrupperna 65 till 79 år och 80 år och äldre, pris- och inkomstindexering



Källa: Lundberg m.fl

I diagram 16.8 visas den genomsnittliga ekonomiska standarden för manliga och kvinnliga pensionärer. Männens inkomster ligger genomgående över kvinnornas, dock minskar männens relativa inkomster något mer vilket skapar en viss utjämning mellan könen. Effekten av grundskyddets indexering är också något större för kvinnorna på grund av att en större andel av dem uppbär dessa förmåner. Under de sista åren i simuleringen har kvinnor vid ett inkomstindexerat grundskydd ungefär lika höga genomsnittliga inkomster som män har vid ett prisindexerat grundskydd. En bidragande faktor till utjämningen mellan könen är den ökande kvinnliga förvärvsfrekvensen under slutet av 1900-talet.

Diagram 16.8 Genomsnittlig relativ ekonomisk standard för män och kvinnor med pension, pris- och inkomstindexering

Källa: Lundberg m.fl.

16.3.5 Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard ökar

Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard väntas öka i framtiden (diagram 16.9).¹⁷ För pensionärer i åldersgruppen 65–79 år beräknas andelen öka från strax över 10 procent till cirka 35 procent vid i scenariot med prisindexerat grundskydd, se diagram 16.9.

I scenariot med inkomstindexerat grundskydd förblir denna andel i det närmaste oförändrad under större delen av perioden men ökar under de sista åren till cirka 15 procent.

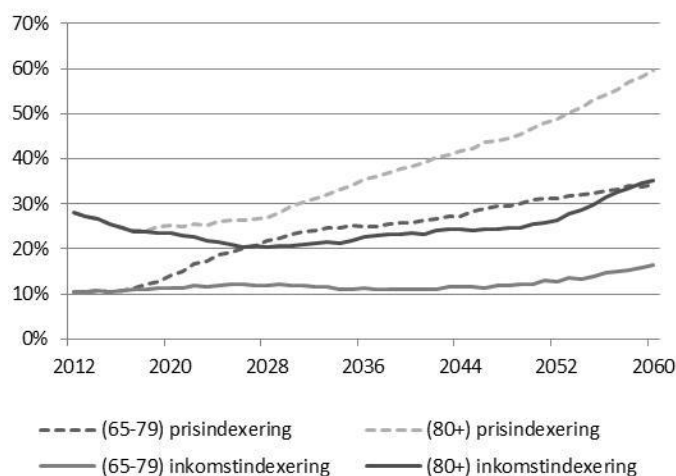
I den äldre åldersgruppen är andelen med låg ekonomisk standard genomgående högre och ökningen kraftigare. Andelen förväntas öka till cirka 60 procent år 2060, vilket är drygt en fördubbling jämfört med år 2012. Även i detta fall blir ökningen mindre i alternativet med inkomstindexerat grundskydd. Det är först under simuleringens sista halva decennium som andelen överstiger den som råder 2012.

Ökningen av andelen med låg ekonomisk standard följer delvis av pensionärernas sjunkande relativinkomster eftersom måttet är

¹⁷ Med låg ekonomisk standard avses en ekonomisk standard som understiger 60 procent av medianen för ekonomisk standard. Måttet används ofta vid inkomstfördelningsanalyser för att belysa graden av ekonomisk utsatthet i olika grupper.

knutet till medianinkomsten. Då pensionsförmånerna under utbetalningstiden, för en enskild person, växer långsammare än medianinkomsten kommer individen att successivt närma sig gränsen för låg ekonomisk standard. Bland dem som i utgångsläget ligger nära gränsen för ekonomisk utsatthet är det dock många som har låga eller helt saknar inkomstgrundade pensioner och där följaktligen grundskyddet utgör en stor del av inkomsten. Ett prisindexerat grundskydd växer betydligt långsammare än medianinkomsten vilket medför att fler och fler hamnar under nivån för låg ekonomisk standard. Det kan också noteras att effekten av de olika indexeringsalternativen blir betydligt större på andelen med låg ekonomisk standard än på den relativa ekonomiska standarden. Detta beror på att grundskyddet totalt sett utgör en begränsad andel av pensionärernas totala inkomster samtidigt som det i de grupper som är mest ekonomiskt utsatta i genomsnitt utgör en betydande del.

Diagram 16.9 Andel pensionärer med låg ekonomisk standard per åldersgrupp 65–79 år och 80 år och äldre, pris- och inkomstindexering

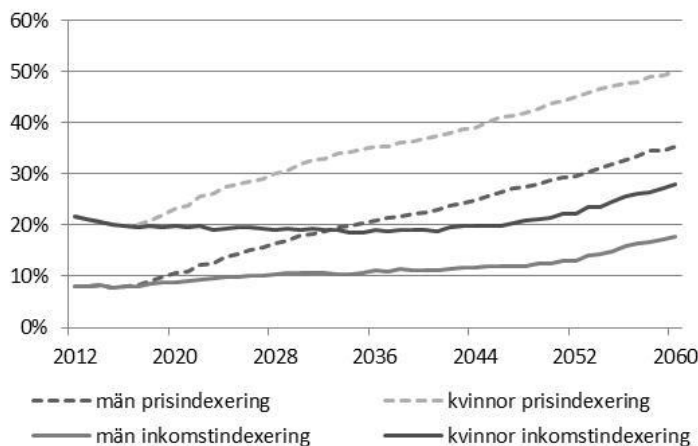


Källa: Lundberg m.fl.

Andelen män och kvinnor äldre än 65 år med låg ekonomisk standard ökar kraftigt i alternativet med ett prisindexerat grundskydd (diagram 16.10). Nivåerna ökar från dagens cirka 20 procent för kvinnor och drygt 10 procent för män till cirka 50 respektive 35 procent år 2060. Som tidigare visats blir ökningen betydligt

mindre i scenariot med inkomstindexerat grundskydd. Minskningen av andelen med låg ekonomisk standard vid ett inkomstindexerat grundskydd är något större för kvinnor än för män beroende på att fler kvinnor uppbär dessa förmåner.

Diagram 16.10 Andel män och kvinnor för pensionärer med låg ekonomisk standard, pris- och inkomstindexering



Källa: Lundberg m.fl.

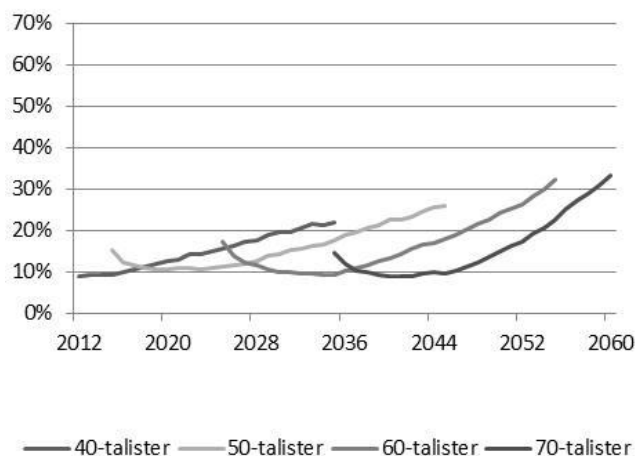
En starkt bidragande orsak till att äldre pensionärer har en högre andel ekonomiskt utsatta än yngre pensionärer, är att den årliga uppräknningen av pensionsförmånerna är lägre än medianinkomstens utveckling. Härigenom kommer inkomsterna för en enskild pensionär att successivt närma sig gränsen för ekonomisk utsatthet. För att närmare belysa denna effekt visas i diagram 16.11 andelen pensionärer med låg ekonomisk standard för olika generationer. Genom att följa generationer renodlas effekten av den årliga omräkningen genom att skillnader som beror på födelseår huvudsakligen elimineras. Över tiden uppkommer det även sammansättningseffekter inom en enskild generation, t.ex. genom att andelen kvinnor ökar med stigande ålder, men dessa har sannolikt något mindre effekt.

Andelen ekonomiskt utsatta beräknas öka framöver inom samtliga generationer, särskilt med antagandet om prisindexerat grundskydd. Den initialt minskande andelen inom varje generation förklaras av att de individer som pensioneras tidigt får livsvarigt lägre

inkomster och därmed högre risk för ekonomisk utsatthet. När generationen fylls på med individer som pensioneras vid högre ålder ökar de genomsnittliga inkomsterna och andelen ekonomiskt utsatta sjunker.

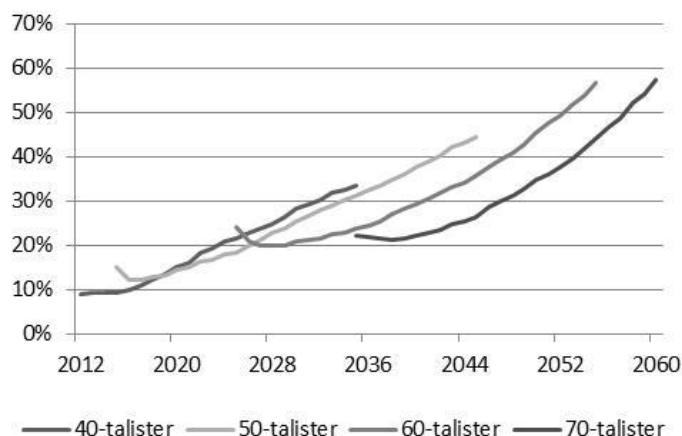
Vid ett inkomstindexerat grundskydd höjs ersättningsnivån i samma takt som de förvärvsaktivas inkomster och därmed medianinkomsten. Trots det ökar andelen ekonomiskt utsatta över tiden inom varje generation. Anledningen är att den årliga omräkningen av de olika inkomstgrundade pensionsförmånerna är något lägre vilket skapar successivt sjunkande relativinkomster inom generationerna. Detta förflyttar i förlängningen även en viss del av dem som har inkomstgrundade förmåner under gränsen för låg ekonomisk standard. Vid en bibehållen pensionsuttagsålder kommer också antalet år med årlig omräkning successivt att öka för varje ny generation varpå denna effekt förstärks.

Diagram 16.11a Andel pensionärer med låg ekonomisk standard per födelseårsgrupp, inkomstindexerat grundskydd.



Källa: Lundberg m.fl.

Diagram 16.11b Andel pensionärer med låg ekonomisk standard per födelse-åldersgrupp, prisindexerat grundskydd.



Källa: Lundberg m.fl.

16.4 Pensionärernas inkomster vid höjd pensionsuttagsålder

Det finns som nämnts i kapitel 5 starka samhällsekonomiska skäl till att ett längre arbetsliv, inte minst de försörjningsproblem som uppstår då ett växande antal äldre ska försörjas av ett stagnerande antal förvärvsarbetande. Om en stigande medellivslängd inte följs av ett längre arbetsliv innebär det att givet en viss pensionsbehållning (pensionsförmögenhet) kommer den månatliga pensionen bli allt lägre när pensionärstiden ökar och den samlade pensionsbehållningen ska fördelas på allt fler år.

För att belysa effekterna av en senarelagd pension för pensionärernas ekonomiska standard har därför modellsimuleringar gjorts där pensionsuttagsåldern förskjuts så att det genomsnittliga delningstalet för dem som går i pension ett visst år hålls oförändrat efter 2012.¹⁸ I beräkningarna antas inte personer som är arbetslösa, har sjukersättning eller har en svag arbetsmarknadsanknytning skjuta upp sitt pensionsuttag. De övergår i ålderspension vid 65. Tillsammans utgör dessa grupper cirka 35 procent av varje årskull.

¹⁸ Detta motsvarar ungefär den s.k. "behövliga pensionsåldern" som numera presenteras av Pensionsmyndigheten i de orangea kuverten.

I tabell 16.2 visas beräknad genomsnittlig pensionsuttagsålder för de personer som skjuter upp uttagen av pension. Den genomsnittliga pensionsuttagsåldern antas öka från dagens 64,7 till 68,2 år 2060, dvs. cirka 3,5 år.

Tabell 16.2 Beräknad genomsnittlig pensionsuttagsålder 2012–2060 för dem som kan förskjuta sitt pensionsuttag

2012	2020	2030	2040	2050	2060
64,7	65,5	66,4	67,3	67,7	68,2

Källa: Lundberg m.fl.

Anm: I beräkningen undantas individer som vid 64 års ålder var arbetslösa eller som uppbar sjuk-ersättning.

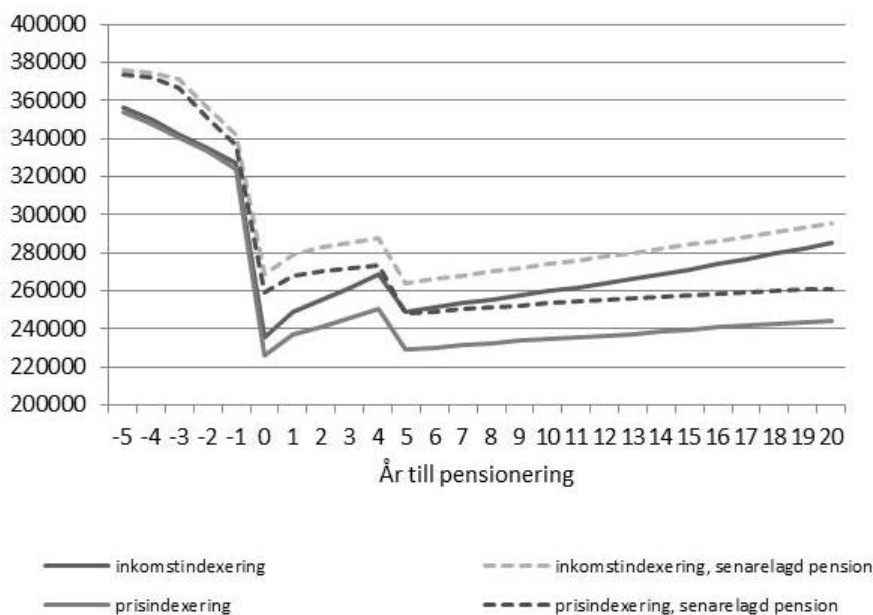
Den senarelagda pensionsuttagsåldern antas inte motsvara någon särskilt politisk åtgärd och inte heller av någon regelförändring i socialförsäkrings- eller pensionssystemet.

16.4.1 Högre pensionsuttagsålder ger livsvarigt högre inkomster

Den genomsnittliga individuella disponibla inkomsten stiger varaktigt med en höjd pensionsuttagsålder både före pensionsuttag och efter. Skälet till att inkomsterna i genomsnitt stiger före pensionsuttaget är att sysselsättningen före 65 ökar något. Effekten blir mindre i alternativet med inkomstindexering.

I vissa avtalspensionssystem betalas avtalspensionen ut under fem år. Detta ger en tydlig effekt de första fem åren på den genomsnittliga individuella disponibla inkomsten. Därefter sjunker den disponibla inkomsten något. Detta gäller oavsett indexeringsprincip. Scenariot med prisindexering ger generellt sett lägre nivåer på den genomsnittliga disponibla inkomsten än vad inkomstindexering av grundskyddet ger. Vidare är ökningen större vid inkomstindexering (diagram 16.12). Över tid har indexeringsmetoden större effekt än den antagna ökningen av pensionsuttagsåldern. Efter 5 år är inkomsterna vid inkomstindexering av grundskydd.

Diagram 16.12 Genomsnittlig individuell disponibel inkomst före och efter pension, effekter av indexering och pensionsuttag, personer födda 1970–79, 2010 års priser.



Källa: Lundberg m.fl.

16.4.2 Ersättningsgraderna ökar vid höjd pensionsuttagsålder

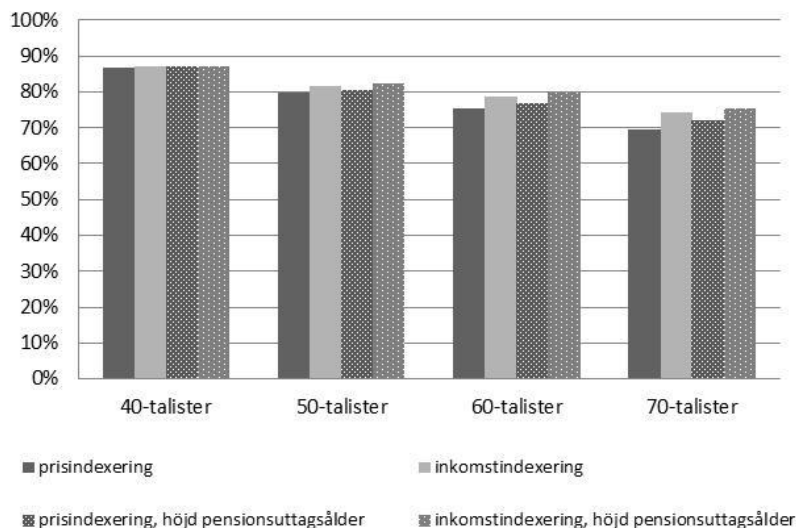
De genomsnittliga ersättningsgraderna ökar vid höjd pensionsuttagsålder men är fortfarande lägre för senare generationer (diagram 16.13).¹⁹ Som nämnts bedöms det framför allt bero på den förändrade sammansättningen av befolkningen och på arbetsmarknaden som följer av antagandena.

Jobbskatteavdraget (dvs. lägre beskattning av arbetsinkomster än andra inkomster) bidrar vid längre arbetsliv till en lägre ersättningsgrad. För dem som är äldre än 65 år jobbskatteavdraget extra förmånligt för arbetsinkomster. Det förhöjda jobbskatteavdraget ökar skillnaderna i disponibel inkomst före och efter pensionering för den som arbetar efter 65 års ålder.

¹⁹ Som tidigare definieras ersättningsgraden som genomsnittsinkomsten 10-årsperioden efter pensioneringen jämfört med genomsnittsinkomsten 5-årsperioden före pensioneringen för respektive generation.

Pensionsreformen kan också ha viss betydelse eftersom tilläggs-pensionerna (dvs. det gamla ATP-systemet) är fullt utfasat för alla som är födda efter 1953.

Diagram 16.13 Genomsnittlig ersättningsgrad vid pris- eller inkomst-indexering och vid höjd pensionsuttagsålder



Källa: Lundberg m.fl.

16.4.3 Pensionerna ökar långsammare än arbetsinkomsterna – även med en höjd pensionsuttagsålder

Ett förlängt arbetsliv och uppskjuten pensionering medför en högre genomsnittlig ekonomisk standard för pensionärerna (diagram 16.14). I alternativet med prisindexering höjs den genomsnittliga ekonomiska standarden med cirka 6 procentenheter jämfört med scenariet med oförändrad pensionsuttagsålder. Om grundskyddet i stället antas inkomstindexeras blir höjningen runt 3 procentenheter.

Höjningen av den ekonomiska standarden är i dessa kalkyler något lägre än vad som brukar beräknas för den allmänna pensionen brutto vid ett längre arbetsliv. Det har flera förklaringar, främst är det en effekt av det förhöjda jobbskatteavdraget. En annan faktor är att ett längre arbetsliv i allmänhet in höjer de avtalade pensionerna.

Den positiva effekten av den högre pensionsuttagsåldern blir mindre i gruppen 80 år och äldre eftersom de inkomstberoende pensionerna svarar för en mindre del av inkomsterna i denna grupp. I denna grupp är beroendet av grundskyddet större, och nivån på detta är inte beroende av hur länge man har arbetat.

Diagram 16.14a Genomsnittlig relativ ekonomisk standard för åldersgruppen 65–79 år för pensionärer i fyra scenarier

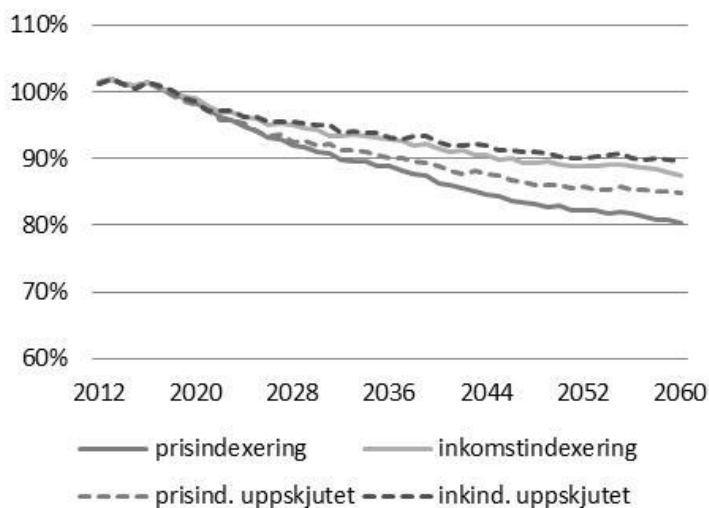
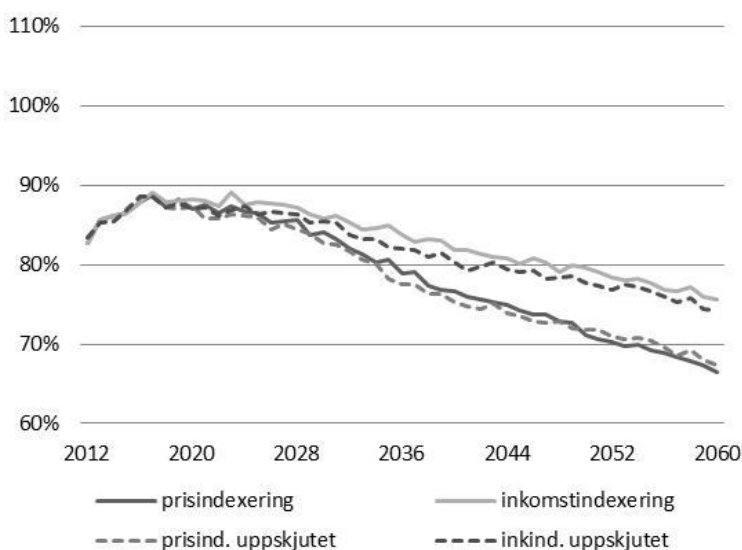


Diagram 16.14b Genomsnittlig relativ ekonomisk standard för åldersgruppen 80 år för pensionärer i fyra scenarier

Källa: Lundberg m.fl.

16.4.4 Högre pensionsuttagsålder medför färre garantipensionärer

Ett längre arbetsliv och högre ålder vid pensionsuttaget minskar andelen pensionärer med garantipension (diagram 16.15). Detta gäller vid både pris- och inkomstindexering av grundskyddet. Antalet garantipensionärer minskar i antagandet med prisindexering eftersom inkomsterna ökar snabbare än den prisindexerade gränsen för garantipension. Långsiktigt bedöms även antalet ålderspensionärer med bostadstillägg minska då allt fler har en inkomstgrundad pension samtidigt som bostadskostnaderna reellt hålls oförändrade vid prisindexering. Vid antagande om inkomstindexering ökar i stället andelen med garantipension kraftigt. Ett förlängt arbetsliv innebär att garantipension växlas mot inkomstrelaterade pensioner i båda indexeringsalternativen.

För de äldsta pensionärerna (80 år och äldre) ökar andelen med garantipension kraftigt vid antagande om inkomstindexering, från dagens 45 procent till strax över 90 procent 2060. Vid pris-

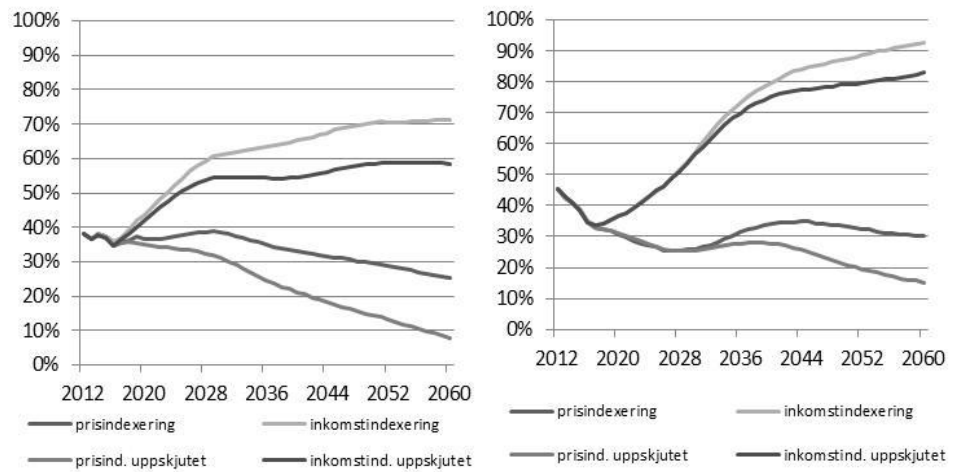
indexering faller i stället andelen med garantipension allt eftersom den minskar i förhållande till inkomstpensionen.

Resultaten påverkas mer av hur man väljer att indexera grundskyddet än av antagandet om pensionsuttagsåldern. Vid oförändrad pensionsuttagsålder och inkomstindexerat grundskydd beräknas cirka 70 procent av pensionärerna i åldern 65–79 år få garantipension 2060 jämfört med cirka 25 procent i scenariot med prisindexering. Motsvarande andelar i scenarierna med senarelagd pensionsuttagsålder beräknas bli cirka 60 procent respektive knappt 10 procent. Andelen äldre pensionärer med garantipension beräknas på lång sikt genomgående bli högre än andelen yngre pensionärer. Om grundskyddet inkomstindexeras ökar andelen kraftigt med tiden och drygt 90 procent av de äldre pensionärerna beräknas få garantipension 2060 vid oförändrad pensionsuttagsålder jämfört med cirka 45 procent 2012.

De kraftiga förändringarna av andelen garantipensionärer vid ett inkomstindexerat grundskydd beror på att garantipensionen då ökar snabbare i värde i förhållande till andra inkomster. Viktigast i sammanhanget är inkomstpensionens följsamhetsindexering som innebär ett årligt avdrag med 1,6 procent medan garantipensionen årligen antas växa med hela den nominella inkomstförändringen. Detta innebär att vissa individer som inte haft garantipension då de gick i pension ändå kan komma att bli garantipensionärer med tiden.

Diagram 16.15 a och b

Andel pensionärer med garantipension 65–79 år (vänster) och 80 år och äldre (höger), pris- och inkomstindexering

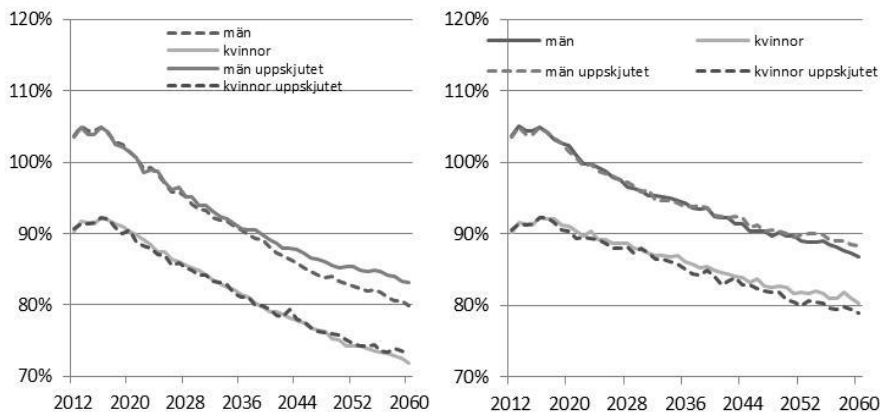


Källa: Lundberg m.fl.

Den genomsnittliga relativa ekonomiska standarden för män och kvinnor utjämnas något framöver (se diagram 14). År 2012 är skillnaden cirka 13 procentenheter mellan könen. Vid prisindexering av grundskyddet och uppskjutet pensionsuttag minskar denna skillnad till cirka 10 procentenheter år 2060 och vid inkomstindexering cirka 9 procentenheter. Den minskade skillnaden mellan könen förklaras bland annat av kvinnornas ökande förvärvsfrekvens.

Diagram 16.16 a och b

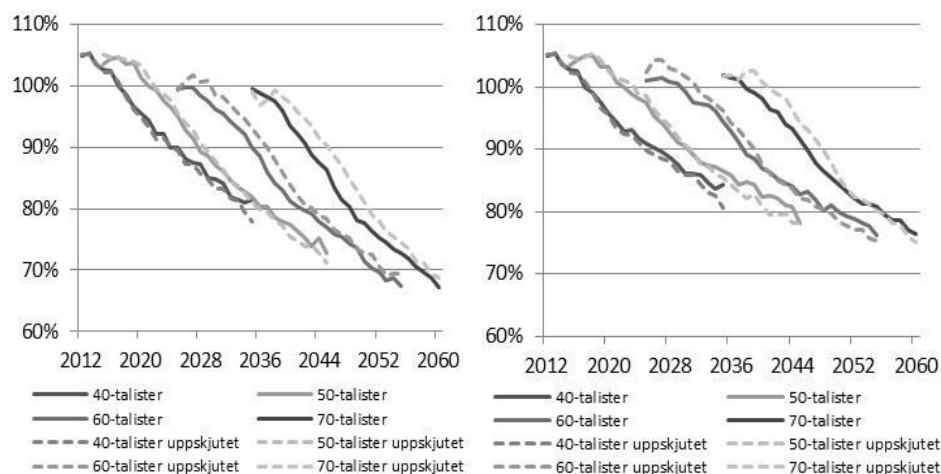
Genomsnittlig relativ ekonomisk standard för män och kvinnor med pension, pris- (vänster) och inkomstindexering (höger)



Källa: Lundberg m.fl.

Med stigande medellivslängd ökar den förskjutning av pensionsuttagsåldern som krävs för att konstanthålla delningstalet. Detta medför att effekten av en förskjuten pensionsuttagsålder blir större för de senare generationerna (se diagram 15a och 15b). Relativinkomsternas minskning över tiden beror på pensionernas relativa utveckling jämfört med de förvärvsaktivas inkomster. I scenariot med inkomstindexerat grundskydd beräknas utvecklingen likna den vid prisindexering förutom att den genomsnittliga relativa ekonomiska standarden inte sjunker lika mycket som vid prisindexering (80 procent jämfört med 70 procent).

Diagram 16.17a och b
Genomsnittlig relativ ekonomisk standard för pensionärer per generation åren 2012–2060, pris- (vänster) och inkomstindexering (höger)



Källa: Lundberg m.fl.

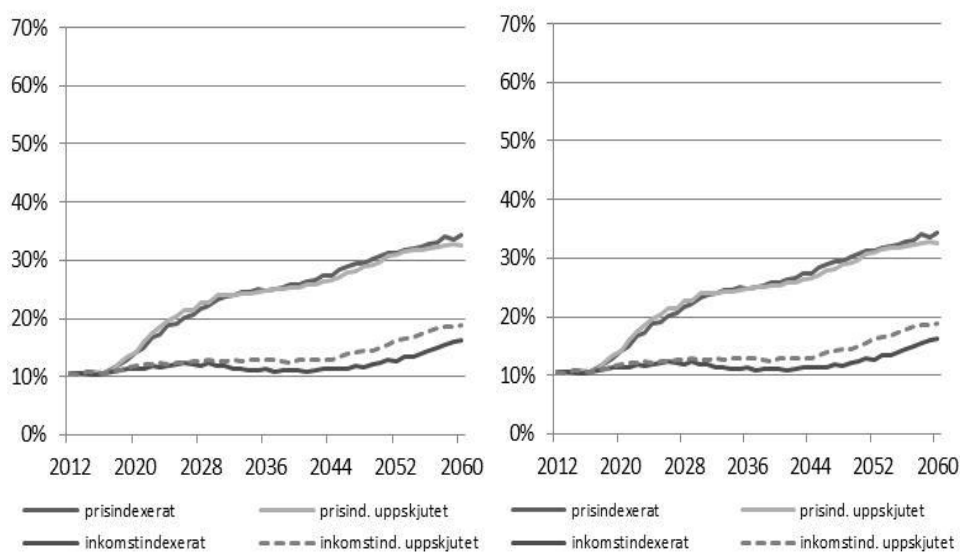
16.4.5 Liten effekt på andelen pensionärer med låg ekonomisk standard

Vid ett prisindexerat grundskydd ökar andelen med låg ekonomisk standard kraftigt. Ett uppskjutet pensionsuttag förefaller inte ha någon betydande effekt (diagram 16.18). Även med antagandet om inkomstindexerat grundskydd ökar andelen med låg ekonomisk standard. Detta resultat beror på att de personer som inte antas ha möjlighet att höja sin pensionsuttagsålder, cirka 35 procent, i genomsnitt har låga inkomster och därmed en högre risk för låg ekonomisk standard. Ett längre arbetsliv för övriga 65 procent innebär en ökning av medianinkomsten, vilket höjer nivån på gränsen för låg ekonomisk standard.²⁰

²⁰ Anledningen till att detta syns tydligare vid inkomstindexering än vid prisindexering är att garantipensionärernas ekonomiska standard sannolikt ligger något närmare gränsen för låg ekonomisk standard i detta alternativ än vid prisindexerat grundskydd då de antagligen ligger betydligt under.

Diagram 16.18a och b

Andel pensionärer med låg ekonomisk standard, i åldern 65–79 år (vänster) och 80 år och äldre (höger) vid oförändrad pensionsuttagsålder och uppskjuten pensionsuttagsålder och vid pris- och inkomstindexering

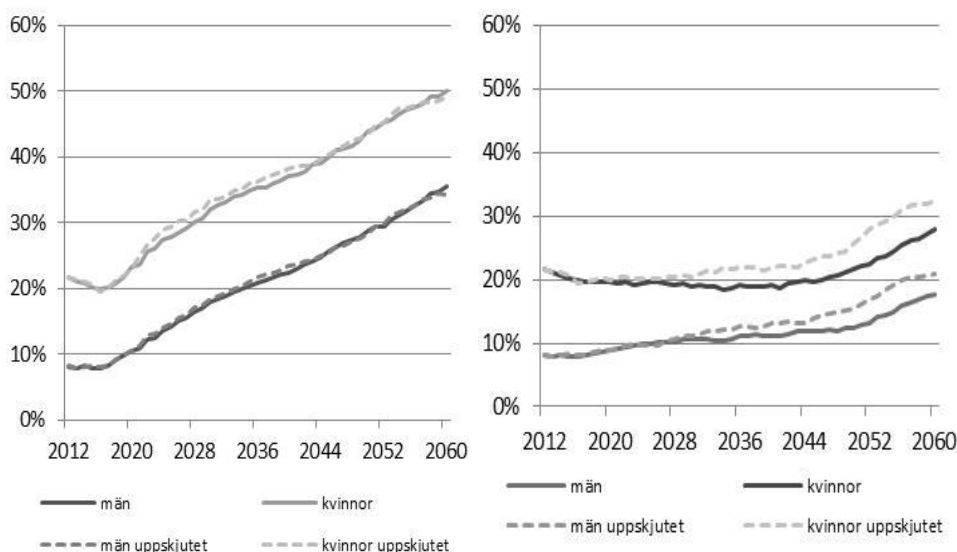


Källa: Lundberg m.fl.

Andelen män och kvinnor med låg ekonomisk standard ökar i samtliga alternativ. Andelen kvinnor med låg ekonomisk standard är cirka två och en halv gånger högre än andelen för män år 2012. Över tiden sett minskar denna skillnad till en och en halv gånger dagens nivå och detta oavsett indexeringsprincip och ett eventuellt uppskjutet uttag av pensionen.

Diagram 16.19a b

Andel män och kvinnor bland pensionärer med låg ekonomisk standard, vid oförändrad pensionsuttagsålder och vid uppskjuten pensionsuttagsålder, pris(vänster) och inkomstindexering (höger)



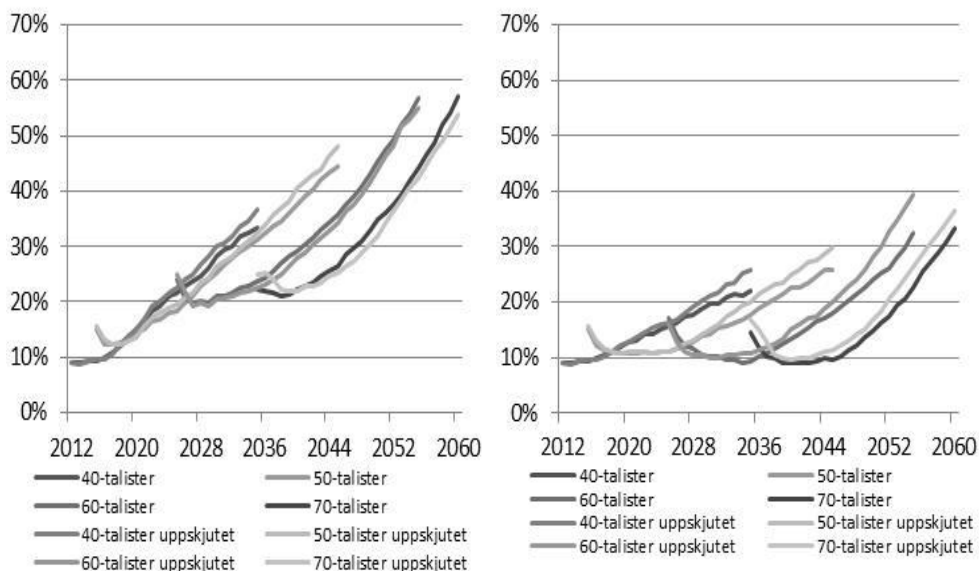
Källa: Lundberg m.fl.

Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard ökar för senare årskullar i alla scenarierna. Vid ett prisindexerat grundskydd ökar andelen från dagens nivåer kring 10 procent (för 40-talisterna) till det dubbla, dvs. kring 20 procent (för 60- och 70-talister), se diagram 16.19. Över tiden ökar andelen med låg ekonomisk standard successivt till nivåer kring 35 procent för 40-talisterna och strax under 60 procent för 60- och 70-talisterna. I scenariot med uppskjuten pensionsålder ger en mindre effekt. Vid inkomstindexering av grundskyddet blir nivåerna de första pensionärsåren fortfarande något högre än för 40-talisterna men nivåerna avtar sjunker till cirka 10 procent för att därefter öka över tid. Detta förklaras av sammansättningseffekter i övergången till ålderspension då de som inte kan skjuta upp sitt pensionsuttag också är de som har störst sannolikhet för att få låg ekonomisk standard och för en tidig ålderspension (dvs. vid 65 års ålder). Även de högsta nivåerna bli lägre i fallet med inkomstindexering (25–35 procent).

Vid ett förlängt arbetsliv ökar andelen med låg ekonomisk standard i de senare årskullarna då dessa uppnår en högre ålder vid inkomstindexering av grundskyddet. Detta är en effekt av att medianinkomsten ökar snabbare för andra grupper.

Diagram 16.20 a och b

Andelen pensionärer med låg ekonomisk standard per årskullsgrupp, pris- (vänster) och inkomstindexering (höger)



Källa: Lundberg m.fl.

16.5 Komplexa samband

Framskrivningarna i SESIM-modellen är inte en prognos, snarare en konsekvensberäkning som visar hur olika regler i det allmänna pensionssystemet samspelar med avtalade pensioner, skatter och bidrag. De visar också det komplexa samspillet mellan regelsystemen och vad som antas hända med befolkningen vad gäller medellivslängd, nettoinvandring, studier, arbetsmarknadsdeltagande osv. Det är stiliserade scenarier där flera faktorer har förenklats kraftigt, t.ex. hur avkastningen på pensionssparande varierar.

Framskrivningen visar tydligt att vid oförändrat pensionsbeteende ökar pensionärernas inkomster långsammare än de förvärvsaktivas.

Resultatet blir att pensionärernas relativa standard sjunker över tiden. Den disponibla inkomsten efter pensioneringen räknat i procent av disponibla inkomsten före, den s.k. ersättningsgraden, beräknas minska för senare generationer.

Med stigande medellivslängd och gjorda antaganden om arbetsmarknaden kommer också fler personer med låga pensionsrätter att få lägre inkomstrelaterade pensioner. Detta leder till att allt fler kommer att bli beroende av pensionssystemets grundskydd. Andelen med låg ekonomisk standard beräknas öka.

Det är en utveckling som kan leda till ett ifrågasättande av det allmänna pensionssystemet. En utveckling där ersättningsgraden faller, om än från en hög nivå, och pensionärernas standard sjunker i förhållande till yngre är förmodligen inte långsiktigt uthållig.

Beräkningarna visar att ett längre arbetsliv och en uppskjuten pensionering ger varaktigt högre ekonomisk standard för pensionärerna. Detta sker trots antagandet att ingen av de ca 35 procent av varje årskull som har sjukersättning, är arbetslösa eller har en svag arbetsmarknadsanknytning har någon möjlighet att arbeta längre.

Ett längre arbetsliv ger en tydligt högre ersättningsgrad för pensionärerna. Dessutom förbättras pensionärernas relativa standard i förhållande till yngre som förvärvsarbetar.

Effekterna är dock komplicerade och ibland oväntade. Det förhöjda jobbskatteavdraget som utformats för att stimulera ett längre arbetsliv ger högre inkomster vid arbete efter 65 år men sänker samtidigt ersättningsgraden när man pensioneras. En högre pensionsuttagsålder medför en något högre andel med låg ekonomisk standard. Orsaken är att inkomsterna för dem med låga pensioner påverkas marginellt, medan medianinkomsten ökar när fler arbetar.

Simuleringarna pekar slutligen på att regelsystemens utformning, både allmänna och avtalade pensioner, både sociala transfereringar och skatter, har en större betydelse för hur den ekonomiska standarden utvecklas för kommande generationer av pensionärer än en förlängning av arbetslivet med något eller några år.

17 Åldersgränser

Pensionsåldersutredningen har i uppdrag att analysera hur den genomsnittliga pensionsåldern och antalet arbetade timmar bland äldre kan höjas. I det arbetet utgör frågan om de åldersrelaterade gränserna en kärnfråga.

De olika argumenten för ett längre arbetsliv sammanfattas i kapitel 4. Det finns regler om olika åldersgränser som försvårar för äldre att arbeta längre och regler som ger signaler om när det är dags att lämna arbetslivet. Pensionsreformen medförde flera förändringar av olika lagfästa åldersgränser. Den lagstadgade pensionsåldern vid 65 år togs bort ur den allmänna inkomstgrundande ålderspensionsförsäkringen. Den lägsta åldern för uttag av pension höjdes från 60 till 61 år. Den lägsta åldern för när grundskyddet¹ kan tas ut höjdes från 60 till 65 år. Åldern för avgångsskyldighet i Lagen om anställningsskydd (LAS) höjdes från 65 till 67 år.²

I samband med införandet av rätten att kvarstå i arbete till 67 år ändrades inte olika åldersgränser i socialförsäkringslagstiftningen. Rätten till flera ersättningar upphör i dag vid 65 års ålder och andra försörjningssystem gäller från den åldern. Därmed finns i dag en bristande samordning i regelsystemen mellan 65 och 67 års ålder. Det gäller till exempel för förmåner och rättigheter inom arbetslöshets- och socialförsäkringen, kollektivavtalade ersättningar och andra privata, till socialförsäkringen kompletterande, försäkringar.

¹ Tidigare folkpension och det särskilda grundavdraget, och numera garantipension.

² Åldersgränsen för avgångsskyldighet i LAS höjdes från 65 år till 67 år den 1 april 1991. Detta var en återgång till den ursprungliga åldersgränsen som hade sänkts till 65 år den 1 mars 1982. Højningen till 67 år 1991 var dock dispositiv, vilket innebar att avtal kunde slutas om en lägre pensionsålder. De flesta hade 65 år som pensionsålder i sina kollektivavtal och fortsatte att ha det även efter 1 april 1991. En lagändring från 1 september 2001 innebar att avtal om avgångsskyldighet före 67 års ålder inte ska gälla. För dem som täcktes av ett kollektivavtal som tecknats före detta datum gällde dock att den avtalade åldern om avgångsskyldighet fick gälla tills avtalet löpt ut, dock längst till 1 januari 2003. Detta innebar att i praktiken höjdes åldern för avgångsskyldighet för merparten från 65 år till 67 år först 1 januari 2003.

Effekter av åldersgränser

Pensionsrelaterade åldersgränser kan påverka den faktiska pensionsåldern och andelen äldre i sysselsättning på flera sätt. Åldersgränserna kan vara helt styrande, som t.ex. när det gäller rätten till garantipension. De kan påverka det ekonomiska utbytet av fortsatt arbete, exempelvis genom att göra det mer eller mindre lönsamt att arbeta efter en viss ålder.

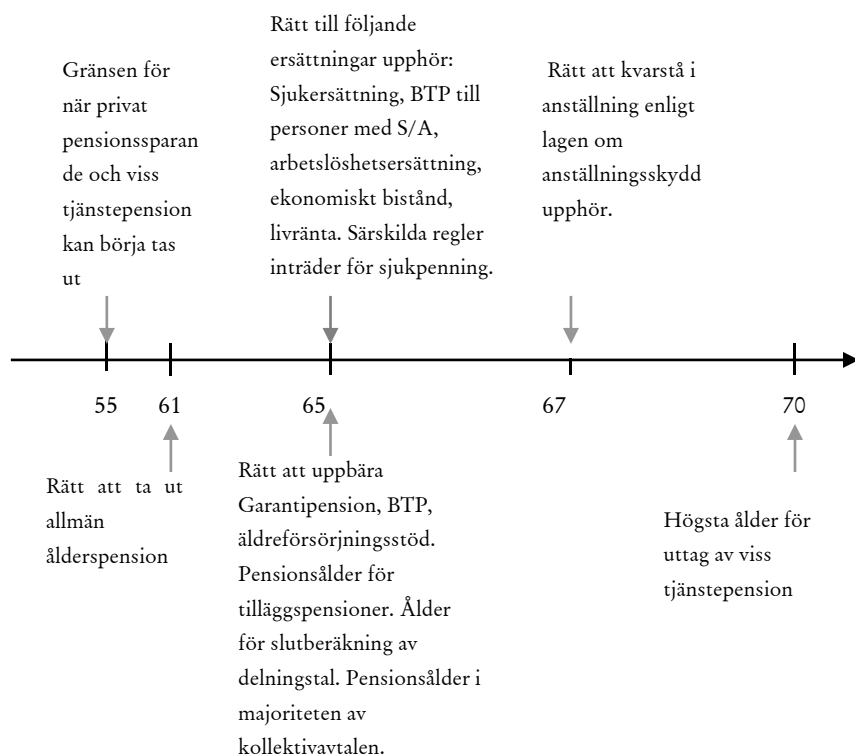
Den viktigaste effekten kan dock vara normerande. Som nämnts har forskningen visat att förmögenhet, pensionsbesparingar, hälsa, familjeförhållanden m.fl. faktorer påverkar den enskildes beslut om pensionering (se kapitel 12). Sådana faktorer visar sig dock bara kunna förklara en liten del av pensionsbeteendet. Det mesta talar enligt forskarna för att det är reglerna i pensionssystemen som framför allt styr den faktiska pensionsåldern.

Kunskaperna om hur olika åldersgränser påverkar pensionsbeteendet är begränsad. Forskarna talar om att pensionsreglerna och reglerna i kringliggande system efterhand skapar pensioneringsnormer, en allmänt accepterad föreställning om när arbetslivet bör avslutas. Forskningen kan dock inte säga särskilt mycket om vilka pensionsrelaterade åldersgränser som spelar en stor roll för normerna. Vilken roll spelar exempelvis reglerna för allmänna pensioner jämfört med tjänstepensionerna? Hur stor roll spelar pensionsregler i förhållande till andra kringliggande system, som skattesystem och arbetsrättsregler. Framför allt saknas kunskaper om på vilket sätt och efter hur lång tid ändrade regler kan väntas slå igenom i nya normer. Inte heller vet man mycket om hur åldersgränser påverkar beslutet att ta ut pension respektive beslutet att fortsätta att arbeta längre. Regler och normer kan påverka dessa beslut på olika sätt.

Bedömningen av tänkbara effekter av olika åldersgränser får därför göras efter schabloniserade kriterier. Det är t.ex. troligt att åldersgränser som omfattar många personer och har en stor ekonomisk betydelse för den enskilde påverkar normerna mer än regler med begränsad räckvidd. Det är rimligt att tänka sig att åldersgränser för allmänna pensioner är viktigast för normbildningen, bl.a. eftersom de formas efter öppna politiska processer och förhandlingar som medför en stor medial uppmärksamhet. Även informationen om pensionens storlek är god genom det orange kuvertet som skickas ut årligen av Pensionsmyndigheten. Tjänstepensionen står för en viktig del av pensionen och för de

med inkomster över intjänandetaket är andelen av den totala pensionen allt högre ju högre inkomst man har. För äldre med lön över intjänandetaket kan inkomsten från tjänstepensionen vara lika hög eller högre än från det allmänna systemet. Tjänstepensionernas åldersgränser och de pensionsåldrar som uttrycks i kollektivavtalen bör därför antas ha en ganska stor betydelse för pensionsbesluten. Goda skäl finns också att anta att fasta åldersgränser, som exempelvis den lägsta åldern man kan ta ut allmän eller avtalad pension, åldersgränsen för garantipension, rätten att kvarstå i arbete till 67 år m.m. har en påtaglig effekt på förväntningar och normbildning.

Samtidigt samverkar olika åldersgränser på ett komplicerat sätt. Åldersgränserna i de allmänna systemen har successivt anammats inom kompletterande kollektivavtalade försäkringar. Effekten av flexibla åldersgränser i ett system kan antas motverkas om regler i andra system inte är samordnade. Om många regelsystem använder 65-årsgränsen kan det försvaga den normerande effekten av flexibilitet i andra system. I detta avsnitt redovisas olika åldersregler och görs en bedömning av vilka regler som främst kan utgöra hinder för ett längre arbetsliv.



17.1 Utgör åldersgränser ett hinder för längre arbetsliv?

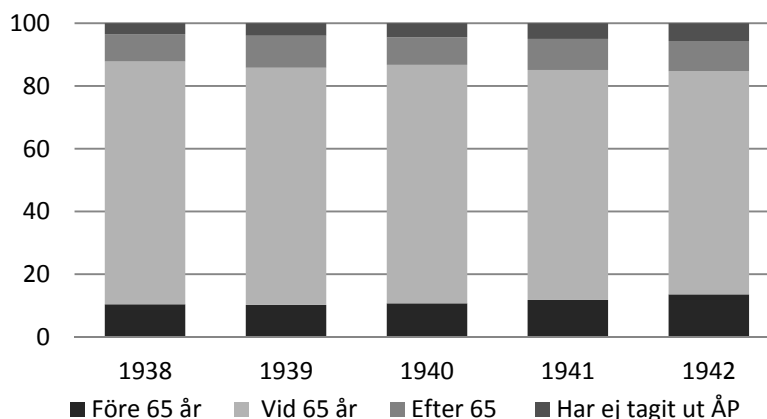
17.1.1 Bidrar åldersgränser i kringliggande system till att konservera pensionsåldern?

Trots att det inte finns en formell pensionsålder betraktar de flesta 65 år som normen för när man ska lämna det förvärvsaktiva livet. I diagram 17.1 redovisas andel personer födda 1938–1942, som tog ut allmän ålderspension före, vid eller efter 65 års ålder. Statistiken avser 2009, dvs. då dessa årskullar var 67 år eller äldre.

Cirka 71 procent av de som fyllde 65 år 2009 tog ut sin allmänna pension under det året. Andelen är något lägre än för äldre årskullar men minskningen tenderar bero på tidigareläggning av pensioneringsbeslut, det är fler som tar ut ålderspension före 65 års ålder än de som väntar till efter 65 år.

Den genomsnittliga åldern för uttag av allmän ålderspension är 64,7 år och i princip lika för kvinnor och män. Genomsnittsåldern har legat mycket stabil under de senaste 10 åren.³

Diagram 17.1 Pensionsbeteende för personer födda 1938–1942. Avser pensionsuttag t.o.m. år 2009 (Procent).



Källa: Pensionsmyndigheten.

³ Olsson H., Medelpensioneringsålder och utträdesålder, Pensionsmyndigheten 2010.

Det finns anledning att tro att detta pensionsbeteende fortsätter under de närmaste åren. I en enkät genomförd av Pensionsmyndigheten 2011 tillfrågades personer mellan 61 och 70 år gamla om sin inställning till pensionsbeslut och längre arbetsliv. På frågan om när de tillfrågade planerar att gå i pension svarar cirka 60 procent att de planerar gå i pension vid 65 års ålder.

Åldersgränsen 65 etablerades 1976 när pensionsåldern sänktes från 67 till 65 år. Åldersgränsen har även anammats i tjänstepensionsreglerna samt i olika inslag i arbetsmarknadslagstiftningen och i socialförsäkringens bestämmelser.⁴ OECD har i en rapport från 2010 betonat att pensionsåldern är den mest synliga parametern i ett pensionssystem, och att den därför har betydelse för individernas beslut om pensioneringsålder, när ett sådant val är möjligt att göra.⁵ För länder som saknar formell pensionsålder och där livslängdsutvecklingen påverkar pensionsbeloppen anser OECD att ålder vid vilken inkomstprövade åldersförmåner utbetalas (så som garantipension och bostadstillägg till pensionärer) utgör pensionsåldern. OECD pekar på de svagheter som system som saknar lagstadgad pensionsålder innebär.

Det faktum att 65-årsgränsen genomsyrar alla delar av samhället förstärker den normerande effekten. Förutom tjänstepensioner, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och inkomstprövade åldersförmåner återfinns 65-årsgränsen inom skatte- och utbildningssystemet, privat pensionssparande och inte minst inom komplett-erande kollektivavtalade ersättningar vid sjukdom och arbetslöshet. Att rätten till arbetslöshetsersättningen, och i praktiken även arbetsmarknadspolitiska åtgärder, upphör vid 65 kan dessutom påverka normen i samhället för när man ska sluta stå till arbetsmarknadens förfogande. Alla dessa åldersgränser beskrivs i detalj i avsnitt 17.2–17.6.

Det finns tyvärr ingen forskning som direkt belyser inverkan av dessa olika åldersgränser. Vi bedömer dock att det kan finnas en påtaglig risk att åldersgränser i kringliggande system tar över rollen som informell pensionsålder som styr det faktiska pensionsbeteendet.

⁴ Olsson H., Pensionsålder, Pensionsmyndigheten, 11 januari 2011.

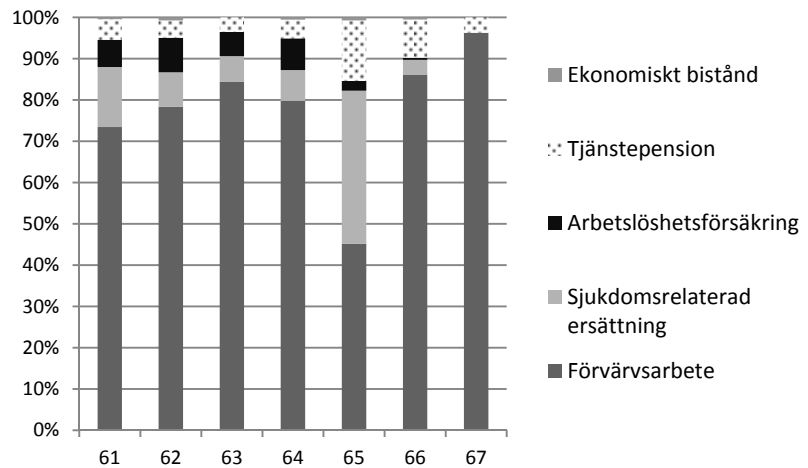
⁵ Rafal Chomik och Edward Whitehouse, Trends in Pension Eligibility Ages and Life Expectancy 1950–2050 av; OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 105, 4 oktober 2010.

17.1.1 Faktorer som styr den faktiska pensionsåldern skiljer sig åt mellan olika grupper

Det reformerade allmänna pensionssystemet är utformat med syftet att uppmuntra flexibel pensionsavgång. Från och med 61 års ålder kan personer kombinera arbete och pension. Samtidigt påverkas det faktiska pensionsbeteendet av de mindre flexibla åldersreglerna i kringliggande system. Diagram 17.2 illustrerar att flexibiliteten i ålderspensionssystemet utnyttjas framför allt av de förvärvsaktiva. Mer än hälften av de som nybeviljades ålderspension vid 65 års ålder hade sin huvudsakliga försörjning från olika typer av transfereringssystem.

Diagram 17.2 Huvudsaklig försörjning året innan nybeviljande av ålderspension, 2009

Procent



Källa: LINDA 2009, egna beräkningar.

Samtidigt utgör de förvärvsaktiva majoriteten av dem som valde att ta ut ålderspension både före och efter 65 års ålder. Det är framför allt individer som inte uppbär garantipension som väljer att senarelägga uttag av allmän ålderspension till efter 65.

Mellan 5 och 8 procent av de som tog ut ålderspension före 65 års ålder hade arbetslöshetsersättning som främsta inkomstkälla året före pensioneringen.

Förvärvsaktiva

För de förvärvsaktiva som har arbetat under få år eller haft relativt låga inkomster under det förvärvsaktiva livet har åldersgränser för inkomstprövade åldersförmåner en avgörande roll för beslutet att gå i pension. Dessa åldersgränser påverkar ersättningsgrader vid pension, ju större inslag av inkomstrelaterade pensionsförmåner desto större ekonomisk incitament att vänta med pensionsuttag till 65 års ålder.

Situationen är annorlunda för individer utan behov av de inkomstprövade åldersförmånerna. Pensionsmyndigheten påpekar i en rapport från 2009 att den viktigaste åldern i pensions sammanhang, den när flertalet förvärvsarbetande väljer att ta ut den inkomstgrundade pensionen, strängt taget bara kan påverkas med ekonomiska drivkrafter och genom förändrade värderingar bland löntagare och arbetsgivare.⁶ Detta då det numera saknas en formell pensionsålder i det allmänna pensionssystemet.

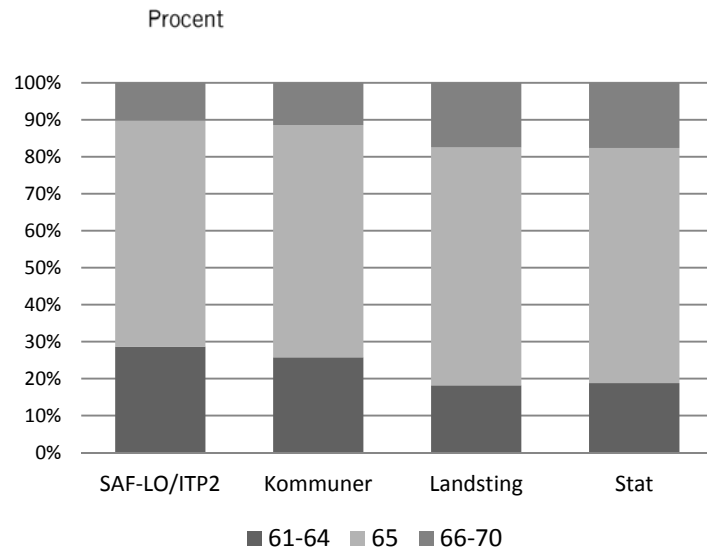
Något mindre än hälften av både män och kvinnor som ansökte om ålderspension vid 65 års ålder och som inte var i behov av garantipension hade förvärvsinkomst som huvudsaklig försörjningskälla året före pensioneringen (se tabell 17.1). Dessa individers pensionsbeslut kan därmed inte direkt härledas till åldersgränser för garantipension eller sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Samtidigt väljer de ändå att ta ut allmän ålderspension vid just 65 år ålder. För de förvärvsaktiva kan i stället åldersgränser i tjänstepensionsavtalen vara vägledande för val av pensioneringstillfälle. Dessa åldersgränser har bland annat betydelse för ekonomiska incitamenten att förvärvsarbeta vid olika åldrar.⁷

Cirka 90 procent av dagens förvärvsaktiva omfattas av tjänstepensionsreglerna och inom de flesta avtalsområden utgör 65 den formella pensionsåldern.⁸ Grovt räknat omfattas cirka 70 procent av dagens äldre arbetskraft av en formell pensionsålder vid 65 via tjänstepensioner. Möjlighet finns att ta ut tjänstepension senare eller tidigare men tilläggen respektive avdragen är relaterade till pensionen vid uttag från 65 år.

⁶ Olsson H., Pensionsålder, Pensionsmyndigheten, 11 januari 2011.

⁷ För en fördjupad genomgång av de ekonomiska drivkrafterna se kapitel 17.

⁸ Undantaget är avtalet KAP-KL för kommunalanställda där åldersgränsen för när pensionsavtalet slutar gälla är 67 år.

Diagram 17.3 Sektorindelning för personer som förvärvat arbetade året innan uttag av allmän ålderspension, 2009

Källa: SCB/LINDA.

Diagram 17.3 illustrerar åldersspridningen på dem som nybeviljades ålderspension under 2009 fördelat på sektor. Ungefär 60 procent inom respektive avtalsområde valde att gå i pension vid 65 års ålder. Andelen personer som valde att ta ut allmän ålderspension före 65 års ålder var som störst i privat sektor (SAF-LO alt. ITP2). I statlig sektor och inom landstingen arbetar man i högst utsträckning efter 65 år.

Det finns även en grupp individer som har möjlighet att försörja sig huvudsakligen på tjänstepension utan att behöva göra uttag av allmän ålderspension vid förtida pensionering. Det kan exempelvis handla om avgångspensioner alternativt tjänstepension inom yrken som har ett lägre avtalat pensionsålder än 65 år.⁹ Cirka 14 procent av kvinnorna och 19 procent av männen hade tjänstepension som huvudsaklig försörjningskälla året innan uttag av allmän ålderspension vid 65 års ålder (tabell 17.1).¹⁰

⁹ För utförlig information om avgångspensioner och yrken med lägre avtalat pensionsålder se kapitel 15.

¹⁰ Se kapitel 14.

Tabell 17.1 Huvudsaklig försörjningskälla året innan pensioneringen för personer som började uppbära ålderspension vid 65 års ålder, 2009

Procent

Försörjning	Hel ålderspension	Enbart hel inkomstrelaterad ålderspension	Garantipension+ev. inkomstrelaterad ålderspension
Kvinnor			
Arbete	40,3	46,7	32,7
Arbetslös	2,2	2,3	2,1
Sjukersättning (f.d. förtidspension)	40,9	32,0	51,6
Sjukpenning	0,4	0,2	0,6
Ekonomiskt bistånd	0,8	0,0	1,7
Tjänstepension	11,5	17,1	4,8
Ingen inkomst	3,9	1,7	6,5
Totalt	100	100	100
Män			
Arbete	47,3	48,7	36,1
Arbetslös	2,3	2,4	2,1
Sjukersättning (f.d. förtidspension)	30,1	28,0	47,1
Sjukpenning	0,4	0,3	1,2
Ekonomiskt bistånd	0,5	0,1	3,5
Tjänstepension	17,0	19,0	1,18
Ingen inkomst	0,0	0,00	0,00
Totalt	100	100	100

Källa: LINDA 2008 och 2009, egna beräkningar.

Individer med sjuk- och arbetslöshetsförmåner som huvudsaklig försörjningskälla åren före pensioneringen

Till skillnad från yrkesarbetande som kan välja när de vill ta ut ålderspensionen finns för de personer som befinner sig i utanförskap en mer eller mindre fastställd pensionsålder på 65 år.

Både ersättningar vid permanent arbetsoförmåga till följd av sjukdom (sjukersättning och livränta) och arbetslöshetsersättning betalas till och med 65 års ålder¹¹. Detsamma gäller kompletterande

¹¹ Om arbetsskadan inträffar före 65 års ålder gäller 65 år som åldersgräns. Inträffar arbetsskadan efter fyllda 65 år lämnas livränta längst till och med 66 år.

kollektivavtalade ersättningar vid sjukersättning och arbetslöshet. Vid livränta halveras den kollektivavtalade ersättningen vid 65 års ålder, men fortsätter att betalas ut livslångt. För personer som uppbär sjukersättning, arbetsskadelivränta och ersättning från arbetslöshetsförsäkringen gäller således en fast pensionsålder på 65 år.

Sjukersättning övergår automatiskt till ålderspension vid 65 års ålder. Majoriteten av personer som befinner sig i utanförskap är i behov av grundskydd i form av garantipension och bostadstillägg till pensionärer samt ev. äldreförsörjningsstöd, vilket förstärker åldersgränsernas betydelse.

Cirka 40 procent av kvinnorna och 30 procent av männen gick år 2009 från sjukersättning till ålderspension vid 65 års ålder. Drygt hälften av kvinnorna och knappt hälften av männen som fick garantipension (enbart eller i kombination med inkomstpension) hade året innan haft sjukersättning på minst halvtid.

De olika sjuk- och arbetslöshetsersättningssystemen i kombination (de allmänna och avtalade) ger en relativt hög ersättningsgrad fram till 65 års ålder och i den offentliga sektorn även en förlängd ersättningsperiod.¹² Ersättningsgraderna är ofta högre än dem som gäller vid övergång till ålderspension. Det i sin tur resulterar i relativt låga ekonomiska incitament att göra uttag av ålderspension före 65 års ålder för dem som uppbär arbetslöshets- och sjukdomsrelaterade ersättningar. Detta under förutsättningen att individen är berättigad att uppbära dessa ersättningar fram till 65 års ålder.

¹² G. Sjögren Lindquist, E. Wadensjö, Studier i finanspolitik 2009/7.

Tabell 17.2 Ålder för uttag och innehav av pension 2009

Procent

Ålder	Endast inkomst-pension (hel)	Endast garantipension	Både inkomst- och garanti-pension	Total andel i respektive ålder som har nybeviljats allmän ålderspension
Kvinnor				
61	6,5	0	0	6,5
62	3,5	0	0	3,5
63	4,7	0	0	4,7
64	5,2	0	0	5,2
65	38,3	1,4	30,6	70,3
66	4	0	0,1	4,1
67	2,4	0	0,3	2,7
68	0,4	0	0	0,4
69	0	0	0	0
70	0,1	0	0	0,1
Män				
61	6,9	0	0	6,9
62	4,4	0	0	4,4
63	5,1	0	0	5,1
64	6,7	0	0	6,7
65	55,8	0,4	6,4	62,6
66	5,9	0,1	0,3	6,3
67	3,5	0	0,1	3,6
68	0,9	0	0	0,9
69	0,4	0	0	0,4
70	0,2	0	0	0,2

Källa: LINDA 2009, egna beräkningar.

En tredjedel av kvinnorna som nybeviljades allmän ålderspension 2009 hade så låg intjänad inkomstgrundad pension att de beviljades garantipension. Motsvarande andel för männen är drygt 7 procent.

17.1.2 Åldersgränser och pensionsreformens genomslagskraft

Ett huvudsyfte med pensionsreformen var att en ökad medellivslängd ska påverka pensionernas storlek, som i sin tur ska leda till ett ändrat beteende och därmed efterhand högre faktisk pensionsålder.¹³

Pensionsreformen medförde som nämnts flera förändringar av olika lagfästa åldersgränser. Formell pensionsålder vid 65 avskaffades, den lägsta åldern för uttag av pension höjdes från 60 till 61 år. Den lägsta ålder för när grundskyddet¹⁴ kan tas ut höjdes från 60 till 65 år. Rätten att sluta avtal om lägre ålder för avgångsskyldighet än 67 år togs bort.

Vägleddande bakom konstruktionen av det reformerade pensionsystemet är att uppmuntra en senareläggning av pensioneringstidpunkten jämfört med de gamla reglerna:

- *Livslängdsförändringar påverkar pensionens storlek.* Ökad livslängd innebär högre delningstal och därmed en lägre årlig pension jämfört med äldre kohorter. Vill individen uppnå samma kompensationsgrad som äldre kohorter krävs senareläggning av pensioneringstidpunkten.
- *Det saknas en formell pensionsålder* till skillnad från i det gamla ATP-systemet. Uttaget kan göras från 61 års ålder och det saknas övre åldersgräns för uttag av allmän ålderspension.
- *Systemet har flexibel pensionsålder.* Det är möjligt att uppbära ålderspension (1/4, 1/2, 3/4 eller hel) och arbeta samtidigt utan att arbetsinkomsten reducerar pensionsinkomsten. Pensionering och utträde ur arbetslivet är inte samma sak och sammanfaller ofta inte.
- *Pensionssystemet bygger på livsinkomstprincipen*, alla pensionsavgifter motsvaras av en pensionsrätt. Vid senareläggning av pensionsuttag och fortsatt förvärvsarbete växer pensionsbehållningen dels genom att den förräntas, dels genom att nya pensionsrätter intjänas. Det gamla ATP-systemet var förmånsbaserat och byggde på att inga nya ATP-poäng intjänades efter 65 år och att intjänande efter 30 förvärvsaktiva år endast marginellt höjde pensionens storlek.

¹³ Prop. 1994/95.

¹⁴ Tidigare folkpension och det särskilda grundavdraget numera garantipension.

- Återstående utbetalningstid påverkar pensionens storlek så att ett senare pensionsuttag ger en kortare förväntad återstående pensionstid och därmed en högre pension.
- Omräkning av delningstalen vid 65 års ålder gör det mindre fördelaktigt att ta ut pension före den åldern.
- En särskild premiering av personer med lägre inkomster som arbetar längre. Garantipensionen beräknas som om den inkomstgrundade pensionen tagits ut vid 65 års ålder, även om den tas ut senare. Ett skäl till detta är att den som arbetar efter 65 år, och därigenom tjänar in ytterligare inkomstgrundad pension, inte ska behöva få garantipensionen fullt ut reducerad på grund av detta.

Samtidigt finns det flera regler med kopplingar till pensionsreformen som kan uppfattas som normerande vad gäller pensioneringstidpunkt

- Inkomstpension kan utbetalas från 61 års ålder.
- Garantipension, bostadstillägg till pensionärer och äldreförsörjningsstöd börjar betalas ut från 65.
- Övergångsregler för individer födda mellan 1938 och 1954 som får en del av sin pension beräknad enligt de gamla ATP-reglerna. Från och med 65 års ålder läggs allt intjänande i det avgiftsbestämda systemet, dvs. ingen ytterligare ATP-baserad pension tjänas in för övergångsgenerationer. Garantiregeln (G94) försvagar det ekonomiska utbytet av att förlänga det förvärvsaktiva livet.
- Även det faktum att definitiva delningstal beräknas vid 65 års ålder kan uppfattas som vägledande för val av pensionsålder.

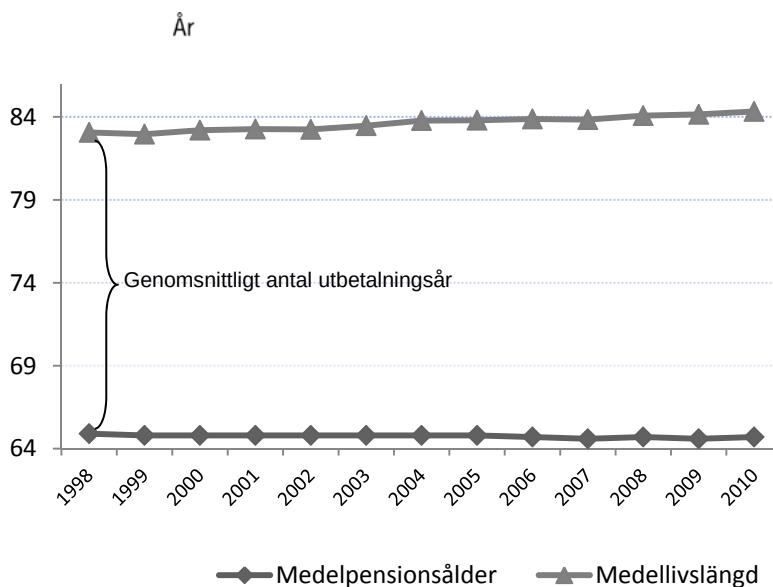
Kohorten som får hela sin pension beräknad enligt de reformerade reglerna uppnår lägsta pensionsålder (61 år) först år 2015, dvs. sedan införandet av pensionsreformen och fram till 2015 får de nybeviljade pensionärerna en del av sin allmänna ålderspension beräknad enligt de gamla ATP-reglerna.¹⁵ För en individ som fyller

¹⁵ Personer födda under perioden 1938–1953, s.k. övergångsgenerationer, får en del av ålderspensionen beräknad enligt gamla ATP-regler. Den delen av pensionen kallas tilläggs-pension.

65 år 2011 beräknas exempelvis 40 procent (8/20) av pensionen enligt de gamla reglerna.¹⁶

Mer än tio år efter pensionsreformen är 65 år fortfarande den ålder då de allra flesta börjar ta ut ålderspension. Mellan 1998 och 2010 sjönk medelåldern för uttag av ålderspension något, från 64,9 till 64,7.¹⁷ Samtidigt har prognostiserad återstående medellivslängd för 65-åringar ökat under samma period med drygt 1,5 år (se diagram 17.1).

Diagram 17.4 Utvecklingen av medelålder för uttag av ålderspension och medellivslängd mellan 1998 och 2010



Källa: Pensionsmyndigheten, SCB, egna beräkningar.

Att de tidigare förmånsbestämda reglerna, med 65 som beräkningsbas, fortsätter att gälla parallellt med de reformerade reglerna kan ha en signaleffekt, som påverkar både övergångsgenerationer men som även kan "sprida sig" till beteendet hos andra kohorter. Sammanlagd handlar det om cirka 827 000 personer som omfattas av övergångsreglerna och som än inte har fyllt 65 år. Cirka 11

¹⁶ Från och med 65 års ålder läggs all intjänande i det avgiftsbestämda systemet, dvs. ingen ytterligare ATP-baserad pension tjänas in för övergångsgenerationer.

¹⁷ Olsson H., Medelpensionsålder, Pensionsmyndigheten 2010.

procent av dessa har tagit ut allmän ålderspension före 65 års ålder. Resterande står inför pensionsbeslutet under de närmaste åren.

Det reformerade pensionssystemet möjliggör en flexibel övergång från arbete till pensionering. Ålderspension kan tas ut samtidigt som man fortsätter att förvärvsarbeta utan att pensions- eller arbetsinkomsten reduceras. Det finns inga begränsningar för arbetets omfattning. Samtidigt gäller att samtliga avtalspensioner förutom den för anställda inom kommuner och landsting har en formell pensionsålder vid 65 år. Detta innebär att cirka 70 procent av dem som är berättigade till tjänstepensioner har en formell pensionsålder. För tjänstemän inom privat sektor finns även individuell möjlighet att komma överens med arbetsgivare om lägre pensionsålder. För anställda inom statlig sektor gäller lägre pensionsålder för vissa yrkesgrupper. För officerare gäller exempelvis 61 år och för flygledare 60 år.¹⁸

Förmånsbaserad tjänstepension för offentligt anställda (KAP-KL, PA03) kan tas ut från 61 års ålder, för privatanställda gäller 55 års ålder. Även den avgiftsbaserade delen av tjänstepensionen för anställda inom kommuner och landsting kan tas ut från 55 års ålder.¹⁹ Ju tidigare avtalspensionen tas ut, desto lägre blir den.

För privatanställda tjänstemän finns det ett tak vid 70 år för när man måste börja ta ut tjänstepension. För arbetare i privat sektor gäller taket enbart i det gamla förmånsbestämda delen. För anställda inom statlig sektor gäller 70 års gräns enbart komplett-erande pension, s.k. Kåpan.

För samtliga avtalsområden (förutom för den del som är avgiftsbestämd för anställda inom KAP-KL) gäller att intjänande begränsas till 65 års ålder vilket hänger samman med den formella pensionsåldern och med den åldern då tjänstepension börjar betalas ut. För privatanställda arbetare krävs det en överenskommelse mellan arbetsgivaren och den anställda om premien ska betalas efter 65.

Pensionsåldern är 65 år och uppnås vid utgången av kalendermånaden före den månad då arbetstagaren fyller 65 år. En arbetstagare har laglig rätt att stanna kvar i sin anställning längst till och med den månaden då arbetstagaren fyllt 67 år. Om en arbetstagare väljer att ha kvar sin anställning efter fyllda 65 år, beräknas

¹⁸ Pensionsåldersutredningens enkät till tjänstepensionsexperter, 2011.

¹⁹ Ej reglerat i avtalet för KAP-KL. Beror på tjänstepensionsförvaltarnas villkor som i sin tur följer regler i skattelagstiftningen.

tjänstepensionen ändå utifrån intjänande fram till pensionsåldern, dvs. fram till 65 års ålder.

Delpension för anställda inom statlig sektor gäller fram till 65 års ålder. Vid 65 års ålder blir individen hänvisad till ålderspension eller till att gå upp till heltidsarbete. Delpension för kommun- och landstingsanställda (s.k. partiell särskild avtalspension) kan betalas ut till 67 års ålder.²⁰

Pensionsrelaterade åldersgränser kan påverka den faktiska pensionsåldern och andelen äldre i sysselsättning på flera sätt. Åldersgränserna kan vara helt styrande, som t.ex. lägsta respektive högsta ålder för uttag av pension. De kan påverka det ekonomiska utbytet av fortsatt arbete, exempelvis genom att göra det mer eller mindre lönsamt att arbeta efter en viss ålder.

Den viktigaste effekten kan dock vara normerande. Forskningen visar att pensionsförmögenhet, hälsa, familjeförhållanden m.fl. andra faktorer påverkar den enskildes beslut om pensionering. Sådana faktorer visar sig dock bara kunna förklara en liten del av pensionsbeteendet. Det mesta talar enligt forskarna för att det är reglerna i pensionssystemen som framför allt styr den faktiska pensionsåldern.

Kunskaperna om hur olika åldersgränser påverkar pensionsbeteendet är begränsad. Forskarna talar om att pensionsreglerna och reglerna i kringliggande system efter hand skapar pensioneringsnormer, en allmänt accepterad föreställning om när arbetslivet bör avslutas. Forskningen kan dock inte säga oss särskilt mycket om vilka pensionsrelaterade åldersgränser som spelar en stor roll för normerna resp. en begränsad roll. Vilken roll spelar exempelvis reglerna för allmänna pensioner jämfört med tjänstepensionerna? Hur stor roll spelar pensionsregler i förhållande till andra kringliggande system, som skatter och arbetsrättsregler? Framför allt saknas kunskaper om på vilket sätt och efter hur lång tid ändrade regler kan väntas slå igenom i nya normer. Dessutom vet vi inte mycket om hur åldersgränser påverkar beslutet att ta ut pension respektive valet att fortsätta att arbeta längre. Regler och normer kan påverka dessa beslut på olika sätt.

Bedömningen av tänkbara effekter av olika åldersgränser får därför göras efter schabloniserade kriterier. Det är t.ex. troligt att åldersgränser som omfattar många personer och har en stor

²⁰ Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet Gabriella Sjögren Lindquist och Eskil Wadensjö, Institutet för social forskning, ESO, 2011:4.

ekonomisk betydelse för den enskilde påverkar normerna mer än regler med begränsad räckvidd. Det är rimligt att tänka sig att åldersgränser för allmänna pensioner är viktigast för normbildningen, bl.a. eftersom de formas efter öppna politiska processer och förhandlingar som medför en stor medial uppmärksamhet. För en stor andel äldre är dock tjänstepensioner ofta nästan lika viktiga för inkomsterna efter pensionering som de allmänna pensionerna. Tjänstepensionernas åldersgränser bör därför antas ha en ganska stor betydelse för pensionsbesluten.

Samtidigt samverkar olika åldersgränser på ett komplicerat sätt. Effekten av flexibla åldersgränser i ett system kan motverkas om regler i andra system inte är samordnade. Om många regelsystem använder 65-årsgränsen kan det försvaga den normerande effekten av flexibilitet i andra system.

De flesta tjänstepensionssystemen har gått mot en avgiftsbestämd konstruktion. Avgiftsbestämda system har fördelar för exempelvis efterfrågan på äldre arbetskraft eftersom arbetskraftskostnaden blir tydlig för arbetsgivaren. Samtidigt har man i de flesta fall behållit åldersgränsen som kännetecknade de gamla förmånsbestämda avtalen; även i de avgiftsbestämda systemen begränsas intjänande till 65 års ålder och inom vissa avtal finns det kvar en formell pensionsålder. Att möjligheten att tjäna in tjänstepensionsförmåner är begränsad för den som arbetar efter 65 års ålder motverkar de ekonomiska fördelarna med att senarelägga pensionsuttag i det reformerade allmänna pensionssystemet. Även det faktum att delpension har en åldersgräns på 65 år kan påskynda beslutet att gå i pension hos personer som inte orkar eller vill återgå till heltidsarbete. Det finns med andra ord en potentiell risk att åldersrelaterade systemegenskaper i vissa tjänstepensionsavtal motverkar enskildas ökade intresse att arbeta längre och trenden till ett längre arbetsliv.

17.1.3 Samordningen mellan åldersgränsen i Lagen om anställningsskydd (LAS) och åldersgränser i kringliggande system

I samband med införandet av rätten att kvarstå i arbete till 67 år ändrades inte åldersgränser i socialförsäkringslagstiftningen. Flera ersättningar upphör i dag vid 65 års ålder och andra försörjningssystem börjar gälla från den åldern. Det finns en bristande sam-

ordning i regelsystemen mellan 65 och 67 års ålder. Det gäller ersättningar och rättigheter inom såväl arbetslöshets- och socialförsäkringen som kollektivavtalade försäkringar.

Det är svårförklarligt att äldre har rätt att kvarstå i arbete fram till 67 samtidigt som rätt att uppbära arbetslöshetsersättning begränsas till 65 års ålder. Problemet kan vara påtagligt för dem som uppbär lönebidrag. I dessa fall finns en arbetsmarknadsanknytning samtidigt som ersättningen upphör två år före det att rätten att kvarstå i anställningen upphör. Ett indraget lönebidrag kan med andra ord leda till uppsägningar vid 65 års ålder. Att en arbetslös person hänvisas till pensionsförmåner vid 65 års ålder har ett signalvärde som går emot strävan att höja den faktiska pensionsåldern.

Arbetsgivaren har ett arbetslivsinriktat rehabiliteringsansvar så länge anställningen kvarstår, men arbetstagaren har inte längre rätt till rehabiliteringsersättning från Försäkringskassan eller annat stöd i rehabiliteringshänseende efter 65 års ålder. Detta innebär att arbetsgivare inte har Försäkringskassans stöd när gäller att planera, genomföra och följa upp rehabiliteringsinsatser för anställda som nått 65 års ålder. Ökade rehabiliteringskostnader efter 65 års ålder kan i sin tur påverka arbetsgivarens benägenhet att behålla äldre arbetskraft.

Arbetsgivarens skyldighet att betala sjuklön enligt sjuklönelagen kvarstår så länge anställningen pågår men antalet dagar med rätt till sjukpenning från Försäkringskassan begränsas från 65 års ålder. Detta innebär ett problem för framför allt visstidsanställda som inte har rätt till sjuklön från arbetsgivaren och som har sämre försäkringsmässigt skydd vid frånvaro på grund av sjukdom efter 65 års ålder. Försämrade försäkringsvillkor efter 65 års ålder kan öka benägenhet att gå i pension vid den åldern.

17.1.4 Betydelsen av åldersgränser i arbetsrättslig lagstiftning

Varför åldersgräns?

I samband med införandet av 1982 års anställningsskyddslag diskuterades att helt avskaffa arbetsgivarens möjlighet att avsluta anställningen i samband med att arbetstagaren uppnår viss ålder. Arbetsgivaren skulle med en sådan lösning vara hänvisad till att vidta ett ordinärt uppsägningsförfarande med krav på saklig grund.

Denna tanke avvisades bl.a. eftersom det från psykologisk synpunkt kunde uppfattas negativt för den som blir föremål för uppsägningen. Det påpekades att regleringen skulle kunna leda till olustiga processer vid domstol rörande senilitet och annan olämplighet som grund för att en arbetstagare ska sluta sin anställning vid inträdd pensionsålder.

Ett skäl för den nuvarande 67-årsregeln är således att en ordning där det sker en individuell prövning av enskilda arbetstagares arbetsförmåga skulle skapa ett ovärdigt avslut på arbetslivet. Detta argument har av EU-domstolen beaktats som ett sakligt skäl för att tillåta åldersgränser för avslutande av anställning i samband med pension.

Ett annat skäl mot att ta bort 67-årsregeln är att detta skulle skapa ett tryck på domstolarna att mjuka upp principen om att en nedsättning av arbetsförmågan som sammanhänger med tilltagande ålder normalt inte är saklig grund för uppsägning. Denna princip är nära kopplat till möjligheten för arbetsgivaren att fritt avsluta anställningen när arbetstagaren fyller 67 år. När arbetstagarna fyller 67 år är det däremot möjligt att säga upp dem utan angivande av skäl. Anställningsskyddslagen kan därför sägas bygga på en kompromiss där arbetsgivare, å ena sidan, tvingas att behålla äldre arbetstagare även om de inte är fullt ut produktiva men, å andra sidan, fritt får säga upp dessa när de fyller 67 år.

Om möjligheten att avsluta anställningen vid 67 år avskaffas återstår ingen annan möjlighet för arbetsgivarna att avsluta anställningen än att säga upp de anställda med saklig grund. Arbetsgivarens skulle då tvingas att argumentera för att äldre arbetstagare inte längre klarar av sitt arbete och att det inte finns tillräckliga skäl för att anpassa arbetet till de äldres förutsättningar. I stället för den nyss nämnda kompromissen skulle principen bli att alla – oavsett ålder – som är fullt produktiva får fortsätta att arbeta. Med en sådan situation blir det svårt att upprätthålla idén om att sådan nedsättning av arbetsförmågan som sammanhänger med tilltagande ålder normalt inte är saklig grund för uppsägning. Arbetsgivarnas incitament att anpassa arbetet efter de äldres förutsättningar skulle också minska. Om arbetet blir för tungt för en äldre arbetstagare kommer denne att välja ta ut pension eller i vart fall går det att säga upp denne på grund av bristande förmåga.

Det finns därmed en risk att dessa argument skulle komma att användas även mot arbetstagare som ännu inte fyllt 67 år, inte minst beträffande arbetstagare med fysiskt ansträngande arbete.

Att helt avskaffa arbetsgivarens möjlighet att avsluta anställningen i samband med att arbetstagaren uppnår viss ålder skulle därför riskera det anställningsskydd som i dag finns för äldre arbetstagare som ännu inte fyllt 67 år. Det finns därmed en risk att en sådan förändring skulle minska arbetskraftsdeltagandet för personer över 55 år, snarare än tvärtom.

I viss mån gör sig samma argument gällande om man höjer åldersgränsen för när arbetsgivaren får avsluta anställningen till 69 år. Även en sådan förändring kan bidra till att minska acceptansen för principen om att en nedsättning av arbetsförmågan som sammanhänger med tilltagande ålder normalt inte utgör saklig grund för uppsägning. Om en höjning till 69 år skulle medföra någon förändring i arbetsgivarnas beteenden eller i rättspraxis låter sig inte bedömas med någon säkerhet. Den höjning av åldern från 65 till 67 år som infördes 2001 tycks dock inte ha medfört någon ökning i uppsägningarna av äldre arbetstagare.

Misstolkas syftet med åldersgräns i arbetsrättslig lagstiftning?

Ett problem med den nuvarande regleringen är att den emellanåt tycks uppfattas som en avgångsskyldighet vid 67 års ålder, vilken hindrar att arbetstagaren arbetar kvar, även i fall där både arbetsgivaren och arbetstagaren vill att anställningsförhållandet ska fortsätta. Det kan finnas skäl att ändra lagen i syfte att klargöra att så inte är fallet. Till detta tillkommer att regleringen skapar ett tryck för arbetsgivaren att avsluta anställningen just när arbetstagaren fyller 67 år. Som regleringen är utformad ger den ett "fönster" i anställningsskyddet just vid 67 årsdagen. Innan fyllda 67 år har arbetstagaren det fulla anställningsskyddet och därefter ett mer begränsat anställningsskydd. Om arbetsgivaren inte utnyttjar detta fönster blir det senare svårare för denna att avsluta anställningen.

Påverkan på äldres arbetsutbud

Den första lagen²¹ om anställningsskydd infördes i syfte att förbättra den äldre arbetskraftens sysselsättningsmöjligheter. Syftet med turordningsreglerna var att skydda äldre arbetstagare, som

²¹ Lag (1971: 179).

oftast har längst anställningstider, från uppsägningar.²² Vissa forskningsresultat tyder dock på att arbetsmarknadens regelverk, i form av lagstiftning och avtal kring anställningsskydd, kan dämpa rörligheten genom att göra arbetsgivarna försiktigare med att rekrytera²³ och de ombytessökande mindre villiga att riskera sitt intjänande arbetsrättsliga kapital och flytta till en arbetsplats där de blir ”sist in”.²⁴

I en forskningsrapport från 2006 framgår att cirka en av tio uppger anställningsskyddet som ett starkt skäl till varför man inte vill lämna sin anställning.²⁵ Von Below och Skogman Thoursie har undersökt om införandet av undantagsregeln från turordningslistan 2001 påverkade tillväxten för och uppsägningarna hos små företag. Regeln innebär att mindre företag kan undanta två nyckelpersoner från turordningen. Enligt studien påverkar undantagsregeln äldre arbetskraft negativt. Avgångarna ökade för denna grupp vilket tyder på att de äldre inte har varit prioriterade när arbetsgivarna har undantagit personer från turordningslistan.

Arbetsmarknadslagstiftningen kan med andra ord inverka negativt på rörligheten på arbetsmarknaden och därmed utgöra hinder för ett längre arbetsliv, om byte av arbetsplats är en förutsättning för att orka arbeta under flera år. Den kan å andra sidan bidra till att andelen äldre som arbetar är relativt högt i Sverige, genom att den minskar risken för arbetslöshet för personer med längre anställningstid.

Man kan även misstänka att den arbetsrättsliga lagstiftningen kan ha bidragit till framväxten av olika avgångspensionslösningar. En arbetsgivare har möjlighet att göra en överenskommelse med den berörda fackliga organisationen om att undantag ska göras från turordningen och att äldre arbetstagare får lämna. Sådana överenskommelser innehåller ofta som villkor att arbetsgivaren ska betala ersättning till äldre arbetstagare fram till pensionsålder inom respektive avtalsområde, dvs. oftast fram till 65 års ålder. Individens totala ersättning blir ofta en kombination mellan social-

²² Prop. 1973:129, Prop. 1981/82:71.

²³ Skedinger går igenom forskningen om anställningsskyddets påverkan på sysselsättning, rekrytering och uppsägning i olika länder. Forskningen pekar på att både antalet nyrekryteringar och antalet uppsägningar minskar med anställningsskyddet och att marginalgrupper, främst ungdomars, ställning på arbetsmarknaden försvagas av starkt anställningsskydd. Se Skedinger, Per (2008), Effekter av anställningsskydd. Vad säger forskningen?, SNS Förlag: Stockholm.

²⁴ Svenskt Näringsliv, Faktiska konsekvenser av turordningsreglerna och avtal.

²⁵ Furåker, B., Inläsning på den svenska arbetsmarknaden, artikel i tidskriften Arbetsmarknad & Arbetsliv nr 4 2010.

försäkringar, avtalsförsäkringar och ersättningen från arbetsgivare. Skyddet via LAS leder således inte alltid till att anställningen behålls, men att ersättningen vid en avgång blir högre för äldre än för andra grupper.²⁶ Det finns ett flertal forskningsrapporter som behandlar höjningen (och senare avskaffandet) av s.k. *mandatory retirement* i USA.²⁷

I SOU 2010:85 framgår att förvärvsfrekvensen för 66 och 67-åringar ökar stadigt från att stabilt ha legat kring cirka 10 procent för årskullar födda 1930 till 1936 för att sedan börja stiga först med ett hopp till 15,7 procent för den första årskullen som omfattades av de nya reglerna i LAS (födda 1937). Därefter har den stigit för att vara 18,6 procent för dem födda 1940, dvs. en ökning med knappt två tredjedelar jämfört med dem födda 1930 till 1936. Statistiken visar att antalet sysselsatta män och kvinnor i åldersgruppen 65–74 har ökat ganska mycket mellan 2001 och 2009, cirka 80 procent, medan antalet sysselsatta i åldrarna 20–64 endast ökat cirka 6 procent. Författarna drar slutsatsen att sysselsättningsökningen bland de äldre är inte bara ett resultat av att antalet äldre ökat, utan även av en ökad sysselsättningsintensitet för både män och kvinnor fr.o.m. år 2006.

Ökningen har varit tydligare bland arbetare, men även andelen tjänstemän som jobbar vidare stiger över tiden, visar data som utredningen har beställt från SCB. SCB har i en rapport visat att den största procentuella ökningen av antalet anställda i offentlig sektor har skett bland 65- och 66-åringarna under perioden 2000–2004. Det förhållandet att ökningen av andelen 65–66 år som jobbar sammanfaller i tiden med lagändringen kan indikera ett samband, men det kan finnas andra rimliga orsaker, som en generell trend att jobba längre.

Möjligheten att vara kvar i anställningen till 67 års ålder enbart gäller för personer med tillsvidareanställning. Det har under senare år blivit allt vanligare med visstidsanställningar bland äldre. Andel sysselsatta kvinnor över 65 med visstidsanställning har mellan 2005 och 2011 ökat från 19 till 36 procent (se kapitel 10 tabell 10.3).

²⁶ Sjögren Lindquist G., Wadensjö E., Studier i finanspolitik 2009/7.

²⁷ Se exempelvis von Wachter T., The End of Mandatory Retirement in the US: Effects on Retirement and Implicit Contracts, Columbia University, NBER, CEPR, IZA, 2009.

17.1.5 Äldre och kompetensutveckling

Ett hinder för längre arbetsliv kan vara att de äldres kunskaper med tiden blir omoderna. Det bidrar till att de äldres prestationer efterhand inte motsvarar de höga lönekostnaderna. Det medför i sin tur svårigheter för äldre att behålla eller erhålla ett arbete. Dessutom blir det svårare att byta jobb om det gamla arbetet är slitsamt. Det anses också bidra till att arbetslöshetstiderna för äldre är extra långa.

Sverige är det land i OECD som satsar mest på utbildning av vuxna. OECD uppskattar att cirka 60 procent av arbetskraften i Sverige deltar i någon form av vidareutbildning varje år, mot 40 procent i genomsnitt för OECD-länderna. Sverige beräknas ha flest utbildningstimmar över arbetslivet inom OECD. OECD har sedan 2005 ett ambitiöst projekt, Thematic Review on Adult Learning, där man systematiskt jämför länders vuxenutbildning och sammanställer kunskaper och erfarenheter. OECD anser att "aktivt åldrande" och omskolning av äldre arbetskraft kan bidra till minskad arbetslöshet och att reducera tidiga utträden från arbetslivet. I ett nytt projekt PIAAC genomför man nu bl.a. en undersökning av äldres färdigheter, liknande PISA-undersökningen för ungdomar. Enligt SCB är det dock bara någon tiondels procent i åldersgruppen 55–64 år som under ett år höjer sin formella utbildningsnivå.

Regler för avskrivning av studielånsskulder finns vid uppnådd ålder av 65 respektive 68 år, beroende på när lånet tagits. För lån tagna före 30 juni 2001 gäller att lånet avskrivs efter 65 års ålder, därefter gäller 68 år.

Den traditionella vuxenutbildningen i Sverige har främst haft som syfte att ge personer med lägre skolutbildning, eller som valt fel utbildning, en "andra chans" att skaffa sig examen på grund- eller gymnasieskola. Utbildning av vuxna sker i många former, från grundläggande utbildning inom Komvux, arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa, företagsanknuten vidareutbildning- och kvalificerad yrkesutbildning, till avancerad utbildning på universitet och högskolor. Enbart på Skolverkets hemsida kan man räkna till sju olika typer av vuxenutbildning, som exempelvis Särvux, Yrkesvux och Lärlingsutbildningar för vuxna.

Vad gäller universitet, högskolor och yrkesutbildning existerar inte några åldersmässiga begränsningar för antagning, utan enbart formella behörighetskrav gäller.

Åldersgräns för studiemedel

Studiemedel kan beviljas för bland annat studier vid högskola, universitet, folkhögskola, och Komvux. Det finns dock en övre åldersgräns för att beviljas studiemedel. För bidragsdelen gäller åldersgränsen 54 år, rätten att låna begränsas från det år man fyller 45.²⁸ Antalet veckor man kan ta studielån minskar för varje år till och med 54 års ålder. En 45-åring har rätt till 220 veckor med studielån, för en 54-åring gäller rätten i 40 veckor. Normalt minskas rätten till nya lån av de veckor den studerande tidigare haft lån. Den som fyller 45 år eller är äldre och som betalat tillbaka sina tidigare studielån kan ta nya lån. Detta gäller också om ens tidigare lån helt skrivits av. Observera att även om man betalat tillbaka hela lånet är också det antal veckor man har rätt till studiebidrag begränsat.

Åldersgränsen kan i sin tur påverka drivkrafterna att vidareutbilda sig och byta karriär, detta gäller framförallt för individer som har begränsad möjlighet till vidareutbildning via arbetsgivare eller för dem som saknar arbete.

Intresset för vuxenutbildning har dock ökat påtagligt det senaste decenniet till följd av hög långtidsarbetslöshet bland äldre, en åldrande befolkning, strävan att motverka inkomstklyftor, ökad global konkurrens om investeringar och en växande medvetenhet om kunskapernas betydelse för sammanhållning och ekonomisk tillväxt.

Arbetsmarknadsutbildning för äldre arbetslösa

Det finns inte någon övre åldersgräns definierad gällande arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa. En anvisning till arbetsmarknadsutbildning ska dock vara motiverad. På Arbetsförmedlingens hemsida framgår att syftet med en arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa är att stärka individens möjlighet att få ett arbete samt underlätta för arbetsgivarna att få arbetskraft med lämplig kompetens. Arbetsmarknadsutbildning ges vid de kurser som Arbetsförmedlingen upphandlar av olika utbildningsanordnare, till exempel utbildningsföretag eller kommunal uppdragsverksamhet.

²⁸ Regeringen får dock föreskriva att studiemedel i form av studiebidrag får lämnas även för tid därefter. Lag (2005:613).

Syftet med arbetsmarknadsutbildning är att den arbetslöse ska kunna återgå till ett reguljärt arbete. Detta leder i praktiken till att de som är 65 år och äldre inte hänvisas till arbetsmarknadsutbildning utan kan endast få ta del av Arbetsförmedlingens allmänna service till arbetssökanden.

Att arbetsmarknadsutbildningarna har haft som mål att 70 procent av deltagarna ska ha ett jobb efter avslutad utbildning kan innebära ett selektionsproblem där åldersgrupper som historiskt har svårare att hitta ett jobb tenderar att bli bortprioriterade.

Enligt en rapport från Statskontoret från 2007 har de arbetsökandes ålder stor betydelse för huruvida man bli anvisad till arbetsmarknadsutbildning eller inte. Koncentrationen av deltagare i arbetsmarknadsutbildning till lägre åldrar är stor. 70 procent av dem som började en arbetsmarknadsutbildning 2005 var mellan 20 och 40 år, vilket kan jämföras med 53 procent för samtliga arbetslösa och i program samma år. Både ålder och kön påverkar urvalet till arbetsmarknadsutbildning mer än sannolikheten att få arbete. En 55-åring har bara drygt hälften så hög sannolikhet att hänvisas till arbetsmarknadsutbildning som jämförelsepersonen på 36 år. Följaktligen finns det en koncentration av deltagare i arbetsmarknadsutbildning till lägre åldrar.²⁹

Sedan den 1 januari 2009 gäller ett utökat skydd mot åldersdiskriminering i arbetslivet. En person är exempelvis skyddad mot åldersdiskriminering om hon eller han går till en arbetsförmedling eller deltar i en arbetsmarknadsutbildning. DO påpekar dock på sin hemsida att det finns flera undantag från förbudet mot åldersdiskriminering. Som exempel anges äldre arbetssökande som är i begrepp att gå i pension och för vilka upplärningskostnaderna vore oproportionerliga samt om Arbetsförmedlingen sätter samman en grupp deltagare i samma ålder i en arbetsmarknadsutbildning.³⁰

Dagens äldre är allt mer välutbildade. Andelen män 55–64 år med låg utbildning har minskat från 57 procent år 1985 till mindre än 30 procent i dag. Bland kvinnor är nedgången ännu mer dramatisk, från 64 till 25 procent. Andelen med eftergymnasial utbildning har nära fördubblats. Även om nyare generationer äldre är relativt sett mer välutbildade kan deras kunskaper efterhand förlora i värde.

²⁹ Styrning av arbetsmarknadsutbildning – utgångspunkter, erfarenheter och slutsatser, dnr. 2007/7-5, Statskontoret.

³⁰ www.do.se

Frågan är om ökade satsningar på "äldreutbildning", dvs. generösare villkor även för de som är äldre än 50 år, kan bidra till att underlätta ett längre arbetsliv. Det finns egentligen ingen forskning om effekterna av utbildning för personer äldre än 50 år eftersom få utbildar sig i den åldern. Det går således inte att med kunskapsstöd uttala sig om möjligheter och nackdelar med "äldreutbildning". Med utgångspunkt från forskningen om vuxenutbildningen kan man möjligen gissa vad effekterna skulle bli. Trots bristen på evidens är det rimligt att anta att utbildning höjer äldres färdigheter. Äldre har i genomsnitt lika stor förmåga att lära som yngre, även om det tar något längre tid. Allt annat lika borde ökade kunskaper ha liknande effekter på prestationer i arbetet för äldre som för yngre, särskilt om den riktas till personer med låg utbildning.

17.2 Sammanställning av åldersgränser i transfereringssystemen

I detta avsnitt redovisas de åldersgränser som gäller för äldre arbetskraft. Förutom åldersgränser som gäller inom de offentliga transfereringssystemen redogörs för åldersgränser inom kompletterande kollektivavtalade försäkringar. Redovisningen belyser samspelen mellan olika åldersgränser och kommer att utgöra utgångspunkten för framtida analys av konsekvenser av ändrade åldersgränser.

17.2.1 Offentliga pensionsrelaterade ersättningar

Tabell 17.3 Sammanställning av åldersgränserna i offentliga pensionsrelaterade ersättningar

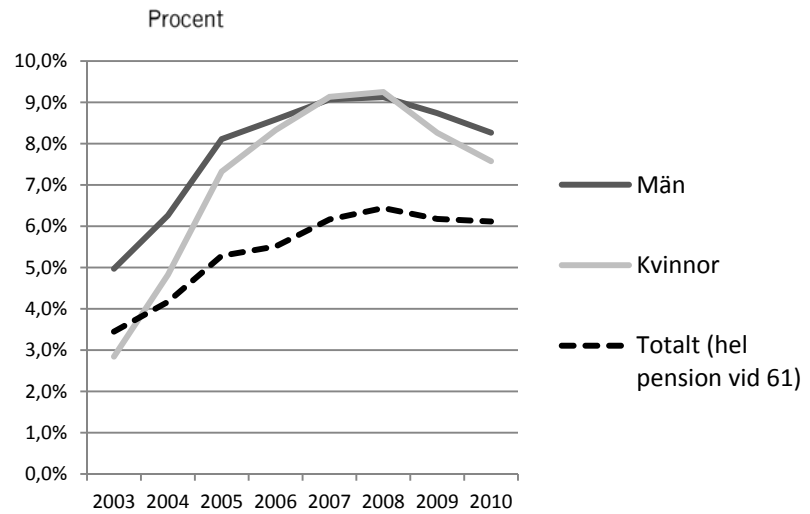
Ersättningssystem	Åldersgräns
Lägstal ålder för uttag av allmän ålderspension (inkomstpension, premiepension)	Fr.o.m. 61
Omräkning till definitiva delningstal vid uttag av ålderspension mellan 61 och 64	65
Garantipension	Fr.o.m. 65
Bostadstillägg till pensionärer*	Fr.o.m. 65
Åldreförsörjningsstöd	Fr.o.m. 65
Tilläggspension (enligt övergångsbestämmelser)	Intjänande begränsas till 65. 65 används som bas för beräkning av tilläggspensionens storlek.
Garantiregeln (G94)	Fr.o.m. 65
Intjänande av bosättningsår i Sverige	T.o.m. 64
Efterlevandepension (omställningspension och tillägget i änkepension)	T.o.m. 65

Anm: BTP kan även betalas ut innan 65 års ålder för personer som är berättigade till sjuk- och aktivitetsersättning.

Det allmänna pensionssystemet

Den lägsta ålder för uttag av allmän ålderspension höjdes i samband med pensionsreformen 1994 från 60 till 61 år. Den inkomstgrundade pensionen (inkomstpensionen och premiepensionen) kan tas ut från 61 års ålder, en åldersgräns som även återfinns inom de kollektivavtalade pensionsförsäkringarna. Både formell pensionsålder och högsta ålder för uttag av allmän ålderspension avskaffades i samband med pensionsreformen. Det handlar numera om möjlighet till flexibel övergång från arbete till pension; det är möjligt att uppbära hel, halv, tre kvarts respektive en fjärdedel inkomstalternativt premiepension och arbeta samtidigt.

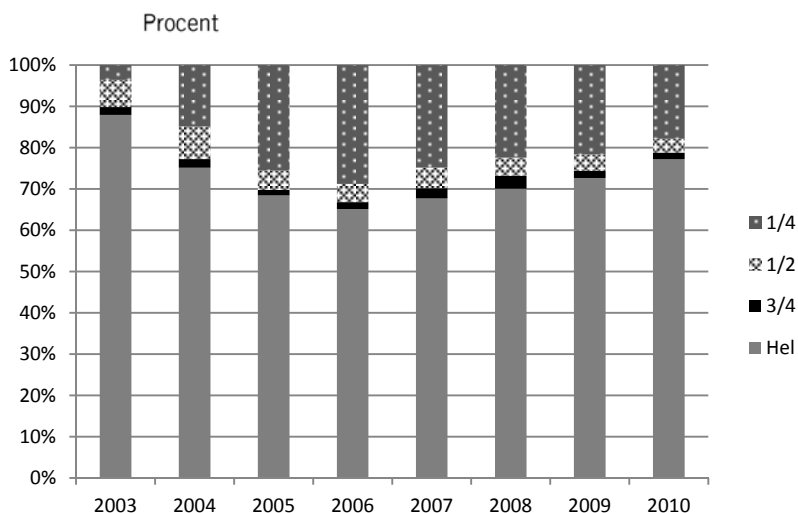
Diagram 17.5 Andel av 61 åringar som har tagit ut allmän ålderspension under respektive år



Källa: Pensionsmyndigheten, egna beräkningar.

Den ökade flexibiliteten i den allmänna pensionen kan i sin tur ha bidragit till ökningen av andelen personer som tar ut sin allmänna ålderspension från 61 års ålder. Andelen personer som tog ut ålderspension vid 61 års ålder ökade drastiskt mellan 2003 och 2010. Exempelvis har andelen kvinnor som har tagit ut allmän ålderspension vid 61 ökat från cirka 3 procent till 7,5 procent av samtliga i ålderskullen. Ökningen beror framför allt på partiellt uttag av ålderspension (se diagram 17.3). Partiella uttag (1/4) minskade dock mellan 2006 och 2010 samtidigt som uttag av hel ålderspension fortsätter att öka.

Diagram 17.6 Andel av personer som tar ut hel, $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{4}$ samt $\frac{3}{4}$ ålderspension vid 61 års ålder.



Källa: Pensionsmyndigheten, egna beräkningar.

Den kraftiga ökningen av personer som gör partiella uttag av ålderspension kan beror på olika saker. Inte minst kan pensionsrelaterade rabatter locka folk att göra förtida uttag av ålderspension. Under de senaste åren har det även förekommit att individer tar ut sin allmänna pension från 61 års ålder för att placera den i olika typer av kapitalförsäkringar. I olika sammanhang har diskuterats om det kan vara en effekt av att det saknas efterlevandeskydd inom inkomstpensionen. För en individ vars hälsotillstånd är försämrat kan det vara intressant att flytta över pensionskapitalet från det allmänna pensionssystemet till en privat försäkring med efterlevandeskydd. Efterlevandeskydd kan dock tecknas för premiepensionen från och med tidpunkten den försäkrade går i pension och börjar få utbetalningarna.

För dem med låga inkomster alternativt för de som uppbär ersättning från sjuk- och arbetslöshetsförsäkringar är drivkrafterna relativt låga att ta ut pension mellan 61 och 64 års ålder. Både arbetslöshetsersättning och bostadstillägg för personer som uppbär sjukersättning reduceras nämligen med pensionsinkomster.

Även i det reformerade pensionssystemet återfinns 65 som bas för beräkningar. Vid 65 års ålder görs nämligen en definitiv om-

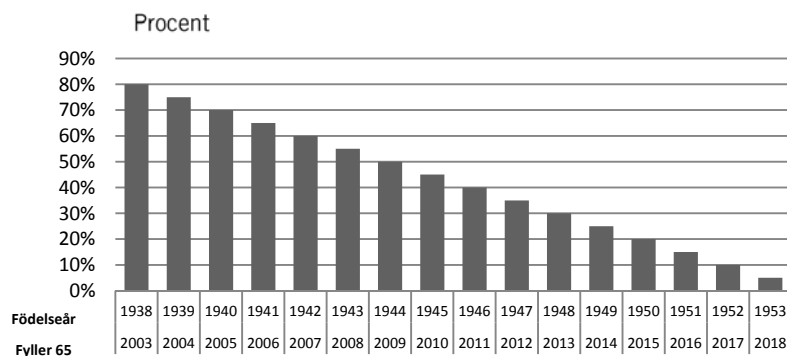
räkning av delningstalen i syftet att göra det mindre fördelaktigt att ta ut pension före denna ålder.

Övergångsbestämmelser för åldersgrupper födda 1938–1953

Personer födda mellan 1938 och 1953 får en del av den allmänna ålderspensionen beräknad enligt övergångsreglerna. Födda 1938 får 80 procent av sin pension beräknad enligt de gamla reglerna. Är man född senare sker en förskjutning i andelen som kommer från det gamla systemet. Personer födda 1953 får sin inkomstgrundade pension till 5 procent i form av tilläggspension.

Tilläggspensionen är en del av den allmänna pensionen och är en inkomstgrundad pension baserat i stort sett på samma regler som gällde i ATP-systemet. Tilläggspensionen kan endast tjänas in fram till 65 års ålder, därefter flyttas allt intjänande till inkomstpensionen. Därmed gäller starkare samband mellan inbetalda avgifter och utbetalda förmåner för övergångsgenerationer efter 65 års ålder. Vid uttag av ålderspension före 65 minskas tilläggspensionen med 0,5 procentenheter för varje månad före 65 års ålder, dvs. 65 används som ett slags "norm" vid avräkningen av pension vid förtida uttag.

I samband med övergången till det reformerade pensions-systemet skapades en särskild garantiregel (s.k. G94-regeln) för personer födda 1938–1953. Regeln innebär att dessa kohorter kan från och med den månad de fyller 65 år få ett tillägg till sin tilläggspension. Garantiregeln innebär att födda 1938–1953 är garanterade att få ut lika mycket i sammanlagd inkomstgrundad ålderspension som i kronor motsvarar vad de har tjänat in i det gamla ATP-systemet till och med år 1994. Garantitillägget motsvarar det belopp som krävs för att nå upp till den garanterade nivån. Denna garantiregel kan medföra att ett extra arbetsår i slutet av karriären inte alltid innebär en högre total pension. Om individens inkomstgrundade förmåner ökar på grund av extra års intjänande kan det innebära att garantitillägget minskar, vilket kan försvaga ekonomiska drivkrafter att förlänga det förvärvsaktiva livet.

Diagram 17.7 Andel av den allmänna pensionen som beräknas enligt tilläggspensionsreglerna, födda 1938–1953

Övergångsreglerna innebär i praktiken att den gamla formella pensionsåldern vid 65 återfinns i flera hänseenden för individer födda mellan 1938 och 1954. Sammanlagd handlar det om cirka 827 000 personer som omfattas av övergångsregler och som inte ännu har fyllt 65 år. Cirka 11 procent av dessa har tagit ut allmän ålderspension före 65 års ålder. Resterande står inför pensionsbeslutet under de närmaste åren.

Efterlevandepension

Efterlevandepensionen finns inom socialförsäkringen för att fungera som omställningsstöd till de familjer där en försörjare avlider.

I efterlevandepensionen ingår inkomstrelaterade förmåner i form av barnpension, omställningspension och övergångsvis änkepension samt särskild efterlevandepension enligt övergångsregler. Därtill kan ett grundskydd betalas ut till efterlevande. Omställningspension kan betalas ut till efterlevande vuxna som inte fyllt 65 år.

Änkepensionen håller på att fasas ut, men gäller fortfarande för dem som har beviljats sådan, samt för framtida änkor förutsatt bl.a. att de har gift sig före 1990. När kvinnan som beviljades änkepension fyller 65 år så minskar den egna allmänna pension i form av tilläggspension änkepensionen. Det gäller även om kvinnan inte tar

ut sin allmänna pension. Även när änkan tar ut sin allmänna pension före 65 års ålder minskar tilläggs pensionen änkepension. Tilläggsdelen³¹ i änkepensionen påverkas inte av förtida uttag av ålderspension men upphör att gälla när kvinnan fyller 65 år.

Garantipension

Garantipensionen är ett grundskydd för dem som haft liten eller ingen arbetsinkomst under livet. I samband med pensionsreformen höjdes den lägsta åldern för när grundskyddet³² kan tas ut från 60 till 65 år.

Garantipensionen ersatte från och med januari 2003 folkpension, pensionstillskott samt särskilt grundavdrag (SGA).

Garantipension kan tidigast tas ut från och med den månad då den pensionsberättigade fyller 65 år (Lag 2000:798). För att få full garantipension gäller bosättnings tid i Sverige på minst 40 år. Garantipensionen blir därmed lägre vid kortare bosättnings tid.

Åldersgränsen för garantipensionen påverkar konsekvenserna av förtida uttag av inkomstrelaterad pension. Garantipensionen beräknas nämligen på det pensionsunderlag som personen skulle ha haft om uttaget av inkomstpensionen gjordes vid åldersgränsen för garantipension, dvs. vid 65 års ålder. Låginkomsttagare som gör förtida uttag av inkomstpension kan därmed få en pensionsnivå som understiger garantipensionens oreducerade storlek.

Det finns även en särskild premiering av personer med lägre inkomster som arbetar efter 65. Garantipensionen beräknas som om den inkomstgrundade pensionen tagits ut vid 65 års ålder, även om den tas ut senare. Ett skäl till detta är att den som arbetar efter 65 år, och därigenom tjänar in ytterligare inkomstgrundad pension, inte ska behöva få garantipensionen fullt ut reducerad på grund av detta. Samtidigt påverkas eventuellt bostadstillägg till pensionärer av ökad inkomstgrundande pension.

65-årsgränsen återfinns även i lagstiftningen kring tillgodoräknande av försäkringstid i Sverige. Enligt Lag (2000:798) om garantipension ska vid beräkning av försäkringstid bortses från tid efter det kalenderår då individen har fyllt 64 år.

³¹ För att ha rätt till tillägget måste kvinnan den 31 december 1989 ha bland annat haft vårdnaden om och bott tillsammans med barn under 16 år. År 2012 är tillägget 39 600 kronor (90 procent av prisbasbeloppet).

³² Tidigare folkpension och det särskilda grundavdraget numera garantipension.

Bostadstillägg till pensionärer (BTP) och särskilt bostadstillägg till pensionärer(SBTP)

Personer som uppbär *hel* ålderspension enligt lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension eller *hel* garantipension enligt lagen (1998:702) om garantipension kan från och med 65 års ålder beviljas bostadstillägg till pensionärer. För individer som är berättigade till BTP/SBTP finns därmed ekonomiska fördelar att uppbära heltidspension från 65 års ålder.

Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstödet infördes 2003 och garanterar personer som är bosatta i Sverige och är 65 år eller äldre en viss lägsta levnadsnivå. Utgångspunkten för denna reform var att permanent försörjning för personer över 65 år inte bör tryggas genom försörjningsstöd (ekonomiskt bidrag) eftersom det är avsett för personer med tillfälliga ekonomiska problem.

17.2.2 Ersättning vid arbetslöshet³³

Tabell 17.4 Sammanställning av åldersgränserna vid arbetslöshet

Ersättningssystem	Åldersgräns
Arbetslöshetsförsäkring	65 år
Lönebidrag	Ingen formell övre gräns. I praktiken dock 65-årsgräns för arbetslösa och 67 år för dem i anställning.
Arbetsmarknadspolitiska program	Ingen formell övre gräns. I praktiken dock 65-årsgräns för arbetslösa.
Kollektivavtalad ersättning och omställningsstöd vid arbetslöshet	
Kommun/landsting	KOM-KL gäller för dem som inte fyllt 65 år när anställningen upphör. Gäller både omställning och ersättning.
Stat	Trygghetsavtalet gäller inte fr.o.m. den månad arbetstagaren fyller 65 år. Gäller både omställning och ersättning.
Privata tjänstemän	TRR: Arbetstagare kan beviljas omställning och AGE innan 65-årsdagen.
Privata arbetare	TSL: Arbetstagare kan beviljas omställningsstöd fram till en månad innan 65-årsdagen, om den uppsagde har för avsikt att arbeta efter sin 65-årsdag. AGB: Upphör månaden innan den försäkrade fyller 65 år.
Privata inkomstförsäkringar	
LO	65 år
TCO	65 år (ett förbund 63 år)
SACO	Åldersgränsen varierar mellan förbunden. 62–65 år.
Ekonomiskt bistånd	65 år. Därefter äldreförsörjningsstöd.

Arbetslöshetsförsäkring

Åldersgränsen för att kunna få dagpenning (inkomstrelaterad eller grundersättning) från arbetslöshetsförsäkringen är månadsskiftet före den månad då den arbetslöse fyller 65 år (SFS 1997:238). Medlemskapet i arbetslöshetskassan upphör då. En person som blir

³³ Avsnitt 17.2.2–17.2.3 bygger på ”PM om åldersgränser i till pensionssystemet kringliggande system”, författat på uppdrag av Pensionsåldersutredningen av G. Sjögren Lindquist och E. Wadensjö.

arbetslös efter denna åldersgräns är därför hänvisad till att ta ut ålderspension även om den är arbetssökande och har varit arbetslöshetsförsäkrad under många år fram till fyllda 65 år.

Utöver denna åldersgräns finns samordningsregler mellan arbetslöshetsersättningen och allmän- eller tjänstepension som kan påverka en persons drivkrafter att stå till arbetsmarknadens förfogande efter 61 års ålder. Om någon form av ålderspension tas ut från det allmänna systemet och man sedan blir arbetslös påverkas nivån på dagpenningen från arbetslöshetsförsäkringen. I stället för 80 procent ersättning de första 200 dagarna och 70 procent för de 100 efterföljande dagarna får den arbetslöse som har tagit ut allmän pension 65 procent av den förlorade arbetsinkomsten i arbetslöshetsersättning. Detta gäller även om endast en del av pensionen tagits ut, t.ex. premiepensionen eller en viss andel av inkomstpensionen. Arbetslöshetsersättningen samordnas även med pensionen så att den maximala totala ersättningen från arbetslöshetsersättning och allmän pension blir 65 procent. Det går alltså inte att toppa upp arbetslöshetsersättningen med ålderspension för att få en bättre inkomst. Även om den allmänna pensionen dras tillbaka fortsätter den att ligga till grund för samordning och ersättningsnivån om 65 procent ligger fast (SFS 1997:238).

För dem som tagit ut tjänstepension (avtalspension), men inte ålderspension enligt socialförsäkringsbalken, gäller samordningsreglerna men inte regeln om 65-procentig ersättningsnivå. Privat pension, som är inte är att betrakta som tjänstepension, samordnas inte med a-kassa (SFS 1987:835).

Lönebidrag och arbetsmarknadspolitiska åtgärder

Någon övre åldersgräns finns inte definierad i de förordningar som gäller för arbetsmarknadspolitiska program.³⁴ En anvisning till ett program ska vara arbetsmarknadspolitiskt motiverad. Det betyder att anvisningen ska framstå som lämplig både för den enskilde och ur ett övergripande arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Syftet med att delta i ett program är att den arbetslöse ska kunna återgå till ett reguljärt arbete. Detta leder i praktiken till att de som är 65 år och äldre inte hänvisas till program. Den som har fyllt 65 år och är

³⁴ T.ex. förordning 2000:364 om arbetsmarknadspolitiska program, förordning 2000:630 om särskilda insatser för personer med funktionshinder som medför nedsatt arbetsförmåga (här ingår lönebidrag) och förordning 1997:1275 om anställningsstöd.

arbetslös kan endast få ta del av Arbetsförmedlingens allmänna service till arbetssökanden.

En anvisning till en anställning med anställningsstöd efter 65 års ålder är generellt sett inte att anse som arbetsmarknadspolitiskt motiverad ur ett övergripande perspektiv. För personer som har en dokumenterad nedsatt arbetsförmåga är det möjligt att göra ett förlängningsbeslut av lönebidrag³⁵ för en pågående anställning efter 65 års ålder efter sedvanlig arbetsmarknadspolitisk bedömning. Syftet är att personer ska kunna behålla sin anställning fram till 67 års ålder.

Tabell 17.5 Antal personer med lönebidrag, 2010 och 2011

	Ålder	Män	Kvinnor
2010	62	1 965	1 121
	63	1 865	1 066
	64	1 707	902
	65	38	21
	66	3	0
2011	62	1 792	1 012
	63	1 735	1 009
	64	1 642	926
	65	190	79
	66	4	0

Källa: Arbetsförmedlingen.

³⁵ Det gäller även trygghetsanställning, stöd till hjälpmedel på arbetsplatsen, särskilda insatser för syn- och hörselskadade samt stöd till personligt biträde.

Tabell 17.6 Antal deltagare i program med aktivitetsstöd, 2010 och 2011

	Ålder	Män	Kvinnor
2010			
	61	9 513	6 839
	62	9 149	6 412
	63	8 783	5 922
	64	7 772	5 245
	65	4 141	2 593
	66	77	38
	67	48	13
	68	40	10
	69	20	6
	70	8	3
2011			
	61	8 900	6 861
	62	8 388	6 400
	63	8 305	6 047
	64	7 545	5 365
	65	3 989	2 618
	66	124	41
	67	46	17
	68	35	13
	69	20	8
	70	13	7

Källa: Arbetsförmedlingen.

Omställning och ersättning vid arbetslöshet genom kollektivavtal

Statligt anställda som varit anställda i minst ett år kan få hjälp med omställning eller kompletterande inkomstersättning om de sägs upp på grund av arbetsbrist eller väljer att inte följa med till den nya orten vid omlokalisering. Reglerna för detta finns i Trygghetsavtalet. Trygghetsavtalet upphör att gälla från den månad arbetstagaren fyller 65 år eller då denne börjar motta pensionsersättning. Det finns således ett glapp mellan åldern för avgångsskyldighet och när rätten upphör för rätt till omställning.

Pensionsersättning lämnas genom Trygghetsavtalet till uppsagda arbetstagare, eller arbetstagare som frivilligt avgår för att skapa

plats för annan medarbetare som hotas av uppsägning, som har mindre än fyra år kvar till pensionsåldern i PA 03 och väljer att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Pensionsåldern är 65 år i PA 03 vilket innebär att pensionsersättning lämnas från 61 års ålder.³⁶ Om det föreligger särskilda skäl kan särskild pensionsersättning lämnas till dem som blev uppsagda från sin statliga anställning redan från 55 års ålder till följd av arbetsbrist, har fyllt 61 år och inte längre är berättigade till arbetslöshetsersättning. Storleken på pensionsersättningen bestäms i 20 § i PA 03 och motsvarar 101 procent på lönedelar upp till 1 inkomstbasbelopp, 65 procent på lönedelar i spannet 1–20 inkomstbasbelopp och mellan 20–30 inkomstbasbelopp ger det 32,5 procent. Pensionsersättningen värdesäkras med hjälp av prisbasbeloppet.

De som varit anställda i kommuner och landsting i minst ett år, på minst 40 procent, och blir uppsagda till följd av arbetsbrist, eller ingår i en fastställd turordning och avgår efter en överenskommelse med arbetsgivaren, täcks av omställningsavtal KOM-KL. KOM-KL gäller för dem som inte fyllt 65 år när anställningen upphör. De som får hel särskild avtalspension täcks inte heller av avtalet. KOM-KL ger rätt till omställningsersättning och full lön vid deltagande i omställningsåtgärder. Den kommunala Omställningsfonden startade sin verksamhet den 2 januari 2012. För den som varit anställd i minst fem år lämnas även kompletterande omställningsersättning under 300 ersättningsdagar samtidigt som ersättning från arbetslöshetsförsäkringen lämnas. Tillsammans med den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen utgör den 80 procent av lönen de första 200 dagarna och 70 procent de därpå följande 100 dagarna.

I ett separat förhandlingsprotokoll mellan Sveriges Kommuner och Landsting och parterna på arbetstagsidan har en överenskommelse träffats som innebär att äldre arbetstagare ges rätt till särskild ersättning om de sägs upp på grund av arbetsbrist, har fyllt 61 år, samt har varit tillsvidareanställda enligt Allmänna Bestämmelser (AB) med minst 40 procents sysselsättningsgrad hos kommunala arbetsgivare sedan minst 10 år. Denna ersättning lämnas om arbetstagaren inte längre har rätt till ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och väljer att inte stå till arbetsmarknadens förfogande. Rätten gäller till och med kalendermånaden innan arbetstagaren fyller 65 år. Ersättningen innebär ett fast

³⁶ För vissa yrkesgrupper finns en lägre pensionsålder i PA 03 och då gäller fyra år före denna åldersgräns givet att pensionsåldern inte är lägre än 61 år.

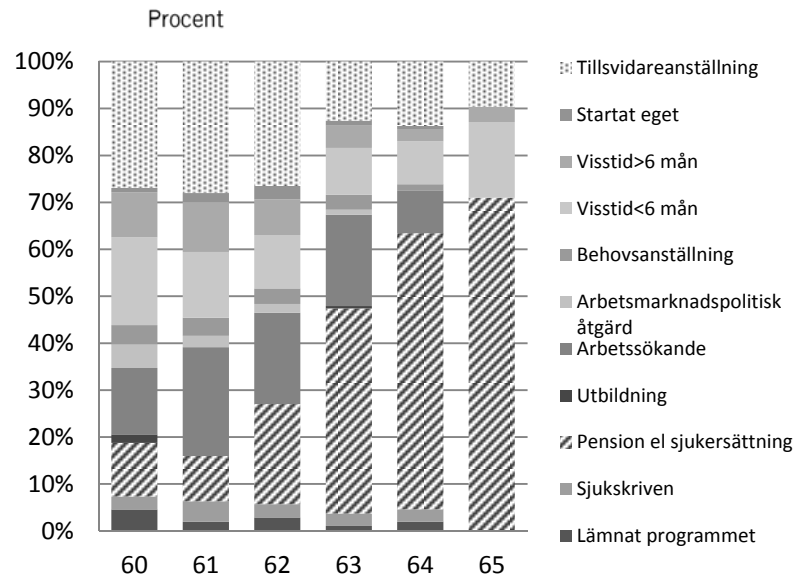
belopp per månad som motsvarar 60 procent av arbetstagarens genomsnittliga lön 12 månader före uppsägningen. Om arbetstagaren får förvärvsinkomst samtidigt som särskild ersättning lämnas ska denna minskas med arbetsinkomsten. Den särskilda ersättningen finansieras av arbetsgivaren.

Inom privat sektor finns det ett flertal olika trygghetsråd. De flesta är branschspecifika. Det största trygghetsrådet för privatanställda tjänstemän är TRR Trygghetsrådet och det största för privatanställda arbetare är Trygghetsfonden TSL.

Grunden för TRR Trygghetsrådets verksamhet är omställningsavtalet mellan Svenskt Näringsliv och Förhandlings- och Samverkansrådet PTK. Cirka 32 000 företag är anslutna till TRR och cirka 700 000 medarbetare, i huvudsak privatanställda tjänstemän, omfattas av omställningsavtalet. Enligt TRR:s omställningsavtal kan den som varit anställd i minst ett år under minst 16 timmar per vecka på ett TRR-anslutet företag och som blir uppsagd pga. arbetsbrist få hjälp med omställning. Den övre åldersgränsen är 65 år. Utöver omställning kan de som på avgångsdagen fyllt 40 år och arbetat minst fem år i företaget innan de sagts upp pga. arbetsbrist få avgångsersättning (AGE) som tillsammans med den inkomstrelaterade arbetslöshetsersättningen ger en ersättningsgrad om 70 procent de första 6 månaderna. För dem som fyllt 45 år lämnas 50 procent i ytterligare sex månader. AGE lämnas längst till 65 års ålder.

Svenskt Näringsliv och LO tecknade i februari 2004 ett avtal om en omställningsförsäkring. Den innehåller två delar, ett omställningsstöd och ett avgångsbidrag. Cirka 100 000 företag är anslutna till TSL-systemet och drygt 900 000 arbetare omfattas. För att få hjälp från TSL gäller att den uppsagde (på grund av arbetsbrist) ska ha haft en tillsvidareanställning som varat minst 12 månader i genomsnitt minst 16 timmar per vecka. Arbetstagare kan beviljas omställningsstöd fram till en månad innan 65-årsdagen, om den uppsagde har för avsikt att arbeta efter sin 65-årsdag. Ekonomiskt stöd vid arbetslöshet ges genom försäkringen AGB hos AFA Försäkring. AGB-försäkringen, som ger en klumpsumma till den försäkrade som sägs upp pga. arbetsbrist, gäller till månaden innan den anställde fyller 65 år.

Diagram 17.8 Utfall för de TSL-ärenden som avslutades under 2011, män



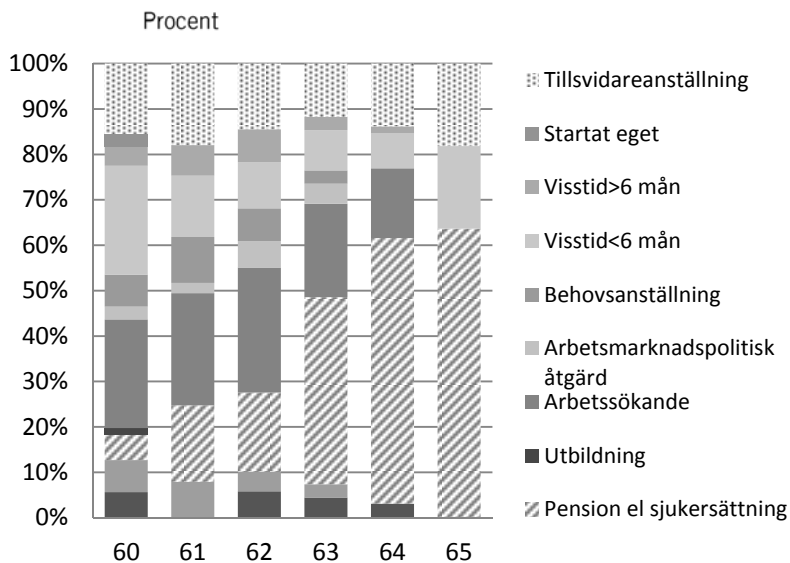
Källa: Analysavdelningen, Trygghetsfonden TSL.

Figur 17.7 och 17.8 visar utfallet för dem som fick hjälp med omställning genom TSL vars åtgärd avslutades 2011. I åldrarna 60 till 65 år fick 1011 män och 373 kvinnor hjälp med omställning som avslutades under året. Runt hälften av männen i åldrarna 60 till 62 år och drygt en fjärdedel av männen i åldrarna 63 till 65 år kom åter i arbete i form av tillsvidare- eller visstidsanställning. Andelen kvinnor som kom åter i arbete var något lägre. Knappt hälften av dem som var 60 år, runt en tredjedel av dem som var 61 till 62 år, runt en fjärdedel av dem som var 63 till 64 år och drygt en tredjedel av dem som var 65 år fick en visstids- eller tillsvidaretjänst. Ytterst få startar eget företag efter omställningshjälpen.

Andelen som lämnar omställningsåtgärderna för pension eller förtidspension ökar med åldern. Drygt 40 procent av männen och kvinnorna som är 63 år och nästan 60 procent av männen och kvinnorna som är 64 år lämnar arbetskraften med hjälp av pension eller sjukersättning efter omställningsåtgärden.

En stor andel (cirka 20–25 procent) av dem som har genomgått omställningsåtgärder går ut i arbetslöshet. Andelen minskar med åldern.

Diagram 17.9 Utfall för de ärenden som avslutades under 2011, kvinnor



Källa: Analysavdelningen, Trygghetsfonden TSL.

Inkomstförsäkringar vid arbetslöshet genom fackföreningar

De första kollektiva inkomstförsäkringarna vid arbetslöshet kom 2003.³⁷ Fackföreningarna började framförallt marknadsföra sina inkomstförsäkringar 2004. Antalet fackförbund som erbjuder inkomstförsäkring har sedan dess ökat från 26 till över 40 stycken 2012. Från början var det framför allt SACO-förbunden och ett fåtal TCO-förbund som erbjöd inkomstförsäkring. År 2004 erbjöd inget LO-förbund en inkomstförsäkring, trots att 25 procent av medlemmarna hade en lön över taket som gällde de 100 första arbetslöshetsdagarna och hela 40 procent hade en lön över taket som gällde de påföljande 200 dagarna. Försäkringarna i a-kassan och det stora medlemsraset som följde efter den borgerliga regeringens tillträde 2006 ledde till att många fackförbund integrerade en inkomstförsäkring i medlemskapet och till att LO introducerade en inkomstförsäkring. År 2004 ingick inkomstförsäkringen i medlemskapet hos åtta fackförbund. 2012 (februari) har antalet ökat markant och 37 fackförbund har nu en inkomst-

³⁷ Saco Salus Ansvar Försäkrings AB bildades redan år 2000.

försäkring som ingår i avgiften för medlemskapet i fackförbundet.³⁸ Generellt har åldersgränsen för när inkomstförsäkringarna upphör att gälla höjts sedan de först introducerades. År 2005 var åldersgränsen 60 år i merparten försäkringar (Sjögren Lindquist och Wadensjö, 2005) och år 2009 var åldersgränsen i de flesta SACO-förbundens och TCO-förbundens inkomstförsäkringar 62 år medan åldersgränsen hos LO-förbunden var 65 år (Sjögren Lindquist och Wadensjö, 2011). I dag har nästan alla TCO-förbunden höjt åldersgränsen till 65 år och hälften av SACO-förbunden har en åldersgräns om 65 år.³⁹

Ersättningsnivån i inkomstförsäkringarna följer den ersättningsnivå som a-kassan eller Försäkringskassan lämnar.⁴⁰ Detta innebär t.ex. att de som tagit ut någon form av ålderspension före 65 års ålder får en ersättning om högst 65 procent av den försäkrade inkomsten medan de som inte tagit ut ålderspension får 80 procent de 100 första dagarna, 70 procent för efterföljande dagar och 65 procent för tid därefter.

Ekonomiskt bistånd

Kommunen har ansvar för att bevilja och finansiera ekonomiskt bistånd (socialbidrag). Från det att man fyller 65 år lämnas inte ekonomiskt bistånd utan stället kan man ansöka om äldre-försörjningsstöd från Pensionsmyndigheten. Då gäller att fullständiga pensionsförmåner ska tas ut och ansökan om bostadstillägg ska göras och därefter kompletteras med äldreförsörjningsstöd vid behov.

³⁸ Två av LO-förbunden drog in sin obligatoriska inkomstförsäkring under 2010 och 2011 då den blev betydligt dyrare än beräknat.

³⁹ Ungefär hälften av SACO-förbunden har 62 år som gräns och hälften har antingen vid utgången av det år den försäkrade fyller 64 år eller månaden före det den försäkrade fyller 65 år som åldersgräns.

⁴⁰ Inom avtalsområdet KAP-KL ges rätt till full lön vid deltagande i omställningsåtgärder under uppsägningstiden.

17.2.3 Ersättning vid sjukdom

Tabell 17.7 Sammanställning av åldersgränserna vid arbetsoförmåga

	Åldersgräns
Sjukpenning	Från 65 års ålder görs särskild bedömning vid mer än 180 sjukpenningdagar. Från 70 års ålder får den försäkrade högst 180 sjukpenningdagar.
Sjukersättning	65 år
Arbetsskadelivränta	65 år om arbetsskadan inträffar före 65 års ålder. 67 år om arbetsskadan inträffar från 65 års ålder.
Kollektivavtalad ersättning vid sjukpenning	
Kommun/landsting	Ingen åldersgräns för sjuklön från arbetsgivaren. AGS-KL 65 år.
Stat	Ingen åldersgräns.
Privata tjänstemän	Ingen åldersgräns för sjuklön från arbetsgivaren. 65 år för ITP som kompletterar sjukpenning.
Privata arbetare	65 år
Kollektivavtalad ersättning vid sjukersättning	
Kommun/landsting	65 år
Stat	65 år
Privata tjänstemän	65 år
Privata arbetare	65 år
Kollektivavtalad ersättning vid arbetsskada, samtliga sektorer	För akut sjukdomstid (tid med sjukpenning) ingen åldersgräns. Livräntan halveras vid 65 års ålder. För arbetsskador som uppstår efter 65 år görs en individuell bedömning om livränta ska beviljas.
Privata inkomstförsäkringar	
LO	65 år
TCO	Månadersättning 65 år. Kapitalersättning 60–62 år
SACO	Månadersättning 65 år. Kapitalersättning 60–62 år.

Källa: Pensionsåldersutredningens sammanställning.

Det finns ett flertal åldersgränser i de allmänna ersättningarna vid arbetsoförmåga. Från 65 års ålder görs särskild bedömning vid mer än 180 sjukpenningdagar. Från 70 års ålder får den försäkrade högst 180 sjukpenningdagar. Från och med 65 års ålder provas inte personens arbetsförmåga mot arbetsmarknaden, vilket i sig utgör ett starkt signalsystem. För arbetsskadelivräntan gäller 65 år om arbetsskadan inträffar före 65 års ålder och 67 år om arbetsskadan inträffar från 65 års ålder.

Kollektivavtalad ersättning vid sjukdom och arbetsskada

Anställda i kommuner och landsting får sjuklön från arbetsgivaren som kompletterar sjukpenningen mellan sjukdag 15 och 90 (10 procent av lönedelar under 7,5 PBB och 87,6 procent över 7,5 PBB). Därefter lämnar försäkringen AGS-KL ersättning om 10 procent av lönedelar under 7,5 PBB fram till och med sjukdag 360. De som har lön över 7,5 PBB får utöver denna sjuklön om 77,6 procent av lönedelarna över 7,5 PBB under sjukpenningdag 91–365 och 72,75 procent under sjukdag 366–915. Ersättning lämnas från AGS-KL till och med månanden innan den försäkrade fyller 65 år. För övrig kollektivavtalad ersättning som kompletterar sjukpenningen finns ingen åldersgräns.

Om en kommun- eller landstingsanställd får sjukersättning kompletteras denna av ersättning från AGS-KL. Ersättningen lämnas som ett tabellbelopp som motsvarar cirka 15 procent av lönedelar under 7,5 PBB. Till dem som har lön över 7,5 PBB lämnar även AGS-KL en ersättning om 65 procent för lönedelar mellan 7,5 och 20 PBB samt 32,5 procent av lönedelar mellan 20 och 30 PBB. Denna ersättning lämnas till och med månaden innan den försäkrade fyller 65 år.

Anställda i statlig sektor får sjuklön om 10 procent av lönedelar under 7,5 PBB och 87,6 procent av lönedelar över 7,5 PBB under det första året med sjukpenning på normalnivå. Därefter ges endast 77,6 procent av lönedelar över 7,5 PBB. Det finns ingen övre åldersgräns för sjuklönen som kompletterar sjukpenningen. Vid sjukersättning lämnas sjukpension enligt PA03 om 15 procent av lönedelar under 7,5 PBB, 75 procent mellan 7,5 och 20 PBB samt 37,5 procent mellan 20 och 30 PBB. Sjukpension lämnas till och med månaden innan den försäkrade fyller 65 år.

Privatanställda tjänstemän får sjuklön från arbetsgivaren som kompletterar sjukpenningen mellan sjukdag 15 och 90. Sjuklönen är 10 procent under och 90 procent över 7,5 PBB och har ingen åldersgräns. Mellan sjukdag 91 och 360 lämnas sjukpension från ITP-avtalet om 10 procent under 7,5 PBB, 65 procent mellan 7,5 PBB och 20 PBB, och 32,5 procent mellan 20 och 30 PBB. Från sjukdag 361 och så länge sjukpenning lämnas från Försäkringskassan lämnas sjukpension om 65 procent på lönedelar mellan 7,5 och 20 PBB samt 32,5 procent mellan 20 och 30 PBB. Sjukpensionen som kompletterar sjukpenningen har 65 år som åldersgräns.

Även vid sjukersättning lämnas sjukpension från ITP-avtalet. Den är 15 procent av lönedelar under 7,5 PBB, 65 procent av lönedelar mellan 7,5 och 20 PBB och 32,5 procent mellan 20 och 30 PBB. Sjukpensionen som kompletterar sjukersättningen har även den en övre gräns på 65 år.

Privatanställda arbetare täcks av försäkringen AGS. Den ger en ersättning om 9,7 procent av lönen. AGS lämnar även ersättning vid sjukersättning med tabellbelopp som motsvarar cirka 15 procent av lönen. AGS upphör att gälla vid ingången till månaden den försäkrade fyller 65 år.

Vid arbetsskada kan den försäkrade få en kompletterande kollektivavtalad ersättning.⁴¹ Anställda inom privat sektor täcks av TFA, anställda i kommuner och landsting av TFA-KL och statligt anställda av PSA. Avtalen i de olika sektorerna är snarlika. För den ersättning som betalas ut under akut sjukdomstid (tid med sjukpenning) finns ingen övre åldersgräns. Livränta lämnas fram till 65 års ålder och därefter halveras den och betalas ut livslångt. För dem som drabbas av en arbetsskada som ger en permanent nedsättning av arbetsförmågan efter 65 års ålder görs en individuell bedömning om avtalsbestämd livränta ska lämnas. Det är främst egenföretagare som tillhör denna grupp.

⁴¹ Beroende på hur skadan har uppkommit kan även ersättning lämnas genom de kompletterande kollektivavtalade sjukförmånerna enligt de åldersgränser som gäller där. Se Sjögren Lindquist och Wadensjö (2012) för en genomgång av de kollektivavtalade förmånerna vid arbetsskada.

Privata kompletterande sjukförsäkringar

De flesta fackförbund erbjuder sina medlemmar att teckna en privat sjukförsäkring. Endast ett fåtal fackförbund inkluderar denna i medlemskapet. Den privata sjukförsäkringen ger antingen månadsersättning eller en kapitalersättning. Månadsersättningen tar ofta vid där den kollektivavtalade försäkringen slutar. Kapitalförsäkringen ingår ofta i en livförsäkring och faller ut efter en lång tids sjukdom (ofta 3 år), vid permanent nedsättning av arbetsförmågan eller vid en särskild diagnos (diagnosförsäkring). Ungefär 50 procent av arbetskraften har en privat sjukförsäkring som kompletterar sjukpenningen eller sjukersättningen.⁴²

De flesta privata sjukförsäkringarna har en åldersgräns för när man får börja omfattas av försäkringen. För TCO-förbundens och SACO-förbundens sjukförsäkringar som ger månadsersättning gäller åldersgränser för inträde i försäkringen om mellan 55 och 60 år. För LO-förbundens sjuk- och efterlevandeförsäkring gäller 65 år som gräns för inträde i försäkringen. Försäkringarna som ger månadsersättning upphör oftast att gälla vid 65 års ålder medan försäkringarna som ger kapitalersättning har lägre åldersgräns, ofta mellan 60 och 62 år.

17.3 Kollektivavtalade pensioner

I flertalet avtalspensioner finns en definierad pensionsålder om 65 år. Lagen om anställningsskydd ger dock den anställda rätt att kvarstå i anställningen till 67 år varför åldersgränserna i de kollektivavtalade pensionerna inte kan vara tvingande. De är dock vägledande för vilken ålder som ”bör” vara pensionsålder.

⁴² För mer information om privata sjukförsäkringar se Sjögren Lindquist och Wadensjö (2011), kap. 3.2.2.

Tabell 17.8 Sammanställning av åldersgränser kring tjänstepensioner

	Tjänstemän i privat sektor	Arbetare i privat sektor	Anställda i kommuner och landsting	Anställda inom statlig sektor
Formell pensions-ålder förmånsbestämd del	ITP1: Ingen formell pensionsålder. ITP2: 65 år (individuellt möjligt att komma överens med arbetsgivare om lägre pensionsålder)	SAF-LO: 65 år. STP: 65 år.	Finns ingen formell pensionsålder. För att omfattas av avtalet KAP-KL ska den anställda vara under 67 år vid anställningens början.	Pensionsåldern i avtalet (PA03) är 65 år (55/60 år inom vissa yrken).
Lägsta ålder för uttag	ITP1: 55 år ITP2: 55 år	STP (DB): 60 år (55 år för STP-F) SAF-LO (DC): 55 år	Förmånsbestämd del: 61 år Avgiftsbestämd del: 55 år (ej reglerat i avtal, enligt förvaltarnas villkor)	61 år.
Högsta ålder för uttag av tjänstepension	ITP1: Ingen åldersgräns ITP2: Ingen åldersgräns. (70 år före 2007).	SAF-LO: Ingen övre gräns (STP 70 år.).	DB: 67 år eller då anställningen avslutas i pensionerings-syfte. DC: - (i vissa fall enligt försäkringsbolagets villkor)	DB: Ingen åldersgräns DC: Ingen åldersgräns (Individuell/kompletterande ålderspension) KÅPAN 70 år.
Högsta ålder för intjänande av pension	ITP1: 65 år (kan ingå avtal med arbetsgivare om fortsatt inbetalning) ITP2: 65 år Ej aktuellt	65 år. (Kan ingå avtal med arbetsgivare om fortsatt inbetalning) Ej aktuellt	DB: 65 år. DC: Så länge anställningen kvarstår	DC: 65 år. DB: 65 år
Högsta ålder för ev. delpensionsförmåner			67 år	65 år

Källa: Pensionsåldersutredningens sammanställning.

Statligt anställda

På det statliga området finns sedan 2003 pensionsavtalet PA-03 som ersatte det tidigare avtalet PA-91. PA-03 innehåller övergångsregler för övergångsgenerationerna som gäller under lång tid, vilket innebär att det finns personer som fortfarande omfattas av PA-91⁴³. Här följer en beskrivning av regelverket.

Den "normala" pensionsåldern är 65 år men för vissa yrken finns en lägre pensionsålder vid 60 år. Pensionen består av tre delar; individuell ålderspension (DC), kompletterande ålderspension (DC) samt förmånsbestämd pension (DB). Uttag av samtliga delar kan ske vid fyllda 61 år. Den individuella pensionen tas ut livsvarigt enligt försäkringsgivarens försäkringsvillkor. Den kompletterande ålderspensionen kan antingen tas ut som en temporär (vanligtvis under 5 år) eller som en livsvarig pension. Den förmånsbestämda pensionen tas ut livsvarigt.

För statligt anställda infördes möjligheten till delpension 2003.⁴⁴ Enligt det statliga delpensionsavtalet⁴⁵ kan delpension beviljas till arbetstagare som har haft kollektivavtalad pensionsrätt i sammanlagt 120 månader (inte nödvändigtvis statlig) och lämnas från 61 till 65 år. Deltidspensionen måste beviljas av arbetsgivaren. Som mest kan arbetstiden minskas med 50 procent av heltid. Vid 65 års ålder inträder en skyldighet för arbetstagaren att gå upp i arbetstid igen, om inte arbetsgivaren och arbetstagaren kommer överens om annat. Året efter det att arbetstagaren fyllt 65 år betalar arbetsgivaren betydligt lägre arbetsgivaravgifter för arbetstagaren. Den arbetsgivare som önskar fortsätta kompensera en arbetstagares inkomstbortfall vid partiell tjänstledighet efter 65 års ålder, kan därför göra det med en lägre arbetsgivaravgift jämfört med den högre särskilda löneskatten som arbetsgivaren betalar för delpension.

⁴³ De födda 1942 eller tidigare med pensionsålder 65 år och de födda 1947 eller tidigare med 60 år som pensionsålder får pension enligt avtalet PA-91.

⁴⁴ Fram till och med år 2000 fanns det en möjlighet att gå i en förmånlig delpension i socialförsäkringssystemet. I pensionsöverenskommelsen 1994 beslöts att delpensionen skulle slopas.

⁴⁵ Avtal om delpension för arbetstagare hos staten, Cirkulär 2003:A 4.

Kommuner och landsting

Avtalen för kommuner och landsting har genomgått flera förändringar under de senaste decennierna. Från 1985 gällde PA-KL som ersattes 1998 av PFA (PFA-98). År 2001 omförhandlades avtalet till PFA01. Sedan 1 januari 2006 gäller ett nytt kommunalt avtal, KAP-KL. Personer som sista december 1997 omfattades av det äldre avtalet PA-KL och som PFA-98 började gälla för i januari 1998 kan helt eller delvis använda den intjänade pensionen vid beräkningstidpunkten sista december 1997 som temporär pension före 65 års ålder. Den temporära pensionen kan även betalas under kortare tid än fem år. Detta gäller intjänad pension på lönedelar under 7,5 förhöjda inkomstbasbelopp. Intjänad pension på lönedelar därutöver betalas livsvarigt.

Den förmånsbestämda delen betalas ut för delar av pensionsunderlaget som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp. Kompletterande förmånsbestämd pension betalas ut livsvarigt och kan tidigast tas ut vid 61 års ålder och senast vid 67 års ålder.

År 2006 ersattes PFA med ett nytt avtal, KAP-KL. Personer som fått sjukersättning eller aktivitetsersättning eller livränta före den 1 januari 2006 omfattas fortfarande av PFA. Arbetstagare som beviljats sjukbidrag eller förtidspension före den 1 juli 1998 omfattas av de ännu äldre reglerna, dvs. PA-KL. Utbetalning av avgiftsbestämd avtalspension kan tidigast ske från 55 års ålder.⁴⁶ Den förmånsbestämda avtalspensionen betalas ut livsvarigt, tas tidigast ut från 61 års ålder och senast från 67 års ålder.

Arbetstagare inom räddningstjänsten har möjlighet att avgå före 65 års ålder med rätt till särskild avtalspension. Denna betalas ut från och med tidigare pensionsålder fram till 65 år då den ersätts av en ålderspension.

Arbetsgivaren och den anställda kan träffa överenskommelse om särskild avtalspension.⁴⁷ Denna kan vara partiell – ”delpension” – eller på heltid. För delpensionen gäller att den kan lämnas till 67 års ålder. För hel särskild pension gäller att den lämnas till 65 års ålder. Detaljerna för den särskilda pensionen görs upp mellan arbetsgivare och arbetstagare.

⁴⁶ Ej reglerat i avtal för KAP-KL, följer tjänstepensionsbolagens bestämmelser.

⁴⁷ Särskild avtalspension och särskild avtalspension för arbetstagare inom räddningstjänsten är två olika förmåner trots de snarlika namnen.

Privatanställda tjänstemän

Den 1 juli 2007 trädde ett nytt ITP-avtal, s.k. ITP1 i kraft. ITP1 omfattar alla tjänstemän födda 1979 och senare eller de som är födda tidigare än 1979 men arbetar hos arbetsgivare som har anslutit sig ITP1-planen⁴⁸. Intjänandet till ITP1 sker till och med månaden före 65 årsdagen.⁴⁹ Pensionen betalas normalt ut från 65 års ålder men kan tas ut redan från 55 år. ITP1 är en avgiftsbestämd pension.

ITP2 omfattar dem som är födda 1978 eller tidigare. Det betyder att den gamla ITP-planen kommer att vara helt utfasad först omkring 2044 (då de yngsta i gamla ITP-planen fyller 65 år). Pensionsåldern i ITP2 är 65 år. Ålderspension kan tas ut redan från 55 års ålder. Tas pensionen ut från 62 års ålder görs en slutbetalning av premierna som om den anställde arbetat ända till 65 års ålder vilket blir förmånligt för den anställde. Arbetsgivaren betalar inte denna slutbetalning, utan den delas istället på kollektivet.

Den försäkrade har rätt att skjuta upp uttaget av pension och det finns ingen övre åldersgräns för när pensionen måste tas ut.

ITP2 består dels av en förmånsbestämd pension, dels en avgiftsbestämd pension (ITPK).

Privatanställda arbetare

Arbetare i den privata sektorn fick mellan 1973 och 1994 tjänstepension enligt avtalet mellan SAF och LO om särskild tilläggs-pension, STP. Denna var förmånsbaserad. STP kunde tas från 65 års ålder men uttaget kunde uppskjutas till 70 års ålder. Vid senare uttag ökade pensionen. Tidiga uttag kunde dock inte göras.

År 1996 ersattes STP-systemet av Avtalspension SAF-LO, vilket innebar en övergång från ett förmånsbaserat till ett avgiftsbaserat system. De nya reglerna gäller för personer födda 1968 eller senare. De som är födda 1932–1967 får tjänstepension efter särskilda övergångsregler. Intjänade förmåner enligt STP-planen fastställs när den anställde fyller 60 år.

Personer födda 1932–1967 som tillgodoräknades STP-år enligt gamla avtalet och som omfattades av STP sista december 1995, eller

⁴⁸ Detta är företag som nyansluts till ITP efter 1 januari 2007 då dessa kan välja om deras anställda födda före 1979 ska anslutas till ITP1 eller ITP2.

⁴⁹ Arbetsgivaren och arbetstagaren kan sluta avtal om att arbetsgivaren ska fortsätta betala in premier även från 65 års ålder.

som vid samma tidpunkt hade förtidspension och omfattades av STP, eller som minst hade tillgodoräknats 3,0 STP-år får pension, sjuklivränta eller förlängd livränta enligt särskilda övergångsbestämmelser. Pension betalas ut livsvarigt och normalt från och med 65 års ålder, men det är möjligt att ta ut pension från 60 års ålder.

Avtalspension SAF-LO är en avgiftsbestämd pension som kan tas ut från 55 års ålder. Det finns ingen övre åldersgräns för hur länge den kan skjutas upp. Pensionen betalas normalt ut livsvarigt men den försäkrade kan välja att ta ut den under en bestämd tidsperiod på mellan 5 och 20 år.

17.4 Privata pensioner

Utöver den allmänna pensionen och tjänstepensionen kan individer komplettera sin pension med privata pensionsförsäkringar. Privat pensionssparande är en frivillig pensionsform som antingen är en pensionsförsäkring eller ett individuellt pensionssparande (IPS). Privat pensionssparande erbjuds av både försäkringsbolag, banker och fondbolag och är en bunden och avdragsgill typ av sparande.

För att klassas som pensionsförsäkring fordras att försäkringen uppfyller vissa kvalitativa krav som ställs för att en försäkring skall definieras som pensionsförsäkring. Bestämmelserna finns i Inkomstskattelagen och Tryggandelagen. Enligt Inkomstskattelagen (58 kap 10, 11 §) får inte pension börja betalas ut innan den försäkrade fyller 55 år och inte under kortare tid än fem år. Om utbetalningarna ska upphöra när den försäkrade fyller 65 år, får pensionen dock inte betalas ut under kortare tid än tre år. Pensionen ska under de första fem åren betalas ut med samma belopp vid varje utbetalningstillfälle eller med stigande belopp.

Inkomstskattelagen (Lag 2010:1277) medger att utbetalning kan göras före 55 om pensionsspararen enligt socialförsäkringsbalken har fått rätt till sjukersättning. Om det i annat fall finns särskilda skäl, får Skatteverket medge att pensionen får börja betalas ut innan pensionsspararen fyller 55 år.

Premien för privat pensionsförsäkring avdragsgill med upp till 12 000 kronor per år från och med 2008. Pensionen inkomstbeskattas när den betalas ut. Avdragsrätten var till en början obegränsad men 1976 infördes en begränsning till 10 procent av inkomsten upp till 20 basbelopp, dock högst ett basbelopp. År

1995 begränsades avdragsrätten till högst ett halvt basbelopp och sedan 2008 är den högst 12 000 kronor. Om man har inkomst av tjänst får man göra avdraget som ett allmänt avdrag.

Åldersgränsen för privat pensionssparande tillhör inte det allmänna pensionssystemet eller pensionsöverenskommelsen men kan ha en betydelse för val av pensioneringstidpunkt. Cirka 93 400 personer i ålder 55 eller äldre, motsvarande cirka 3,4 procent av samtliga, hade år 2009 privat pensionssparande som huvudsaklig försörjningskälla. Av dessa var cirka 4 600 personer under 61 år, dvs. har ålder som understiger den lägsta åldersgränsen i det allmänna pensionssystemet. Majoriteten av de som försörjde sig på inkomster från privata pensionsförsäkringar var mellan 66 och 70 år.

Privat pensionssparande är en allt vanligare kompletterande inkomstkälla för pensionärer. Cirka 42 procent av männen och cirka 47 procent av kvinnorna i åldersgrupp 66–70 hade inkomster från privat pensionssparande under 2009, att jämföra med 24 respektive 19 procent för åldersgrupp 71–75.

Tabell 17.9 Andel personer 66 år eller äldre som får privat pension utbetald år 2009. Procent av samtliga.

	Män	Kvinnor
66–70	42	47
71–75	24	19
76–80	12	7
81–85	9	5
85+	9	4
Samtliga 66+	24	20

Källa: SCB

Det finns ingen formell övre ålder för inbetalning av premier till privat pensionssparande. Individen har rätt att när som helst avsluta inbetalningar. I detta fall upprättas en s.k. fribrev (tillgodohavande).

Utmärkande för privat pensionsförsäkring är möjligheten att kombinera sparandet med olika försäkringsskydd. Pensionsförsäkring kan kombineras med både ett återbetalningsskydd och efterlevandeskydd.

Det är bara den lägsta ålder för utbetalning av privat pension som regleras i Inkomstskattelagen. De olika förvaltarna av privat

pensionssparande kan därefter komplettera med egna åldersvillkor. Det är vanligt förekommande att privat pensionsförsäkring börjar betalas ut per automatik från 65 års ålder (Nordea, SPP, AMF m.fl.). Precis som i fallet tjänstepensioner gäller att individen måste meddela bolaget i förväg om utbetalningen ska ske senare än vid 65. Det förekommer även att bolagen bestämmer högsta ålder för uttag av privat pensionssparande, vilket oftast är 70 år.

De åldersgränser som gäller för privat pensionssparande har påtagliga likheter med åldersgränser som gäller för tjänstepensioner. Inte sällan förvaltas både tjänstepensioner och privata pensionsförsäkringar av samma bolag. Det finns risk att dessa åldersgränser medför att fler väljer att lämna yrkeslivet både före och vid 65 års ålder.

17.5 Åldersgränser i skattesystemet

För dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år är jobbskatteavdraget högre.⁵⁰ Syftet med ett högre jobbskatteavdrag är att ge starkare drivkrafter för äldre att stanna kvar på arbetsmarknaden.⁵¹

Från året då arbetstagaren fyller 66 år gäller även ett högre grundavdrag. Det förhöjda grundavdraget från 66 års ålder kan enligt Konjunkturinstitutet resultera i att den genomsnittliga pensioneringstidpunkten tidigareläggs.⁵² De negativa effekterna uppkommer då skattesänkningen leder till att personer 66 år och äldre har råd att arbeta mindre, antingen genom att korta medelarbetstiden eller genom att tidigarelägga pensioneringstidpunkten. Konjunkturinstitutet bedömer dock att den negativa effekten på arbetsutbudet blir liten.

När det gäller arbetsgivarernas skyldighet att betala socialavgifter utgår endast pensionsavgiften om 10,21 procent för dem som vid utgången av året är 66 år eller äldre.

Storleken på arbetsgivaravgifterna varierar med den anställdes ålder. Arbetsgivaravgifterna är sammanlagt 31,42 procent av lönesumman under 2012. Arbetsgivaravgifterna består av ålderspensionsavgift (10,21 procent), efterlevandepensionsavgift (1,17

⁵⁰ 67 kap. 7 § inkomstskattelagen (1999:1229).

⁵¹ Finansdepartementet Skatte- och tullavdelningen. Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2012, april 2011.

⁵² Konjunkturinstitutet. Yttrande på promemorian "Vissa skattefrågor inför budgetpropositionen för 2012" (dnr Fi2011/1936).

procent), sjukförsäkringsavgift (5,02 procent) föräldraförsäkringsavgift (2,6 procent), arbetsskadeavgift (0,3 procent), arbetsmarknadsavgift (2,91 procent) och allmän löneavgift (9,21 procent).

För dem som är födda mellan 1938 och 1946 betalar arbetsgivaren enbart ålderspensionsavgift om 10,21 procent, vilket leder till att lönekostnaderna sjunker kraftigt det år den anställda fyller 66 år. Från 65 års ålder lämnas inte sjukersättning eller livränta och antalet dagar med sjukpenning är begränsade. Från och med det år den anställda fyller 66 år bidrar inte heller arbetsgivaren med arbetsgivaravgifter till dessa socialförsäkringar. För dem som är 75 år och äldre betalar arbetsgivaren inga sociala avgifter eller särskild löneskatt.

För att ge äldre arbetskraft ekonomiska drivkrafter för att stanna kvar i arbete har skattesubventioner införts. De som är födda 1946 (fyller 66 år 2012) eller tidigare har därmed ett högre jobbskatteavdrag och grundavdrag än de som är yngre.

Personer som vid ingången av året före taxeringsåret har fyllt 65 år kan tillgodoräknas en skattereduktion för kommunal fastighetsavgift. Skattereduktionen innebär att fastighetsavgiften för ett småhus som utgör den avgiftsskyldiges permanentbostad begränsas så att den inte överstiger fyra procent av inkomsterna. Fastighetsavgiften får inte reduceras till ett lägre belopp än 2 800 kronor ökat eller minskat med ett belopp motsvarande prisbasbeloppets förändring mellan år 2008 och det aktuella året uttryckt i procent med två decimaler.

17.6 Åldersgränser i arbetsrättslig lagstiftning

Åldern för avgångsskyldighet höjdes från 65 år till 67 år den 1 april 1991. Regeln var dispositiv fram till den 1 september 2001. Via avtal hade de flesta en avgångsskyldighet vid 65 års ålder. En lagändring genomfördes den 1 september 2001 som innebar att avtal som föreskriver avgångsskyldighet mellan 65 och 67 års ålder inte ska gälla utan att avgångsskyldigheten i sådana fall ska vara 67 års ålder. För dem som täcktes av ett kollektivavtal som ingåtts före den 1 september 2001 gällde den avtalade åldern för avgångsskyldighet till dess att avtalet löpt ut, dock längst till den 1 januari 2003. I praktiken innebar det att åldern för avgångsskyldighet för merparten höjdes till 67 år från och med den 1 januari 2003.⁵³ Den

⁵³ Arbetsgivarverket.

åldersgränsen tillhör inte pensionssystemet i sig men är en väsentlig del av pensionsreformen och för möjligheten till en rörlig pensionsålder. Gränsen ingår därför som en del av pensionsöverenskommelsen. I överenskommelsen ingår även att gränsen på sikt ska kunna höjas ytterligare.

17.6.1 Rätt att kvarstå i anställningen⁵⁴

Svensk rätt innehåller ingen regel om att anställningsförhållandet automatiskt upphör när arbetstagaren kan börja ta ut pensionsförmåner. När det gäller anställningsskyddslagen måste man skilja mellan arbetstagares respektive arbetsgivares möjligheter att avsluta anställningen.

LAS hindrar inte en arbetstagare från att säga upp sig. En tillsvidareanställd arbetstagare måste dock iaktta viss uppsägnings-tid (11 § LAS). På motsvarande vis måste en tidsbegränsat anställd normalt invänta att anställningstiden löper ut innan denna slutar (4 §). LAS hindrar alltså inte arbetstagare från att sluta sin anställning, vare sig före eller efter att denne fyllt 67 år.

Däremot innehåller anställningsskyddslagen regler som begränsar arbetsgivarens möjligheter att avsluta anställningen. Man måste här skilja mellan före, vid, respektive efter 67 års ålder.

Anställningsskyddet före 67 års ålder

Enligt 32 a § LAS har arbetstagare rätt att kvarstå i anställningen till utgången av den månad då han eller hon fyller 67 år, om inte annat följer av den lagen. Den väsentliga innebörden av bestämmelsen är att kollektivavtalsbestämmelser och villkor i personliga avtal är ogiltiga om de föreskriver att anställningen ska upphöra vid en viss ålder. Sådana kollektivavtalsbestämmelser var tidigare vanliga. Bestämmelsen infördes 2001 i syfte att stärka enskilda arbetstagares möjlighet att arbeta till 67 års ålder och därmed kunna höja sin pension.

Fram till dess arbetstagare fyller 67 år omfattas dessa alltså fullt ut av anställningsskyddslagens regler. Av anställningsskyddslagen följer bl.a. att det krävs saklig grund för att säga upp arbetstagare.

⁵⁴ Bygger på underlagsrapport av Jonas Malmberg, Anställningsskyddet och pensionsåldern, Pensionsåldersutredningen, mars 2012.

Vid uppsägning på grund av arbetsbrist måste arbetsgivaren följa vissa turordningsregler. Arbetstagare som sägs upp på grund av arbetsbrist har också under vissa närmare förutsättningar företrädesrätt till återanställning.

Ett centralt syfte med LAS var att förebygga en uppdelning av arbetsmarknaden i skilda grupper, där äldre och sjuka riskerade att som det uttrycktes ”stampas ut ur produktionen och ställas vid sidan av välfärden”. I förarbetena berördes särskilt fallet att anställda på grund tilltagande ålder får svårt att fullgöra de arbetsuppgifter som lagts på denne.

Detta synsätt upprätthålls alltjämt i Arbetsdomstolens praxis. En arbetsgivare får, i vart fall om det inte rör sig om övergående brister, som regel säga upp arbetstagare vars arbetsprestationer väsentligt understiger vad arbetstagare normalt borde klara eller när arbetstagarens brister vållar arbetsgivaren påtaglig skada. Sammanhänger bristerna i arbetstagarens prestationer emellertid med dennes ålder blir bedömningen en annan. Nedsatt arbetsförmåga till följd av ålder är inte saklig grund för uppsägning med mindre arbetstagaren inte längre kan utföra arbete av någon betydelse för arbetsgivaren. I sådana fall ställs särskilt stora krav på arbetsgivaren att anpassa arbetet till arbetstagarens förutsättningar (se t.ex. AD 2002 nr 32).

Anställningsskyddslagen ger uttryck för synsättet att arbetsgivaren har ett särskilt strängt ansvar för arbetstagare med lång anställningstid och som till följd av normalt åldrande inte längre kan utföra en del av arbetsuppgifterna. Den tanke som tycks ligga bakom denna utgångspunkt är att det normalt inte är acceptabelt att verksamheten organiseras på ett sådant sätt att arbetstagarens arbetskraft tas i anspråk under de mest produktiva åren för att därefter lämnas utan skydd. Ett sådant sätt att organisera verksamhet skapar inte bara svårigheter för de drabbade individerna, utan även kostnader för samhället.

Redan i förarbetena till 1974 års anställningsskyddslag kopplas denna syn på anställningsskyddet för äldre arbetstagare samman med arbetsgivarens möjlighet att avsluta anställningen. Det framhålls att det normala vid nedsättning av arbetsförmågan på grund av ålder eller sjukdom bör vara att anställningen kan bringas att upphöra först när arbetstagaren erhåller pension eller rätt till sjukbidrag eller förtidspension.

Anställningsskyddet vid 67 års ålder

I samband med att arbetstagaren uppnår 67 års ålder kan arbetsgivaren avsluta anställningsförhållandet genom att ge arbetstagaren besked om detta minst en månad i förväg (33 § LAS). Något krav på saklig grund uppställs inte och inte heller behöver någon uppsägningstid iakttas.

Anställningsskyddslagen ger alltså arbetsgivare en rätt att avsluta anställningen i samband med att arbetstagaren fyller 67 år. Anställningen upphör däremot inte automatiskt. I stället ligger det i arbetsgivarens hand att bestämma om anställningen ska upphöra eller inte. Den arbetsgivare som vill att arbetstagaren ska arbeta kvar, kan helt enkelt låta bli att ge arbetstagaren besked om att anställningen ska upphöra.

Anställningsskyddet efter fyllda 67

Om arbetsgivaren inte utnyttjar möjligheten att avsluta anställningen när arbetstagaren fyller 67 år fortsätter anställningen.

Arbetstagarens anställningsskydd är dock i dessa fall mer begränsat. Arbetstagaren har inte rätt till längre uppsägningstid än en månad och omfattas inte av reglerna om turordning och företrädesrätt. Vid arbetsbrist kan arbetsgivaren därför välja att säga upp arbetstagare som fyllt 67 år även om de har längre anställningstid än andra arbetstagare inom turordningskretsen.

Om arbetstagaren däremot sägs upp av personliga skäl måste en prövning göras av om det föreligger saklig grund för uppsägning. Lagstiftaren har dock förutsatt att domstolarna vid bedömningen av kravet på saklig grund för uppsägning påverkas av den omständligheten att den gräns som ansetts naturlig för avgångsskyldighet med pension har överskridits.

Det anställningsskydd som arbetstagare över 67 år åtnjuter är i praktiken starkt begränsat. Om arbetsgivaren vill minska personalstyrkan kan denne fritt välja att säga upp den äldre arbetstagaren, med en månads uppsägningstid. Detta gäller även om arbetsgivaren i nära anslutningen till uppsägningen anställt nya arbetstagare inom turordningskretsen (AD 1987 nr 34). Om arbetsgivaren, efter att den äldre arbetstagaren sagts upp, vill nyanställa saknar denne företrädesrätt till återanställning.

Det finns även en särskilt möjlighet att anställa arbetstagare som fyllt 67 år med tidsbegränsad anställning (5 § LAS). En arbetsgivare kan således ge arbetstagare som ska fylla 67 år besked att anställningen ska upphöra (enligt 32 a §) och i samband härmed erbjuda arbetstagaren en tidsbegränsad anställning (enligt 5 § LAS).

17.6.2 Åldersgränser i LAS och EU-arbetsrätt

Sedan 1999 utgör åldersdiskriminering en del av EU-arbetsrätten. Rådets Direktiv 2000/78/EG om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet innefattar förbud mot åldersdiskriminering med stöd i dåvarande Artikel 13 i fördraget. Sedan 1 januari 2009 är det enligt Diskrimineringslagen (2008:567) även i Sverige förbjudet att diskriminera på grund av ålder. Skyddet mot åldersdiskriminering är klart svagare än det skydd som gäller för övriga grunder i den svenska lagstiftningen. Det är begränsat till att gälla arbetslivet och närliggande områden (arbetsmarknadspolitisk verksamhet, start och bedrivande av näringsverksamhet och medlemskap i vissa organisationer) samt utbildning. Men även här är utrymmet för undantag stort särskilt när det gäller arbetslivet.

Att 33 § LAS tillåts i svensk lagstiftning beror på att de regler som förbjuder åldersdiskriminering – både på EU-nivå och i den svenska diskrimineringslagstiftningen – innefattar en relativt generellt hållen ”ventil” för situationer där särbehandling på grund av ålder ändå kan tillåtas. Det bör poängteras att vid en eventuell ändring av åldersgränsen i LAS måste samordning ske med diskrimineringslagstiftningen i frågan om äldre arbetskraft.

Såväl den nuvarande regleringen, en höjning av åldersgränsen till 69 år som att arbetstagare över 67 år undantas från centrala delar av anställningsskyddet innebär ett missgynnande av arbetstagarna på grund av deras ålder. Reglerna innebär att arbetstagare som uppnått viss ålder inte omfattas av samma anställningsskydd som yngre arbetstagare.

Frågan är om detta kan anses strida mot förbudet mot åldersdiskriminering i rådets direktiv 2000/78/EG om inrättandet av en allmän ram för likabehandling i arbetslivet (arbetslivsdirektivet).⁵⁵ Direktivet förbjuder direkt och indirekt diskriminering på grund av

⁵⁵ Det kan tilläggas att Södertörns tingsrätt i en tvist har begärt förhandsbesked från EU-domstolen i denna fråga. Se EU-domstolens mål C-141/11 (Europeiska unionens officiella tidning 2011-05-21, C 152/16). Se även AD 2012 nr 3.

ålder, bl.a. i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, inklusive avskedande. Med avskedande ska förstås som alla former av avslutande av anställning.

Sverige får inte ha eller införa lagstiftning som strider mot direktivet. Det är helt klart att de här diskuterade reglerna *prima facie* strider mot förbudet mot åldersdiskriminering i det aktuella direktivet. Av direktivet framgår emellertid att det är möjligt att i viss mån rättfärdiga särbehandling på grund av ålder. I artikel 6 anges följande:

medlemsstaterna [får] föreskriva att särbehandling på grund av ålder inte skall utgöra diskriminering om särbehandlingen på ett objektivt och rimligt sätt inom ramen för nationell rätt kan motiveras av ett berättigat mål som rör särskilt sysselsättningspolitik, arbetsmarknad och yrkesutbildning, och sätten för att genomföra detta syfte är lämpliga och nödvändiga.

Bestämmelsen har givit upphov till en omfattande praxis från EU-domstolen.⁵⁶

Det avgörande för om regler om anställningens upphörande vid uppnådd pensionsålder kan rättfärdiga särbehandling på grund av ålder är om dessa 1) kan motiveras av ett berättigat mål och 2) om särbehandlingen på grund av ålder är proportionell i förhållande till målet/syfte med regeln.

Av EU-domstolens praxis följer att det är angeläget att medlemsstaterna, om deras lagstiftning ifrågasätts inför EU-domstolen, tydligt kan förklara syftet med reglerna. Allmänna hänvisningar till att en viss regel ingår i sysselsättningspolitiken är inte tillräckligt.⁵⁷ Det är också medlemsstaten som har bevisbördan för att åtgärden är proportionell. Å andra sidan har EU-domstolen betonat att medlemsstaterna har ett stort utrymme att skönmässigt bedöma vilka åtgärder som kan tänkas medföra att den aktuella målsättningen förverkligas. Det är i första hand medlemsstaterna som ska göra avvägningen mellan de olika intressen som föreligger, men de får samtidigt inte gå utöver vad som är lämpligt och nödvändigt för att uppnå de berättigade målen.⁵⁸

⁵⁶ Se vidare t.ex. Ann Numhauser-Henning i Vänbok till Ronnie Eklund, Iustus 2010, s. 439 ff. och samma författare i Nyström m.fl. (red) Nedslag i den nya arbetsrätten, Liber 2012 (under utgivning)

⁵⁷ Se t.ex. C-388/07 *Age Concern England* REG 2009, s. I-1569.

⁵⁸ Se bl.a. C-159/10 *Fuchs* REU 2011 s. 000 punkt 61–65, C-45/09 *Rosenbladt*, REU 2010, s. I-0000 punkt 44 och C-411/05 *Palacios de la Villa* REG 2007, s. I-8531 punkt 67–71.

Som framgått i det föregående är ett av syftena med 67-årsregeln i LAS att arbetsgivaren inte ska behöva säga upp äldre arbetstagare med hänvisning till bristande prestationer och därigenom undvika att dessa förödmjukas i samband med att anställningen upphör.⁵⁹ Vidare är regeln nära kopplad till principen om att bristande arbetsförmåga till följd av ålder i princip inte accepteras som skäl för uppsägning. Ytterligare ett skäl för regeln kan vara – i vart fall inom sektorer där antalet tjänster är begränsat att ge yngre en möjlighet att få anställning.⁶⁰ I den avvägning som 67-årsregeln ger uttryck för ingår även att arbetstagaren från 67 års ålder är berättigad till pension, som normalt ligger på en skälig nivå.⁶¹ Det kan även noteras att 67-årsregeln inte utesluter arbetstagaren från att ta annan anställning eller annan förvärvsverksamhet.⁶²

Som antytts genom hänvisningar till EU-domstolens praxis har de syften och de avvägningar som bär upp 67-årsregeln till stor del accepterats av EU-domstolen. Det enda argument som ännu inte behandlats av EU-domstolen är regelns koppling till principen om att bristande arbetsförmåga till följd av ålder i princip inte är saklig grund för uppsägning. Denna koppling innebär att äldre arbetstagare fram till dess de fyllt 67 år ges en särskilt gynnad ställning, men att deras anställningsskydd därefter – när de har blivit berättigade till pension – minskas. Det sammantagna syftet med denna reglering är att ge arbetstagarna anställningstrygghet och på lång sikt skälig pension, samtidigt som arbetsgivarna ges ett viss mått av flexibilitet.⁶³

Det måste samtidigt framhållas att det i viss mån är oklart hur EU-domstolen skulle bedöma regler av det slag som här har redogjorts för.

⁵⁹ Jfr C-45/09 *Rosenbladt* REU 2010 s. I-000 punkt 43.

⁶⁰ Se t.ex. C-250/09 och C-268/09 *Georgiev* REU 2010, s. I-0000 punkt 52.

⁶¹ Se t.ex. C-411/05 *Palacios de la Villa* REG 2007, s. I-8531.

⁶² Jfr C-159/10 *Fuchs* REU 2011 s. 000 punkt 67.

⁶³ Jfr C-45/09 *Rosenbladt* REU 2010 s. I-000 punkt 68.

18 Pensionsbeteenden i dag

Sedan många år tillbaka har genomsnittsåldern då svenskarna tar ut den allmänna ålderspensionen stabilt legat vid knappt 65 år. Bakom detta genomsnitt döljer sig visserligen både ett växande antal som tar ut pensionen tidigare och ett växande antal som tar ut den senare, men 65 år tycks ändå vara väl förankrat i de flestas medvetande som den ”normala pensionsåldern”. Det är just vid 65 års ålder man börjar ta ut pensionen.

Pensionsbeslut och pensionsönskemål är i hög grad beroende av vad som hänt tidigare i arbetslivet. Det gäller såväl viljan som förmågan och möjligheterna att arbeta vidare. Här finns en stor och potentiellt viktig kontaktyta mellan pensionssystemen och arbetslivets trygghetsförsäkringar.

18.1 Uttag av allmän ålderspension

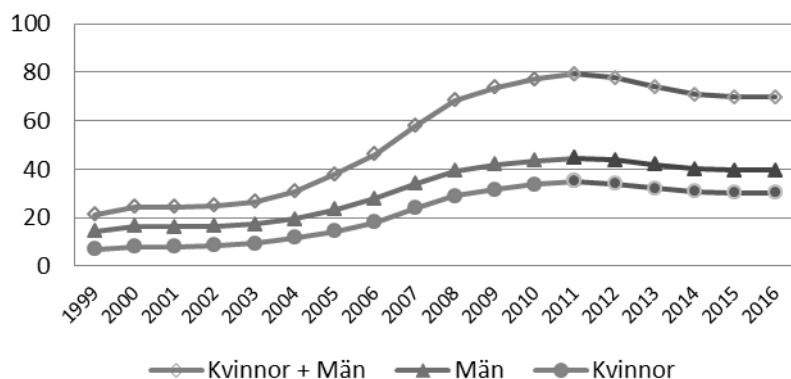
Medelåldern för uttag av allmän ålderspension har minskat något under de senaste åren, vilket beror på en ökad spridning i åldern för uttag av ålderspension.

Tabell 18.1 Medelålder för uttag av ålderspension

År			
År	Kvinnor	Män	Totalt
1998	64,9	64,8	64,9
1999	64,9	64,7	64,8
2000	64,9	64,7	64,8
2001	64,9	64,8	64,8
2002	64,9	64,7	64,8
2003	64,9	64,8	64,8
2004	64,9	64,7	64,8
2005	64,8	64,7	64,8
2006	64,8	64,7	64,7
2007	64,7	64,5	64,6
2008	64,7	64,6	64,7
2009	64,7	64,6	64,6
2010	64,7	64,6	64,7

Källa: Pensionsmyndigheten

Antalet och andelen som tagit ut inkomstrelaterad pension före 65 års ålder har ökat avsevärt sedan 2003 (diagram 18.1). Antalet personer som valde att ta ut allmän ålderspension var dubbelt så många 2010 jämfört med 2003. Ökningen har varit större för varje ålder. År 2011 var exempelvis antalet 64 åriga pensionärer 4 gånger fler än 2000. Pensionsmyndigheten antar i sin senaste prognos en viss avmattning av antalet personer som tar ut ålderspension före 65 år. Det är något vanligare att män gör uttag av allmän ålderspensionen före 65 års ålder än kvinnor.

Diagram 18.1 Antal personer i december uttag av inkomstpension före 65 års ålder (före 2004 tilläggspension), 1 000-tal personer

Källa: Pensionsmyndigheten.

Det kan finnas flera skäl till att en person väljer att ta ut sin ålderspension före 65 års ålder. Vissa äldre väljer att sluta att förvärvs-arbeta helt eller delvis före 65 års ålder. De väljer att i stället få sin försörjning från ålderspension, oftast i kombination med tjänstepension. Andra tar ut sin ålderspension tidigt och placerar pensionsbeloppet i kapitalförsäkringar eller på annat sätt samtidigt som de fortsätter att förvärvsarbete. En del personer med sjukersättning kompletterar sjukersättningen med ålderspension.

Personer som blir av med sin sjukpenning eller sjukersättning kan då välja att börja ta ut sin ålderspension. En annan grupp kan vara personer som är arbetslösa och inte har rätt till arbetslöshetsersättning och därför påbörjar sitt pensionsuttag tidigt.¹

I tabell 18.2 redovisas andelen äldre som mellan 2003 och 2011 valde att ta ut ålderspension vid 61 års ålder, dvs. den lägsta åldern för uttag av ålderspension.

Tabell 18.2 Andel 61-åringar med inkomstpension, 2003–2011.

Procent

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Kvinnor	2,6	3,1	3,8	4,4	5,8	6,3	5,7	5,6	5,5
Män	4,7	5,4	6,3	6,6	7,4	7,7	7,6	7,4	7,4

Källa: Pensionsmyndigheten.

¹ Pensionsmyndigheten, anslagsuppföljning, januari 2012.

Enligt Pensionsmyndigheten kan de senaste årens kraftiga uppgång av andelen personer som tar ut sin ålderspension vid 61 års ålder bero på den kraftiga konjunkturedgången 2008 med högre arbetslöshet som följd.² Andra möjliga förklaringar enligt Pensionsmyndigheten är balanseringen och de därmed sänkta inkomstpensionerna samt vissa regeländringar inom skattelagstiftningen och sjukförsäkringen. Konjunkturedgång kan ha påverkat pensionsbeteendet på flera sätt. Fler långtidsarbetslösa kan medföra att fler väljer ett tidigt uttag av ålderspension när ersättningsperioden i arbetslöshetsersättningen tar slut.

I tabell 18.3 visas att majoriteten av de äldre väljer att ta ut ålderspension vid 65 års ålder. Samtidigt tenderar andelen personer som nybeviljas ålderspension vid 65 års ålder inom respektive årskull att minska under de senaste åren. Det en något större andel av männen än kvinnorna som inte tar ut ålderspension vid 65 års ålder.

Tabell 18.3 Andel som nybeviljas allmän ålderspension vid 65 års ålder samt total andel av personer inom respektive årskull som har tagit ut allmän ålderspension vid 65 års ålder

Procent

Årskull	Ålderspension vid 65	Total andel med ålderspension vid 65 års ålder
1938	77,4	87,8
1939	75,6	85,8
1940	76,0	86,7
1941	73,3	85,1
1942	71,1	84,7
1943	67,0	83,1
1944	64,4	83,5

Källa: Pensionsmyndigheten.

Andel personer som skjuter upp pensionsuttaget till efter 65 år har således ökat de senaste åren. Det är dock fortfarande färre personer som tar sent uttag än tidigt uttag av ålderspension. De flesta som väljer sent uttag skjuter bara upp pensionsuttaget något eller några år medan antalet nybeviljade ålderspensioner med tidigt uttag är

² Pensionsmyndigheten, anslagsuppföljning, januari 2012.

relativt jämnt fördelat mellan 61 och 64 år. Därför har tidigt uttag större effekt på utgifterna än sent uttag.³

Tabell 18.4 Andel personer inom respektive årskull som nybeviljas allmän ålderspension i åldrarna 66–70 år, procent av samtliga inom respektive födelseår.

Årskull	66	67	68	69	70
1938	4,1	3,2	0,8	0,3	0,3
1939	6,5	2,3	0,8	0,3	0,3
1940	5,0	2,6	0,8	0,4	
1941	6,3	2,8	0,8		
1942	6,2	3,4			
1943	7,2				

Källa: Pensionsmyndigheten.

Vid 66 års ålder är närmare 95 procent av respektive årskull ålderspensionärer, de allra flesta uppbär hel pension. Åtskilliga pensionärer arbetar dock samtidigt som de har hel pension. Enligt beräkningar genomförda av Socialdepartementet under 2011 har allt fler äldre har löneinkomster. T.ex. har andelen 66-åringar med löneinkomst ökat från 19 till 36 procent mellan 1997 och 2009. Om egenföretagare räknas med är andelen 66-åringar med arbetsinkomst 41 procent. Bland 71-åringarna har hela 21 procent arbetsinkomst. Det framgår även att äldre hittar ofta nya sammanhang de får lön från, exempelvis ideella föreningar, trossamfund och bostadsrättsföreningar.⁴

Medelpensioneringsålder inklusive sjukersättning

En stor del av dem som lämnar arbetskraften före 65 års ålder gör det med hjälp av förtidspension (numera kallad sjukersättning). Nybeviljande av sjukersättningen har dock minskat kraftigt efter 2008. Av dem som har sjukersättning har även cirka 4 procent av kvinnorna och 3 procent av männen ålderspension.

I tabell 18.5 redovisas s.k. medelpensioneringsålder där förutom uttag av allmän ålderspension hänsyn också tas till ålder för nybeviljande av sjukersättning. Medelpensioneringsålder är ett mått

³ Pensionsmyndigheten, januari 2012.

⁴ Ds 2011:42, Efter 65 – inte bara pension.

på genomsnittlig pensioneringsålder efter det att en justering har gjorts så att måttet inte påverkas av att olika födelseårgångar är olika stora. En persons pensioneringsålder definieras som den ålder då han eller hon får sjukersättning eller påbörjar sitt uttag av ålderspension och inte hade sjukersättning dessförinnan. Vid beräkningen gäller en nedre åldersgräns på 50 år.⁵

Tabell 18.5 Medelpensioneringsålder för män och kvinnor, 1998–2010

År	Kvinnor	Män	Totalt
1998	63,4	63,6	63,5
1999	63,1	63,4	63,2
2000	62,7	63,1	62,9
2001	62,5	63,1	62,8
2002	62,1	62,8	62,4
2003	62,5	63,2	62,9
2004	62,2	62,9	62,5
2005	62,7	63,2	63
2006	63,5	63,8	63,7
2007	63,3	63,6	63,5
2008	63,5	63,6	63,6
2009	63,6	63,8	63,7
2010	63,7	64,0	63,8

Källa: Pensionsmyndigheten.

Personer som endast har tjänstepension eller en privat pensionsförsäkring ingår inte i beräkningen som redovisas i tabell 18.5.

18.2 Utträde från arbetsmarknaden

Från samhällsekonomisk synpunkt är utträdesåldern en viktigare ålder än genomsnittsåldern för uttag av ålderspension. Den som lämnat arbetslivet bidrar inte längre till produktionen i samhället. Tendensen att ålderspension tas ut tidigare motsvaras inte av ett sänkt arbetskraftsdeltagande i åldern 60–64 år.

Äldre träder ut från arbetslivet, som nämnts tidigare, på olika vägar. I åldersgruppen 60–64 år har 12–13 procent ålderspension,

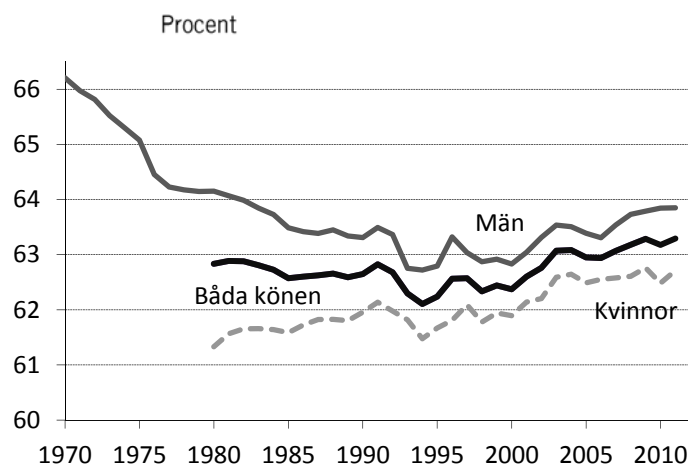
⁵ Sjuk- och aktivitetsersättning infördes 2003. För åren före 2003 ingår i stället förtidspension/sjukbidrag i måttet.

men 40 procent inte är sysselsatta. Många har lämnat arbetsmarknaden genom sjukersättning, tjänstepension eller avgångsvederlag från arbetsgivaren. Av återstoden är en del arbetslösa. Somliga lever på eget privat sparande eller försörjs av anhöriga.

Med hjälp av dessa utträdesvägar lämnar en genomsnittlig förvärvsarbetande arbetsmarknad betydligt tidigare än vid 65 års ålder. År 2010 var den genomsnittliga utträdesåldern cirka 63 år. Genom SCB:s arbetskraftsundersökningar är det möjligt att beräkna utträdesåldern bakåt i tiden. År 1963 var den för män⁶ drygt 68 år och har därmed sjunkit med närmare 5 år sedan dess. Då var utträdesåldern således i genomsnitt högre än den allmänna pensionsåldern, som var 67 år.

Pensionsåldern sänktes 1976 från 67 till 65 år, vilket kan betraktas som en anpassning till utvecklingen av den faktiska utträdesåldern. År 1975 hade den gått ned till 65 år för män. Utträdesåldern sjönk därefter med närmare ett år fram till år 1977. Utträdesåldern kunde ha fortsatt att falla även utan sänkningen av den formella pensionsåldern. Utträdesålderns nedgång var en kontinuerlig process, som sedan fortsatte ända fram 1990-talskrisen.

Diagram 18.1 Genomsnittsålder vid utträde från arbetslivet för personer som vid 50 års ålder fanns med i arbetskraften.



Källa: Bearbetningar av SCB:s arbetskraftsundersökningar. Mer om beräkningsmetoden finns i Pensionsmyndighetens skrifter Pensionsåldern (2011) och Arbetslivets längd (2011).

⁶ Det stöter på begrepps- och beräkningsmässiga svårigheter att för kvinnor ange en utträdesålder från arbetsmarknaden för en historisk tid då hemarbete var ett viktigt inslag och förvärvsarbete (i varje fall för gifta kvinnor) ofta hade sidoordnad betydelse.

Utträdesåldern anger den ålder då årets 50-åringar i genomsnitt lämnar arbetsmarknaden, förutsatt att de vid högre åldrar får samma arbetskraftsdeltagande som successivt äldre personer hade under samma år. 50-åringarna antas alltså, när de blir t.ex. 65 år, ha samma arbetskraftsdeltagande som dagens 65-åringar har. Utträdesåldern innehåller därmed ett slags prognosmoment, eller rättare sagt antagande om ett "fortvarighetstillstånd", på liknande sätt som vid de beräkningar av förväntad återstående medellivslängd vid en viss ålder, som redovisas i befolkningsstatistiken.

Sverige har hög utträdesålder

Sveriges utträdesålder på drygt 63 år är hög i ett europeiskt perspektiv, fränsett Island. Den genomsnittliga utträdesåldern är ungefär 60,5 år i Europa. I OECD-länder utanför Europa är utträdesåldern vanligen mer i nivå med den svenska, och i några länder klart högre. Utträdesåldern har sedan 1990-talets mitt stigit något i ett flertal andra länder.

18.3 Utträde enligt den ekonomiska statistiken

Ett annat sätt att beskriva utträdet från arbetslivet är att undersöka när äldre slutar att försörja sig genom arbete. Utredningen har kartlagt de ekonomiska utträdesvägarna för personer födda 1940–1941, dvs. personer som har fyllt 70 år under 2010 och 2011. I analysen ingår personer som var förvärvsaktiva vid 55 års ålder. Syftet med kartläggningen är att se i vilken ålder som äldre förvärvsaktiva övergår från att ha förvärvsinkomst som huvudsaklig inkomstkälla till att försörja sig huvudsakligen via transfereringsinkomster.

Beslutet att permanent lämna arbetsmarknaden är beroende av försörjningsmöjligheten. De allra flesta som lämnar arbetsmarknaden före 65 års ålder har inte enbart en inkomstkälla utan en kombination av flera inkomster. För att förenkla analysen är det den huvudsakliga inkomstkällan som definierar utträdesvägen.⁷ En person anses ha lämnat arbetskraften om löneinkomsten understiger ett prisbasbelopp under det aktuella året.

⁷ Den huvudsakliga inkomstkällan är den inkomst som utgör mer än 50 procent av den samlade inkomsten.

I tabell 18.6 redovisas utträdesålder per avtalsområde. En person anses lämna arbetsmarknaden det år som förvärvsinkomsten permanent är lägre än ett prisbasbelopp. Mer än hälften inom samtliga avtalsområden lämnar arbetsmarknaden långt före 65 års ålder. Det är framför allt anställda inom offentlig sektor som lämnar arbetsmarknaden före 61 års ålder. Generellt lämnar kvinnor arbetsmarknaden tidigare jämfört med män, vilket innebär att nivåerna på de olika utträdesvägarna är högre för kvinnor än för män.

Tabell 18.6 Födda 1938–1941 som lämnat arbetsmarknaden permanent vid olika åldrar. Procent per avtalsområde, kvinnor och män.

	Stat	Kommun och landsting	Arbetare privat sektor	Tjänstemän privat sektor
Kvinnor				
Före 61	13,6	10,8	11,3	9,0
61–64	40,5	46,3	45,2	51,6
65	32,7	28,9	30,5	23,5
66 eller senare	13,2	14,0	13,0	15,9
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0
Män				
Före 61	18,4	11,3	9,7	8,4
61–64	39,5	35,7	41,6	50,1
65	26,5	29,9	32,6	24,1
66 eller senare	15,7	23,1	16,1	17,4
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: SCB, LINDA.

Bland tjänstemän som lämnar arbetsmarknaden med annan inkomstkälla än ålderspension är tjänstepensionen den vanligaste utträdesvägen både bland män och bland kvinnor (se tabell 18.7). Exempelvis lämnar cirka var femte privatanställd tjänsteman arbetsmarknaden via tjänstepension. En viktig förklaring till tidiga pensionsavgångar är kompletterande avtalsförsäkringar. De skapar ekonomiska förutsättningar att pensioneras i förtid samt en betydligt högre total pension än vad socialförsäkringarna ensamt ger.

Det är framförallt anställda inom kommuner och landsting samt privatanställda arbetare som lämnar arbetsmarknaden via sjukdomsrelaterade ersättningar. Närmare 60 procent av arbetarna och 45 procent av tjänstemännen lämnar med allmän ålderspension.

Tabell 18.7 Huvudsaklig inkomstkälla året vid permanent utträde från arbetsmarknaden för kvinnor och män födda 1938–1941. Procent per avtalsområde.

	Stat	Kommun och landsting	Arbetare privat sektor	Tjänstemän privat sektor
Kvinnor				
Allmän				
Ålderspension	54,6	55,3	54,8	46,6
Arbetslös	4,7	2,5	11,6	6,1
Privatpension	0,5	0,4	0,9	2,2
Förtidspension	8,2	8,7	6,8	4,7
Sjukskriven	4,0	8,6	11,2	6,9
Tjänstepension	10,4	10,8	5,6	14,8
Annan				
huvudinkomst	17,7	13,7	9,1	18,8
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0
Män				
Allmän				
Ålderspension	44,7	62,3	58,6	43,5
Arbetslös	6,4	3,4	9,5	6,1
Privatpension	0,5	0,0	0,8	1,1
Förtidspension	8,6	7,1	8,2	5,3
Sjukskriven	2,7	5,2	12,5	2,1
Tjänstepension	14,3	8,9	3,3	21,9
Annan				
huvudinkomst	22,9	13,2	7,2	20,1
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: SCB, LINDA.

Arbetslöshetsersättningen som huvudsaklig försörjning finns framförallt bland privatanställda arbetare. Andelen äldre som uppbär arbetslöshetsersättning har minskat sedan 2005.

Privata pensioner har idag en mycket liten betydelse som utträdesväg, oberoende av avtalsområde och kön.

18.4 Utbildningsnivåns betydelse för utträdesåldern

De stora årskullarna från 1940-talet nådde på 1990-talet den ålder då utträdet normalt inleds. Men det inträffade något av en utbildningsrevolution på 1960-talet, och 40-talsgenerationen har haft

mindre fysiskt krävande arbeten jämfört med dem som föddes på 1930-talet och tidigare.

Högre utbildning innebär i regel också att arbetet är mer intellektuellt stimulerande. Pensionsmyndigheten har beräknat⁸ att personer födda 1939 med olika utbildningsnivåer genomsnittligt lämnade arbetslivet vid följande åldrar:

Tabell 18.8 Utbildning och utträdesålder

År	
Förgymnasial utbildning	61,7 år
Gymnasieutbildning kortare än 3 år	62,5 år
Gymnasieutbildning 3 år	62,9 år
Eftergymnasial utbildning kortare än 3 år	63,2 år
Eftergymnasial utbildning 3 år eller längre	63,5 år
Forskarutbildning	65,0 år

Källa: Pensionsmyndigheten.

18.5 Arbetslivets längd

Det ligger inte i utredningens uppdrag att närmare analysera debutåldern och förslå åtgärder som kan påverka den. Arbetslivets längd är emellertid en viktig fråga för utredningen.

Arbetslivets längd är naturligtvis beroende av vid vilken ålder arbetslivet börjar. Denna ålder kan definieras på olika sätt. Pensionsmyndigheten har beräknat en debutålder, varvid kravet ställs att arbetet ska vara på minst halvtid och att det ska avse även andra månader än då feriearbete är vanligt bland studerande.⁹ På detta sätt har debutåldern alltsedan 1990-talets mitt beräknats ha varit cirka 22,5 år, med vissa konjunkturvariationer. Det har alltså sedan dess inte varit någon mer långsiktig trend uppåt – den stora höjningen av debutåldern från tidigare cirka 20 år skedde i samband med den ekonomiska krisen i början av 1990-talet.

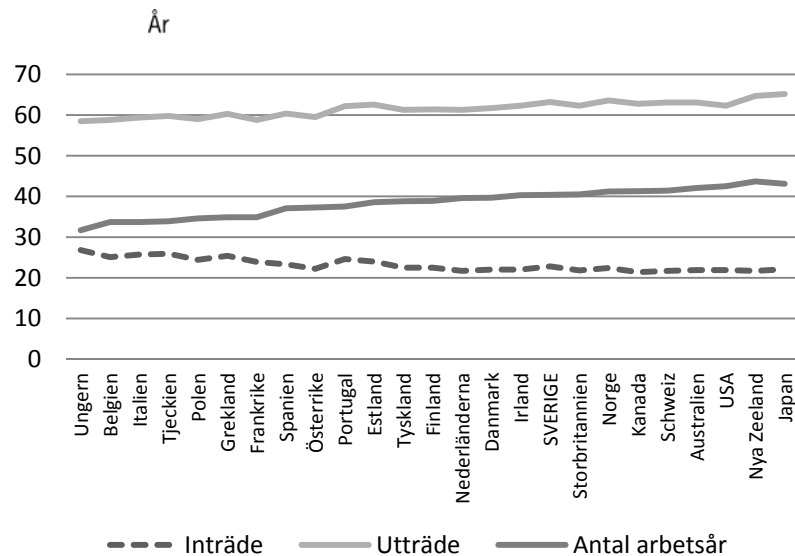
Beräkningarna över utträdesåldern kan kopplas till motsvarande för inträdesåldern, varvid man får ett ganska robust mått på arbetslivets längd. Arbetslivets längd i Sverige enligt denna beräkning är 40,4 år, vilket placerar Sverige nära toppen i Europa. Det är bara Schweiz, Norge och Storbritannien som har högre arbetslivslängd.

⁸ Se t.ex. skriften "Pensionsåldern", 2011.

⁹ Olsson H., *Arbetslivets längd – om studier, debutålder och utträdesålder*, Pensionsmyndigheten, 2011.

Långa arbetsliv finner man också i OECD-länder utanför Europa, i Japan, Nya Zeeland, USA och Kanada.

Diagram 18.3 Olika länders debutålder, utträdesålder och arbetslivslängd, genomsnitt för 2010



Källa: Olsson H, Pensionsmyndigheten.

Anm. Länderna har ordnats efter stigande arbetslivslängd. Debutåldern har beräknats enligt en förenklad metod, varvid det bl.a. antas att deltidsarbete och arbete under feriemånader upptar lika stor andel av arbetskraftsdeltagandet som i Sverige. I övrigt se "Arbetslivets längd" Pensionsmyndigheten 2011-10-10.

En viss ökning har skett i det svenska arbetslivets längd sedan 1990-talets mitt, mest beroende på att utträdesåldern stigit något. Den svenska debutåldern har inte ökat anmärkningsvärt efter 1990-talskrisen och är inte heller speciellt hög i ett internationellt, allra minst europeiskt, perspektiv. Detta hindrar inte att det är ett problem att en allt större del av ungdomarna befinner sig i ett utanförskap som består i att de varken arbetar eller studerar.¹⁰

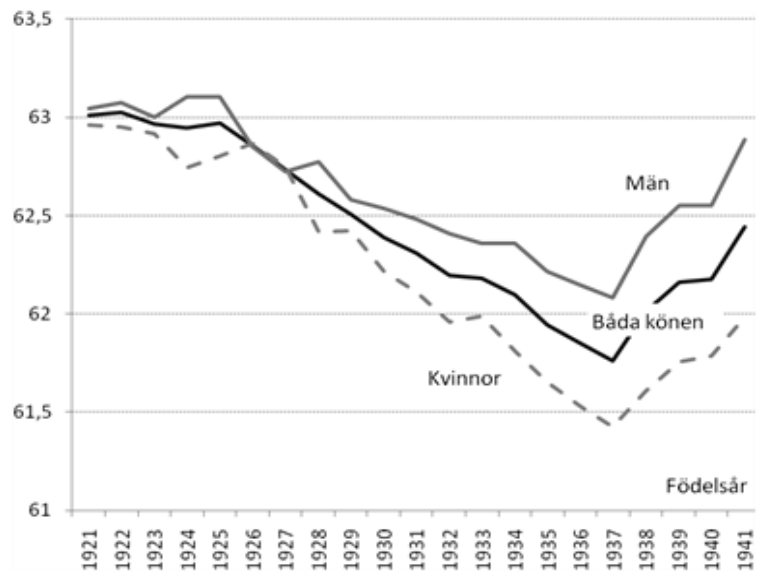
¹⁰ Se åter "Arbetslivets längd", där referenser till främst Ungdomsstyrelsens utredningar i denna fråga lämnas.

18.6 När kommer framtida generationer att lämna arbetslivet?

Utträdesåldern ger en bild för vart och ett av de redovisade åren. Det går också att beräkna genomsnittsåldern vid vilken en viss årskull lämnade arbetskraften, den *årskullsvisa utträdesåldern*. Denna beräkning ställer högre krav på historiskt datamaterial. Vill man år 2011 beräkna utträdesåldern för exempelvis personer födda 1940 behövs data för arbetskraftsdeltagandet från 1990 (då de var 50 år) och framåt, och man behöver därtill i princip göra antaganden om arbetskraftsdeltagandet från 2011 och framåt, dvs. efter 70 års ålder. För yngre personer, t.ex. födda 1950, är det inte möjligt att beräkna årskullsvisa utträdesåldrar, eftersom de ännu 2010 bara var 60 år gamla.

Figur 18.4 visar att den årskullsvisa utträdesåldern har stigit för kullarna födda 1938–1941. Men årskull 1941 har en utträdesålder på knappt 62,5 år, dvs. mer än ett halvår lägre än den förväntade utträdesåldern, som var 63,1 år 2010. Sistnämnda ålder är den årskullsvisa utträdesålder som kommer att uppnås i fortvarighets-tillståndet med oförändrade arbetskraftsdeltaganden i olika åldrar över 50 år. Det gäller alltså årskullen född 1960, som fyllde 50 år 2010.

Diagram 18.3 Genomsnittsålder vid utträde från arbetslivet för personer som vid 50 års ålder fanns med i arbetskraften, födelseår 1921–1941



Källa: Bearbetningar av SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU).

Det är osäkert om utträdesåldern kommer att fortsätta öka för kommande generationer. Under en ganska lång period har förtidspensioneringarna av relativt unga personer ökat. En del av höjningen i utträdesåldern under senare år beror också på att bl.a. tjänstepensioneringarna före 65 års ålder har minskat. Det rör sig främst om personer som pensioneras på arbetsgivarnas egen bekostnad eller genom tjänstepension, således utan ”förtida uttag” av ålderspension från det allmänna systemet. Vissa kommunanställda som tidigare hade avtalsenlig pensionsålder på 63 år har fått denna höjd till 65 år, vilket särskilt för kvinnor är en faktor bakom den höjda utträdesåldern.

Om trenden med höjd utträdesålder kommer att fortsätta i framtiden behöver detta främst ske genom ytterligare minskning i andelen personer med förtidspensionärer (numera sjukersättning) och genom att fler arbetar bortom 65 års ålder, den ålder som alltjämt är väl förankrad i det allmänna medvetandet som ”pensionsåldern”.

19 Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre

I detta avslutande kapitel sammanfattar utredningen sina bedömningar av förutsättningar och hinder för ett längre arbetsliv för äldre och för en höjning av den faktiska pensionsåldern. Med utgångspunkt från dessa bedömningar redovisas inriktningen av utredningens fortsatta arbete.

19.1 Behövs åtgärder

Det är ganska vanligt att äldre tar ut sin pension, ofta delvis, men samtidigt fortsätter att arbeta. Finns det då tillräckliga skäl att överväga åtgärder för att höja pensionsåldern? Det kanske kan räcka med åtgärder som bidrar till att öka de äldres sysselsättning och arbetade tid?

Huvudmotivet för fortsatta åtgärder för att höja den faktiska pensionsåldern är, som framhållits tidigare, att försöka minska andelen äldre som lämnar arbetslivet tidigt.

Det finns dock enligt utredningens bedömning både regler och invanda föreställningar (pensioneringsnormer) som kan antas påverka äldre att gå i pension tidigare än vad man egentligen skulle vilja. När man har gått i pension minskar benägenheten att förvärvsarbeta. Pensionering är vanligen ett tillstånd utan återvändo, även om det finns utvecklingsprojekt i bl.a. Danmark om "unretirement".¹ För att stimulera till ett längre arbetsliv behövs därför åtgärder så att äldre mer flexibelt kan skjuta upp uttaget av pension, såväl allmän som avtalad pension.

Det finns också en föreställning, även bland välinformerade, att om man har sparat till en tidig pensionering, genom premier till

¹<http://www.sm.dk/Temaer/sociale-omraader/sociale-ydelser/pension/arbejde-og-pension/projekt-om-unretirement/Sider/default.aspx>.

tjänstepensioner och privat sparande, finns det inga anledningar för staten att stimulera till att förlänga arbetslivet. I mera begränsad privatekonomisk mening är detta korrekt, särskilt om pensionen är avgiftsbestämd. Från samhällsekonomisk och offentligfinansiell synpunkt är det dock fel. Den som arbetar några år längre får inte bara en bättre ekonomi som pensionär, hon eller han bidrar också till en högre ekonomisk tillväxt och bättre offentliga finanser. Dessutom förstärks genom detta den finansiella ställningen i det allmänna pensionssystemet.

Behövs regeländringar och åtgärder för att öka sysselsättningen bland den äldre arbetskraften, alltså den som vi kan se positiva trender på en rad områden? Allt fler äldre väljer att arbeta längre. Såväl andelen sysselsatta som antalet arbetade timmar i åldersgruppen 55-74 år har ökat de senaste decennierna. Sysselsättningsgraden efter 65 år har ökat mest för arbetare. Antalet äldre som förtidspensioneras med sjukersättning har minskat påtagligt.²

Det finns en tendens att utträdet via tjänstepensioner och avgångspensioner minskar under senare år. Sverige har en högre sysselsättning bland äldre än flertalet andra länder (se kapitel 10).

Som visats i kapitel 6 har dessutom en rad reformer redan genomförts under det senaste decenniet som kan antas stimulera till ett längre arbetsliv för äldre. Pensionsreformen har ett antal regler som kan väntas bidra till ökade drivkrafter att arbeta längre, framför allt en tydligare koppling mellan arbetsinkomst och pension. Jobbskatteavdraget gör det mer lönsamt för äldre att fortsätta att arbeta jämfört med reglerna före reformen, i synnerhet det förhöjda jobbskatteavdraget till personer som fortsätter att arbeta efter 65 års ålder. Andra viktiga reformer är nedsatta socialavgifter för äldre arbetstagare, höjningen till 67 år av rätten enligt LAS att kvarstå i anställning och reformerade socialförsäkringar. Det är rimligt att anta att reformerna har bidragit till att fler äldre arbetar längre.

Även om reformerna är betydelsefulla och flera trender är positiva går emellertid förändringarna ganska långsamt. Ökningen av sysselsättningen bland äldre är blygsam. I procent räknat ser det imponerande ut, men ökningen av exempelvis antalet personer 65-74 år som jobbar är endast 44 000 sedan 2001. Även räknat i antal arbetade timmar är ökningen relativt måttlig.

² Förtidspension benämns officiellt sjuk- och aktivitetsersättning.

Trots att vi lever allt längre lämnar allt fler äldre arbetet tidigt. Sedan pensionsreformen beslutades 1994 har medellivslängden vid 65 år ökat med närmare två år. Ändå väljer mer än 80 procent av alla äldre att gå i pension före 65 års ålder eller vid just 65. Dessutom har andelen som tar ut pension före 65 års ålder ökat jämfört med tio år sedan.

- *Det är utredningens bedömning att det trots redan genomförda reformer och en positiv utveckling är det nödvändigt med ytterligare åtgärder för att stimulera det växande intresset bland äldre att arbeta längre.*

19.2 Hälsa, arbetsförmåga och medellivslängd

Både i Sverige och i den internationella debatten har flera komplikationer påtalats med reformer som leder till höjd faktisk pensionsålder. Riskerna beror framför allt på de stora och i vissa fall ökande skillnaderna mellan olika grupper i fråga om hälsa, arbetsförmåga och medellivslängd, som innebär att det finns grupper med sämre förutsättningar för ett längre arbetsliv. Detta berör några av grundpelarna för den svenska välfärdsmodellen och måste tas på allvar. Fördelarna med ett längre arbetsliv måste komma alla till del.

Slitsamma och enformiga arbeten finns fortfarande

Arbetslivet och arbetsförhållandena har genomgått en stor omvandling under de senaste decennierna. Fysiskt krävande arbeten i bl.a. industrin med relativt små utbildningskrav ersätts efter hand med fler jobb i servicesektorn och kunskapsbaserade verksamheter som har högre utbildningskrav. Genom den tekniska utvecklingen och ett systematiskt arbetsmiljöarbete minskar fysiskt krävande arbeten exempelvis i råvaru- och tillverkningsindustrin.

De strukturella förändringarna i arbetslivet är emellertid inte enhetliga eller entydigt positiva. Samtidigt som antalet fysiskt tunga arbeten minskar kraftigt inom vissa sektorer, som i skogen och gruvindustrin, ökar antalet fysiskt och psykiskt krävande arbeten inom exempelvis välfärdssektorn.

Genomgången i kapitel 11 visar att det fortfarande är många personer som upplever sig ha slitsamma och enformiga arbeten. Fysiskt krävande arbeten är fortfarande vanliga och har dessutom ökat bland kvinnor. Delvis nya arbetsmiljöproblem växer i omfattning, som stress och psykosocial press, som bl.a. följer av ett gap mellan krav och kontroll i arbetet. Fler tar dessutom med jobbet hem och får svårt att koppla av.

Fortfarande finns det personer som börjar arbeta mycket tidigt i livet, ofta i fysiskt krävande arbeten. Många är utslitna långt före 65 års ålder.

För åtskilliga människor är arbetet enbart en nödvändighet för försörjningen, inte något som man får en personlig tillfredsställelse av. Enligt SCB:s ULF-undersökning är det fortfarande var femte person som uppger sig ha en instrumentell inställning till arbetet: det enda som betyder något är förtjänsten. Denna andel har inte minskat sedan 1980-talet. Det är nästan fyra gånger vanligare att arbetare har denna uppfattning än högre tjänstemän.

Slitsamma och enformiga arbeten som inte medverkar till de anställdas tillfredsställelse kan väntas bidra till tidiga utträden från arbetslivet på olika vägar. Det finns forskningsresultat som kan tyda på att äldre personer med dåliga arbetsförhållanden löper en ökad risk för att lämna arbetslivet genom långtidssjukskrivning och förtidspension. Det är också rimligt att anta de som är utslitna eller inte trivs med sitt arbete har en högre benägenhet att lämna arbetslivet tidigt genom tjänstepensioner, avgångspensioner eller förtida uttag av den allmänna ålderspensionen, även detta i dagsläget inte går att styrka utifrån tillgängliga undersökningar eller statistik.

Skillnader i hälsa och medellivslängd

Bättre hälsa och ökad medellivslängd har inte kommit alla till del. Stora skillnader i arbetsvillkor bidrar fortfarande till en ojämlik hälsa. Mätningarna av självrapporterad hälsa i SCB:s undersökningar av levnadsförhållanden (ULF) pekar på att skillnaderna i ohälsa mellan olika sociala grupper på det hela taget består.³ Samtidigt pekar utredningens underlag på att förbättringen av de äldres hälsa sedan 1980-talet är ungefär lika stor oavsett vilken

³ Undersökningarna av levnadsförhållanden. SCB. www.scb.se.

utbildningsgrupp man tillhör.⁴ Hälsoförbättringarna bland äldre har varit störst för gruppen med kort utbildning.

I flera länder möter diskussionerna om högre pensionsålder invändningar som bl.a. grundas i att skillnaderna i dödlighet mellan olika sociala grupper har ökat. Dödligheten är en central indikator på hälsans fördelning och förändring. Det finns bland forskarna en ganska bred enighet om att de relativa skillnaderna i dödlighet mellan socioekonomiska grupper har ökat sedan 1980-talet i de industrialiserade länderna. Men det är mer oenighet om de absoluta skillnaderna ökar.

Aktuella siffror för Sverige visar att räknat från 30-årsåldern har personer med eftergymnasial utbildning drygt fem år längre medellivslängd än personer med enbart förgymnasial utbildning. Skillnaderna i medellivslängd mellan olika utbildningsgrupper har ökat något under 2000-talet.⁵ År 2000 var den återstående medellivslängden vid 30 års ålder för högutbildade män 4,9 år längre än för lågutbildade. År 2010 hade den skillnaden ökat med 0,4 år. För kvinnor hade skillnaden ökat med 0,3 år.

Det finns ingen konsensus om orsakerna till dessa växande skillnader. En viktig förklaring kan vara den mycket kraftiga expansionen av utbildningen som inleddes på 1960-talet. Äldre personer som har eftergymnasial utbildning kan antas vara en i flera avseende positivt selekterad grupp. På liknande sätt kan yngre med enbart förgymnasial utbildning vara en negativt selekterad grupp. En hög utbildning kan ge bättre livschanser och bidra till längre liv, men hög medellivslängd kan också orsakas av faktorer som fanns hos individerna före utbildningen.

En annan faktor som diskuteras är växande skillnader i livsstil mellan olika grupper i samhället. Det finns exempelvis studier visar betydelsen av rökning och andra livsstilsfaktorer för medellivslängden olika grupper i samhället (se kapitel 11).

Sjukdomar och död har många orsaker, och det finns ganska få yrkesspecifika dödsorsaker. I en kunskapsöversikt från Arbetsmiljöverket beräknas att det varje år dör 1 000 personer på grund av arbetsmiljön, varav 500 orsakas av cancer.⁶ Ca 400 dödsfall per år i hjärtinfarkt beräknas bero på arbetsmiljöfaktorer som låg kontroll och hög stress, avgaser, passiv rökning, skiftarbete osv.

⁴ Mårten Lagergren: Finns det hälsomässiga förutsättningar för ett längre arbetsliv - en analys av hälsoutvecklingen i den övre medelåldern, 2012.

⁵ Livslängden i Sverige 2001-2010, Livslängdstabeller för riket och länen. SCB

⁶ Arbetsrelaterade dödsorsaker - Kunskapsöversikt, Arbetsmiljöverket 2010

Det är metodologiskt svårt att säkerställa sambanden mellan arbetsförhållanden och tidig död, bl.a. på grund av svårigheterna att kontrollera för ärftlighet, selektion och andra skillnader exempelvis i livsstil. Det finns dock goda skäl att anta att skillnaden i medellivslängd mellan olika grupper delvis kan sammanhånga med arbetsmiljöbrister. De faktorer som bidrar till överdödlighet i arbetet är betydligt vanligare i yrken med lägre utbildningskrav och löner.

Bestående sociala skillnader i hälsa och växande skillnader i dödlighet som delvis kan antas sammanhånga med arbetslivets villkor fortplantar sig i skillnader i både pensionsnivåer och de sammanlagda pensionerna under livet. När högutbildade lever längre höjs delningstalet för alla, vilket leder till efter hand sänkta pensioner även för dem med lägre utbildning.

En fortsatt utveckling, där allt längre arbetsliv är en förutsättning för tillräckliga pensionsnivåer, kan då leda till ett mindre utjämnande pensionssystem och ökade inkomstklyftor. Friska och välutbildade kan arbeta vidare och skjuta upp pensioneringen, och få mycket bättre pensioner genom uppräknings av pensionstillgångarna, lägre delningstal och högre arvsvinster. Personer med lägre utbildning har sämre arbetsförhållanden och lägre löner, de lämnar arbetslivet tidigt och har kortare medellivslängd.

Ett av huvudmotiven för den offentliga välfärden, och det allmänna pensionssystemet inklusive grundtryggheten, är att omfördela från personer med höga livsinkomster till dem med låga livsinkomster, t.ex. till följd av nedsatt arbetsförmåga och långa arbetslöshetsperioder. Denna omfördelning kan försvagas något om spridningen i medellivslängd ökar. Konstruktionen med en avgiftsbestämt pension gynnar dock personer med ett långt arbetsliv och är mindre fördelaktigt för t.ex. personer som utbildar sig länge, dvs. de som gynnades i det tidigare ATP-systemet. I takt med att en allt större andel personer betalar avgifter på inkomster över intjänandetaket förstärks pensionssystemets omfördelande effekt. Systemet med garantipension och bostadstillägg har en starkt utjämnande funktion genom att kompensera personer som har haft låga inkomster exempelvis på grund av deltid m.m. och som därför fått en låg pension.

Om personer med högre utbildning fortsätter att arbeta längre bidrar det dessutom till en mer uthållig finansiering av den generella välfärden, som är kraftigt omfördelande.

- *Hälften av alla äldre lämnar arbetslivet före 65 års ålder visar statistiken över huvudsaklig försörjning (se kapitel 18). Den stora utmaningen när det gäller ett längre arbetsliv är enligt utredningens bedömning att ge möjligheter för fler äldre att kunna arbeta till 65 år.*
- *Utredningen avser i det fortsatta utredningsarbetet att uppdra till experter att analysera hur skillnader i medellivslängd och andra förändringar kan påverka det allmänna pensionssystemets omfördelande egenskaper.*

19.3 Därför behöver äldre arbeta längre

Det finns en rad starka argument för att äldre behöver jobba längre. Utredningen anser att de samhällsekonomiska skäl som många väljer att lyfta fram kanske inte är viktigast. Det främsta motivet enligt utredningen är att ett längre arbetsliv kan höja välfärden för medborgarna, både genom att säkerställa en god ekonomisk standard efter pensioneringen och bidra till en bättre livskvalitet.

19.3.1 Längre liv – längre arbetsliv

De flesta inser antagligen att när vi lever längre måste vi arbeta längre, annars blir försörjningsbördan efterhand omöjlig för dem som arbetar. Det beror framför allt på att det allmänna pensionssystemet är ett s.k. PAYG-system, dvs. dagens förvärvsaktiva "finansierar" pensionsutbetalningarna för dagens äldre. Förvärvsinkomster innebär även högre skatteintäkter jämfört med pensionsinkomster vilket bidrar till finansiering av välfärdstjänster.

En vanlig föreställning är emellertid att vi i Sverige arbetar allt mer. Beräkningarna i kapitel 5 visar dock att vi arbetar en allt mindre del av våra liv. Livsarbetstiden minskar år från år, på grund av längre skolgång, senare inträde i arbetslivet, reformer som ger längre ledigheter, tidigare utträde och inte minst ökad medellivslängd. Med rimliga antaganden om fortsatt ökad livslängd och sysselsättningsandelar kan man vänta sig att denna relativa livsarbetstid kommer att fortsätta att minska om dagens pensionsbeteenden inte ändras.

Sverige har en relativt hög sysselsättning bland äldre. Beräknar man arbetslivets längd i olika länder med hjälp av inträdes- och

utträdesålder har Sverige också en relativt hög arbetslivslängd (se kapitel 18). Det är ju inte orimligt med hänsyn till att vi lever längre än de flesta andra folk och är relativt friska som äldre. Jämfört med Europa har de svenska männen den fjärde högsta medellivslängden och de svenska kvinnorna den åttonde högsta. Jämför man arbetslivslängd och återstående medellivslängd vid födelsen har Sverige en ganska genomsnittlig relativ arbetlivslängd.

Traditionella s.k. försörjningskvoter, där man räknar exempelvis andelen äldre i förhållande till andelen i ”förvärvsaktiv ålder”, visar att Sverige står inför en vad som de flesta experter bedömer som en permanent förändring av befolkningens sammansättning. Det blir allt färre i ”förvärvsaktiv ålder” som måste försörja allt fler äldre. Även om försörjningsbördan växer i Sverige finns det många länder som står inför ännu större förändringar, exempelvis Japan och Tyskland.

Ökningen av medellivslängden har hittills notoriskt underskattats i tidigare befolkningsprognoserna. Det finns en risk att även framtida ökningar blir högre än vad SCB och andra experter räknar med i dag.

Enligt utredningens bedömning underskattar emellertid dessa demografiska försörjningskvoter de utmaningar vi står inför. Hans Olsson har beräknat ett slags ”ekonomisk försörjningskvot”.⁷ Den mäter hur många icke sysselsatta respektive 65 år och äldre som framöver ska försörjas av dem som är sysselsatta. Om sysselsättningsgraden fortsätter att minska i samma takt som under de senaste 30 åren kommer 100 sysselsatta att behöva försörja 100 icke sysselsatta i åldern 15 år och äldre inklusive pensionärer om ca 20 år. Det är svårt att föreställa sig hur ett sådant alternativ skulle kunna bli verklighet.

- *Utredningen bedömer att längre liv förutsätter längre arbetsliv. En fortsatt förkortad relativ livsarbetstid skulle efter hand medföra orimliga försörjningsbördor för de sysselsatta. Det medför en allvarlig risk att såväl systemen för omfördelning som vår generella välfärdsmodell hamnar i stora svårigheter.*

⁷ Hans Olsson (2012): Högre pensionsålder - motiv för och emot. Pensionsåldersutredningen

19.3.2 Tillräckliga pensioner

Nuvarande avgiftsbestämda allmänna pensionssystem innebär att pensionernas kompensationsgrad med oförändrat pensionsbeteende sänks i takt med att vi lever längre. Åtskilliga personer har dessutom börjat arbeta relativt sent i livet. Andra har valt deltidarbete under längre perioder. Det finns fortfarande förvärvsarbete som inte kommer att få tjänstepensioner, eller bara erhåller blygsamma belopp.

Som framgår i kapitel 16 är tillräckliga pensioner ett normativt begrepp som också innefattar bl.a. tjänstepensioner. Utredningens analyser visar att många personer behöver arbeta några extra år för att få tillräckliga pensioner. Om inte äldre arbetar längre kommer kompensationsnivåerna i det allmänna pensionssystemet att falla med 10-15 procentenheter om 20 år.⁸ Analyserna i SESIM-modellen visar att med ett oförändrat pensionsbeteende kommer en växande andel av alla äldre, tjänstepensioner inräknade, efter pensioneringen att tvingas leva med en låg ekonomisk standard (se kapitel 16).⁹ En ökande andel pensionärer kommer dessutom att få disponibla inkomster efter pensioneringen som är väsentligt lägre än den standard de hade som förvärvsarbete. Pensionärernas ekonomiska standard kommer att sjunka i förhållande till standarden bland yngre.

En sådan utveckling är inte hållbar. Förtroendet för det allmänna pensionssystemet kan komma att undergrävas. Krav kommer att ställas på reformer som höjer pensionerna.

SESIM-analyserna visar att längre arbetsliv förbättrar såväl pensionerna som den ekonomiska standarden för framtidens äldre.

- *Utredningen anser att det viktigaste argumentet för ett längre arbetsliv är att det är nödvändigt för att pensionerna ska bli tillräckliga och ge en rimlig ekonomisk standard.*

19.3.3 Välfärdens finansiering

Offentligt finansierade välfärdstjänster av hög kvalitet tillgängliga för alla oavsett inkomst och sociala förhållanden är i dag en grundpelare i politiken för att skapa förutsättningar för en effektiv

⁸ Pensionsmyndigheten Orange rapport 2010

⁹ Kristoffer Lundberg, Tomas Pettersson, Olle Sundberg: Vilken ekonomisk standard får framtidens pensionärer. 2012

ekonomi och en rättvis fördelning. Valfärdspolitiken står inför stora utmaningar, vilket visats i en rad Långtidsutredningar och andra studier. De flesta bedömare anser att ett realistiskt antagande är att efterfrågan på välfärdstjänster även framöver kommer att öka både som följd av den ekonomiska tillväxten och den teknologiska utvecklingen, som exempelvis gör att allt fler sjukdomar kan behandlas eller rentav botas. Till ökade kostnader bidrar också att välfärdstjänster ofta är svåra att effektivisera. Ett typiskt mönster i många länder under lång tid är dessutom att när ekonomin växer så efterfrågar människor välfärdstjänster med högre standard. Beräkningar för Sverige pekar på att standarden i offentliga tjänster historiskt har ökat med i genomsnitt 0,5-1 procent per år.¹⁰

Den stora gruppen 40-talister börjar om något årtionde närma sig den ålder då behoven ökar av vård och omsorg. En aktuell kalkyl visar att med realistiska antaganden om en fortsatt standardutveckling inom välfärdstjänsterna uppstår ett finansieringsgap på 150 miljarder kronor redan 2030.¹¹ De långsiktiga kalkylerna i den ekonomiska vårpropositionen visar att om äldre förlänger sitt arbetsliv successivt med i genomsnitt två år stärks de offentliga inkomsterna med nära 50 miljarder kronor 2030.¹²

- *Ett viktigt skäl för ett längre arbetsliv även för äldre är att det behövs för att bidra till en uthållig finansiering av välfärden. Enligt utredningens bedömning blir det annars svårt att behålla ett offentligt finansierat välfärdssystem som det vi har i dag.*

19.3.4 Risk för arbetskraftsbrist

Sverige har under årtionden kunnat dra nytta av en växande arbetskraft, för att höja välståndet och möta behoven i den utbyggda välfärdssektorn. Enligt de senaste bedömningarna av bl.a. Finansdepartementet och Riksbanken går Sverige nu in i en ny fas då man får räkna med en i stort sett oförändrad arbetskraft för årtionden framåt.

Inom åtskilliga sektorer på arbetsmarknaden uppstår det emellertid arbetskraftsbrist när 40-talisterna slutar att arbeta (se kapitel 19). Sveriges Kommuner och Landsting SKL beräknar

¹⁰ Prop. 2010/11:100

¹¹ Den långsiktiga finansieringen – välfärdspolitikens klimatfråga ESO 2009:1

¹² Prop. 2011/12:100

exempelvis att välfärdssektorn behöver rekrytera 420 000 nya medarbetare fram till år 2020.¹³ Många OECD-länder kommer att stå inför en liknande eller ännu värre situation, vilket kan väntas öka konkurrensen om arbetskraften.

- *Utredningen bedömer att det borde ligga i många arbetsgivares intresse att bättre ta vara på äldre medarbetare för att förebygga en brist på arbetskraft.*

19.3.5 Längre arbetsliv kan höja de äldres livskvalitet

Utredningens översikt visar att den senaste forskningen inte är entydig, men att det finns åtskilliga resultat som pekar på att ett fortsatt arbete för många äldre gynnsamt kan påverka hälsan, kognitiva förmågor, sociala aktiviteter, livskvaliteten osv., i synnerhet för de allt fler som har inte fysiskt krävande arbeten som de dessutom trivs med.

- *Utredningen anser att det inte längre är självklart att nuvarande pensionsregler och normer som oftast medför pensionering vid 65 års ålder eller tidigare i genomsnitt innebär välfärdsvinster när allt fler äldre är friska och välutbildade.*

19.4 Gynnsamma förutsättningar

Förutsättningarna som formade nuvarande allmänna och avtalade ålderspensioner har förändrats påtagligt under de senaste årtiondena. Bl.a. utredningens underlagsrapporter pekar entydigt på att dagens äldre i genomsnitt har goda förutsättningar att arbeta längre, även om de individuella variationerna är stora. Den punkt när ålder kan vara en mätare på arbetsförmåga har skjutits upp till runt 70 år eller äldre.

¹³ Här finns Sveriges viktigaste jobb — En rekryteringsprognos för välfärdssektorn. Sveriges Kommuner och Landsting 2011

19.4.1 Äldre blir allt friskare

Det finns flera olika kompletterande mått på befolkningens hälsa. Alla visar på att äldres hälsa förbättras år från år.

De stora ökningarna av den förväntade medellivslängden, också beräknat vid 50 eller 65 års ålder, som tycks fortsätta är en robust indikator på bättre hälsa.

Olika undersökningar av självrapporterad hälsa pekar på samma trend. Mårten Lagergrens underlagsrapport till utredningen visar att nya generationer av äldre blir allt friskare.¹⁴ Andelen i åldern 55-74 år med god eller mycket god hälsa har ökat från 57 procent 1980 till 64 procent, förbättringen är tydligast för män. Den självskattade hälsan har förbättrats mest för lågutbildade. Antalet s.k. hälsoår har ökat med 0,5-1 år. Risken för allvarlig sjukdom och död har sjunkit påtagligt i åldern 55-64 år. Experter bedömer att trenden fortsätter även under senare år.

Eva Vingård och Christer Hogstedt framhåller i sin underlagsrapport att det finns skillnader mellan yngre och äldre arbetstagare, men fördelar och nackdelar är ganska jämt fördelade mellan de två grupperna.¹⁵ I vissa yrken kan skillnaderna ha betydelse, detta gäller främst arbeten med hög fysisk belastning. Individuella skillnader är emellertid generellt sett större än skillnaderna mellan grupper. Även om risken att drabbas av allvarlig sjukdom eller att dö stiger med åldern, är de relativa riskerna ganska små fram till åtminstone 70-årsåldern. För flera svåra sjukdomar, som hjärtinfarkter, har riskerna gått ned under senare årtionden, särskilt för män.

- *Enligt utredningen finns det goda hälsomässiga förutsättningar för ett längre arbetsliv även om de individuella förutsättningarna varierar. Sextiofem års ålder är ingen skiljelinje som markerar gränsen mellan hälsa och ohälsa. Många äldre behåller i dag arbetsförmågan även efter 70 års ålder.*

¹⁴ Mårten Lagergren: Finns det hälsomässiga förutsättningar för ett längre arbetsliv - en analys av hälsoutvecklingen i den övre medelåldern. 2012

¹⁵ Eva Vingård, Christer Hogstedt: Vad vet vi om arbete, hälsa och ålder - en kunskapsöversikt. 2012

19.4.2 Äldre blir smartare

Vissa kognitiva förmågor avtar med åldern, andra behålls eller till och med förbättras när man blir äldre, visar Boo Johanssons underlagsrapport till utredningen.¹⁶ I långtidstester som gjorts har det visat sig att minnet håller sig bra över tiden och att det inte påverkas så mycket av ålder som många befarar. Det episodiska minnet är det som fortast drabbas vid högre åldrar men det håller sig relativt intakt till 65–70-årsåldern. Övriga minnestyper är betydligt mindre påverkade av ålder och håller sig intakta till 70–75 års ålder. Äldre personer har inte svårare att lära nya saker men det tar i allmänhet lite längre tid.

Resultatet på kognitiva tester förbättras i senare födelsekohorter. Det kan bero på ökad utbildning, förbättrade levnadsförhållanden, ökad intellektuell stimulans genom ett växande informationsflöde osv. Om pensionering leder till ett mindre intellektuellt aktivt liv kan det leda till sämre kognitiva förmågor jämfört med om man fortsätter att arbeta (*use it or lose it*). Det kan bidra till ökade behov av äldreomsorg tidigare i livet.

- *Utredningen anser det styrkt i forskningen att dagens äldre i allmänhet har goda intellektuella förutsättningar att arbeta längre.*

19.4.3 Äldre alltmer välutbildade

De så kallade 40-talisterna som nu går i pension är den första välutbildade generationen. Andelen män 55-64 år med låg utbildning har minskat från 57 procent år 1985 till mindre än 30 procent i dag. Bland kvinnorna är nedgången ännu mer dramatisk, från 64 till 25 procent. Andelen med eftergymnasial utbildning har i det närmaste fördubblats.

Äldre bevarar ofta sin produktivitet långt upp i åldern, även om också detta är beroende av arbetsuppgifterna. Detta vore knappast möjligt om inte de äldre utvecklade sin kompetens och anpassade den till t.ex. nya arbetssätt.

Skillnaderna mellan yngres och äldres genomsnittliga utbildningsnivå kan väntas minska även framöver, dock i långsammare takt.

¹⁶ Boo Johansson: Kognitiv hälsa och funktion under åldrandet. 2011

- *Enligt utredningens bedömning har förutsättningarna stärkts påtagligt för äldre att arbeta längre genom bättre utbildning och att produktiviteten i många fall kan bevaras i högre åldrar.*

19.4.4 Pensioneringsnormer försvagas

Att ta ut ålderspension vid 65 års ålder är än i dag en etablerad norm i samhället. Många fortsätter dock att arbeta efter 65 års ålder. Bland födda 1939 valde var tionde person att ta ut ålderspension efter 65. Även om pensionerna tas ut tidigare är det allt fler äldre som i enkäter svarar att de vill arbeta längre. Enligt Socialdepartementets rapport om pensionärernas levnadsförhållanden har andelen 66-åringar med löneinkomst ökat från 19 till 36 procent mellan 1997 och 2009.¹⁷ Andelen äldre som uppger att man vill arbeta efter 65 års ålder har fördubblats på 10 år. Andelen sysselsatta i åldern 55-64 år har stigit från 62 procent 1987 till 71 procent 2012.

- *Utredningen anser att uppluckrandet av pensionsåldern 65 år kommer att bidra till både ökad flexibilitet och ett efterhand längre arbetsliv.*

19.4.5 Arbetsförhållandena förbättras

Det finns inga användningsfria metoder att mäta om arbetsförhållanden och arbetsmiljön förbättras eller försämras. Enkäter till anställda om hur man upplever olika arbetsmiljöfaktorer speglar både faktiska förhållanden på arbetsplatserna och hur förväntningarna på arbetet ändras över tiden.

En samlad bedömning av olika indikatorer i SCB:s ULF-undersökningar, Arbetsmiljöverkets löpande mätningar och statistiken över arbetsolyckor samt arbetssjukdomar pekar dock totalt sett på successivt svagt förbättrade arbetsförhållanden sedan 1980-talet. Andelen personer som uppger olika arbetsmiljöproblem är oförändrad eller minskar något över tiden för de flesta indikatorerna. Allt färre drabbas av sjukdomar och skador i arbetet. Utvecklingen kan antas bero på flera faktorer som strukturförändringar i arbetsmarknaden, teknologisk utveckling, aktivt

¹⁷ Sara Örnhall Ljungh, Magnus Sjöström: Efter 65 – inte bara pension. Ds 2011:42

arbetsmiljöarbete, regelreformer m.m. Förbättringar i arbetsmiljön tar dock tid att verka. Den ökning av andelen äldre som kan och vill arbeta längre som vi ser i dag speglar troligen förbättringar i arbetsmiljön som inträffade för årtionden sedan.

- *Fortsatta förbättringar av förhållandena i arbetslivet bör enligt utredningen efter hand öka möjligheterna för äldre att arbeta längre. En förbättrad fysisk och psykosocial arbetsmiljö under hela arbetslivet, som respekterar den äldre arbetskraften och tar tillvara dess kompetens, kan få fler att vilja arbeta längre.*

19.5 Betydande hinder

Trots alltmer gynnsamma förutsättningar ökar sysselsättningsgraden bland äldre ganska långsamt och den faktiska pensionsåldern och utträdesåldern har höjts ganska måttligt. Pensionsmyndighetens enkät till äldre, och preliminära resultat från Mikael Stattins forskning¹⁸, visar att det finns ett betydande och över tiden växande intresse att förlänga arbetslivet.¹⁹ Det pekar enligt utredningen på att de finns avsevärda hinder för äldre som vill och kan jobba längre.

19.5.1 Arbetsutbudet

Forskningsöversikter visar att många individuella och institutionella faktorer samtidigt påverkar den enskildes beslut att arbeta vidare respektive att pensionera sig. De flesta studierna handlar om tidigt utträde från arbetsmarknaden genom förtidspension. Huvuddelen av rapporterna kommer från andra länder med annorlunda arbetsmarknad och regelsystem.

Forskningen och experternas bedömningar pekar på att pensionsregler och pensioneringsnormer är de viktigaste faktorerna som styr besluten att sluta arbeta och pensionera sig. Det är emellertid svårt att direkt mäta reglernas effekter så därför grundas bedömningarna på indirekta resonemang. Olika studier och enkäter till äldre indikerar att reglerna formar pensioneringsnormer, en

¹⁸ Stattin M., (Forthcoming 2012) Pensionspreferenser i Sverige 2002-2011. Working paper inom Valfärdsstudier. Sociologiska institutionen, Umeå Universitet

¹⁹ Rapport från Pensionsmyndigheten, under publicering

allmänt accepterad föreställning om när arbetslivet bör avslutas. Jämförelser mellan olika länders pensionsåldrar och faktisk pensionsålder visar tydliga samband.²⁰

Breda vägar från arbetslivet

Trots att det numera är flera som stannar något längre på arbetsmarknaden, så är det stora grupper äldre som lämnar arbetslivet tidigt. Ungefär hälften har som nämnts redan i 64-årsåldern sin försörjning huvudsakligen från någon social ersättning. De vanligaste vägarna från arbetslivet är ersättningar på grund av arbetsoförmåga, arbetslöshetsersättning och ersättning från kollektivavtalade försäkringar (kapitel 18).

Inflödet till förtidspension i form av sjukersättning har sjunkit kraftigt och ligger i dag på en internationellt unikt låg nivå (under 10 000 per år). Men fler äldre får numera i stället sjukpenning, eller aktivitetsstöd i samband med att de under en tid deltar i arbetslivsintroduktion vid Arbetsförmedlingen. Det är ännu inte utvärderat i vilken grad förändringarna i regelsystemen vid sjukdom bidrar långsiktigt till att fler äldre arbetar. Det är svårt att bedöma hur stor andel av alla äldre som under allt längre tider omväxlande får sjukpenning och aktivitetsstöd som småningom kommer att beviljas förtidspension.

Andelen äldre som tar ut sin allmänna ålderspension i åldern 61-64 år har ökat påtagligt under senare år. År 2003 hade 6,5 procent i denna åldersgrupp hel eller partiell pension mot 14,6 procent 2010. Enligt Pensionsmyndigheten kan utvecklingen delvis bero på reformer inom sjuk- och arbetslöshetsförsäkring.

Tjänstepension kan tas ut under fem år i stället för livsvarigt. Det har blivit vanligt att ta ut pensionerna sekventiellt, dvs. att man finansierar tidig pensionering före 65 års ålder med enbart tjänstepension utan att ta ut allmän ålderspension, vilken man väntar med till 65-årsdagen. Det var ca 13 procent av 64-åringarna som 2009 hade tjänstepension som huvudsaklig försörjning.

Kollektivavtalade ersättningar ger även rätt till kompletterande ersättning vid inkomstbortfall som beror på t.ex. sjukdom eller arbetslöshet. En hög ersättningsnivå tenderar i sin tur att förlänga frånvaroperioden, dvs. påverka arbetsutbudet negativt.

²⁰ Ole Settergren. Underlagsrapport till Pensionsåldersutredningen, Internationella erfarenheter. 2012.

Avgångspensioner, dvs. speciallösningar vid sidan av ordinarie tjänstepensionsavtalet, används framför allt för att undvika arbetslöshet bl.a. vid neddragningar och omstruktureringar, vilket leder till äldres permanenta utträde från arbetskraften. Ungefär 54 000 personer i åldern 55-64 år beräknas 2010 uppbära avgångspension, vilket är lägre än 1997 (60 000 personer).

Sammantaget bedömer utredningen att den totala omfattningen av tidig pensionering kan ha ökat något i andel av befolkningen 61 år och äldre, framför allt genom tidigare uttag av allmän ålderspension. Det finns dock indikationer på att en ökad andel av dessa kombinerar pension och fortsatt arbete. Kalkylen av utträdesåldern inkl. långtidssjukskrivning visar en betydande höjning av utträdesåldern, från ca 61 år 2000 till nära 63 år 2011 (se kapitel 18).

- *Ett viktigt hinder för ett längre arbetsliv är att dagens trygghetssystem, både allmänna och avtalade underlättar att tidigt lämna arbetslivet.*
- *Utredningen avser att i det fortsatta utredningsarbetet ge hög prioritet till frågan om hur tidigt utträde från arbetslivet ska kunna förebyggas.*

Arbetsmiljöproblem bidrar till tidiga utträden

En grundläggande förutsättning för att åtgärder som bidrar till längre arbetsliv och högre faktisk pensionsålder ska kunna få bred acceptans är att fördelarna av denna utveckling kommer de allra flesta till del. Därför kan det behövas bl.a. insatser för bättre arbetsförhållanden för att stärka uthållig arbetshälsa under hela arbetslivet och ökade möjligheter till vidareutbildning för äldre. Det måste också finnas en acceptabel ekonomisk trygghet för dem som inte har förmågan att arbeta längre.

Sverige har en i internationell jämförelse god arbetsmiljö. Systematiskt arbetsmiljöarbete, strukturförändringar på arbetsmarknaden, teknisk utveckling m.m. har medfört en successivt förbättrad arbetsmiljö. Den fysiska belastningen i arbetslivet har totalt sett minskat. Exponeringen av kemikalier har minskat.

Trots denna gynnsamma utveckling föreligger fortfarande stora behov av förbättringar. Det är alltjämt en stor andel av alla arbetstagare som har slitsamma och enformiga arbeten och som upplever brister i arbetsmiljön. Mellan 20 och 30 procent av alla

arbetstagare upplever fortfarande fysiska arbetsmiljöbrister. Andelen personer som fått besvär till följd av fysisk belastning har dock enligt Arbetsmiljöverkets mätningar minskat påtagligt sedan 2002. Dessa mätningar visar också att andelen arbetstagare som fått besvär till följd av stress och andra psykiska orsaker ökade i början av 2000-talet men har sedan dess minskat till nästan samma nivå som 1999.

Kvinnor uppger oftare än män sådana besvär men andelen har minskat snabbare bland kvinnor de senaste åren. Psykosociala besvär är relativt vanligare i den kommunala sektorn och inom landstingen. Kvinnor drabbas dessutom i allt högre grad av fysiska arbetsmiljöproblem, sett över tiden, såväl inom kommunal sektor som i landstingssektorn och inom privat sektor.

Utträdet från arbetslivet bland äldre genom förtidspensionering och sjukskrivning har varierat kraftigt de senaste 40 åren. Det är inte troligt att dessa variationer i förtidspensionering över tiden till någon större del sammanhänger med förändringar i folkhälsan eller i arbetsförhållanden. Det tar dock ofta lång tid innan exponering leder till sjukdom och nedsatt arbetsförmåga. Denna eftersläpning innebär att dagens utslagning delvis speglar arbetsmiljöbrister för länge sedan. Åtskilliga som är äldre i dag har under lång tid arbetat i slitsamma miljöer. Många av dem har nedsatt arbetsförmåga och lämnar arbetslivet tidigt. Detta innebär också att dagens psykosociala arbetsmiljöproblem kan komma att leda till ökad utslagning på sikt, på grund av långa ledtider. Psykosociala arbetsmiljöproblem uppmärksammades av Arbetsmiljökommisionen redan i början av 1990-talet.

Utredningen har försökt göra en inventering av kunskapsläget av sambanden mellan förhållanden i arbetslivet och tidigt utträde från arbetsmarknaden. Särskilda analyser har genomförts av relativa förtidspensionsrisker i olika yrken och sektorer på arbetsmarknaden. Analysen av dessa samband ska fördjupas i utredningens fortsatta arbete.

Många yrken med höga relativa risker för förtidspension och sjukskrivning är också yrken där arbetstagare ofta uppger fysiska besvär och höga fysiska krav. Panelstudier pekar på att personer som upplever fysiska arbetsmiljöbrister har en efterhand ökad risk att förtidspensioneras. Mikael Stattin och Bengt Järvholm har exempelvis undersökt 389 000 byggnadsarbetare över tiden och

visat att risken att förtidspensioneras är tydligt beroende av vilket yrke man har i byggindustrin.²¹

För andra yrken och sektorer, där andelen förtidspensionerade är hög, kan man inte visa några höga relativa risker för förtidspension. Det gäller exempelvis inom välfärdssektorn, där en stor andel kvinnor upplever såväl psykosociala som fysiska arbetsmiljöbrister. Kvinnor har en högre risk för sjukskrivning och förtidspension än män inom de flesta yrken och sektorer. Det betyder att i sektorer där många kvinnor arbetar blir också många förtidspensionerade. Vad som orsakar den relativt höga och över tiden ökande sjukskrivningen och förtidspensioneringen bland kvinnor är oklart. Det finns dock vissa resultat som pekar på att detta inte enbart sammanhänger med arbetsförhållanden eller ohälsa, utan att sambanden är komplicerade och mångfacetterade. Det antyder att kvinnors förtidspensioneringar kan vara ett strukturellt fenomen som inte kan angripas enbart på yrkes- eller sektorsnivå. Det kan bero på att män och kvinnor har helt olika arbetsförhållanden och att det är hur väl dessa arbetsförhållanden är undersökta som orsakar skillnaden.

Det är påfallande att de överrisker för förtidspensionering som identifieras av utredningen för vissa yrken sammanfaller med fysisk tyngd och påfrestning i arbetet. Inte är det heller förvånansvärt om så är fallet. Människor är olika och har olika kapacitet. Även om det saknas mycket kunskap om direkta samband mellan fysisk och psykisk belastning och utslagning är det föga förvånande om vissa äldre människor efter ett långt livs slitage reagerar kraftigare än andra. Vissa kroppar slits mera än andra och vissa arbeten sliter mera än andra. Ett systematiskt och bestämt arbetsmiljöarbete med särskild hänsyn tagen till behovet av anpassning till äldres behov är därför nödvändigt för en rättvis tillgång till det längre arbetsliv som samhället och individerna kommer att behöva.

Den nuvarande inriktning av arbetsmiljöarbetet bedömer utredningen som till allra största del ändamålsenligt och funktionellt. Utifrån kunskaperna om bl.a. höga förtidspensionsrisker riktas det förebyggande och skadereglerande arbetet mot yrken där arbetsförhållandena kan antas orsaka skadorna. Det är viktigt att det systematiska arbetsmiljöarbetet fungerar på arbetsplatserna, och att det finns väl utbildade arbetsmiljöinspektörer och fungerande företagshälsovård. Ett ökat fokus inom arbetsmiljöarbetet

²¹ Mikael Stattin, Bengt Järvholm (2005): Occupation, work environment, and disability pension: A prospective study of construction workers. SJPH

på sambanden mellan arbetsförhållanden och risker för tidigt utträde från arbetslivet kan bidra till att minska riskerna för utslagning.

För att kunna rekommendera förstärkta arbetsmiljöinsatser för att minska äldres tidiga utträde från arbetslivet behövs därutöver bättre kunskaper om i vilka yrken och sektorer av arbetsmarknaden, där det finns många anställda, som riskerna för förtidspensionering eller andra former av tidigt utträde från arbetsmarknaden är särskilt höga. Det är viktigt för träffsäkerheten och effektiviteten i insatserna att känna till i detalj hur sambanden mellan arbetsförhållanden och förhöjda risker för tidigt utträde från arbetslivet verkar.

Sambanden mellan de stora och växande psykosociala och stressrelaterade arbetsmiljöbristerna, som särskilt drabbar kvinnor i välfärdssektorn, och riskerna för ohälsa och förtidspensionering är dåligt kartlagda. Det är enligt utredningen en särskilt angelägen uppgift att fördjupa kunskaperna om kvinnors höga och ökande relativa risker för förtidspension. Det finns behov av fler studier av kvinnors fysiskt tunga arbeten, särskilt i andra sektorer än inom industrin som är relativt sett bättre undersökt.

Kunskaperna behöver förstärkas också om vilka metoder som fungerar för att förebygga eller motverka tidigt utträde på grund av nedsatt arbetsförmåga. Initiativ bör tas till att öka kunskapen om vilka åtgärder som är effektiva för att hjälpa sjukskrivna tillbaka till arbete och personer med nedsatt arbetsförmåga som riskerar att lämna arbetsmarknaden tidigt att få möjlighet att vara kvar. Forskningssammanställningar har visat att det inte finns något entydigt stöd inom forskningen för att de medicinska och arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser som används ökar möjligheterna för återgång i arbete. Bristen på kontrollerade studier på området, det vill säga studier där behandlings- och kontrollgrupper används, är påfallande. För att aktiva insatser ska ha förutsättningar att göra nytta fordras kunskap om vilka insatser som är verkningsfulla, och varför. Det finns också viss evidens i bl.a. finsk forskning att äldre har speciella behov av anpassning av arbetet.

- *Utredningen avser pröva om arbetsmiljöarbetet i än högre grad borde inriktas på att förebygga tidigt utträde från arbetslivet.*

- *Utredningen ska i det fortsatta arbetet överväga på vilka områden det kan finnas behov av förstärkta insatser, också när det gäller statistiken över arbetsmiljöbrister.*
- *Utredningen bedömer det behövs bättre kunskaper om hur arbetsförhållandena påverkar tidigt utträde från arbetslivet på grund av normalt åldrande och nedsatt arbetsförmåga. Utredningen bedömer att detta behöver åtgärdas.*
- *Utredningen avser att överväga hur kunskapsuppbyggnaden kan förstärkas om sambanden mellan arbetsförhållanden, ohälsa och tidigt utträde från arbetslivet, särskilt vad gäller psykosociala arbetsmiljöproblem och kvinnors höga förtidspensionering. De organisatoriska formerna för detta behöver också övervägas.*
- *Utredningen bedömer att denna systematiska kunskapsuppbyggnad också måste ge bättre underlag om vilka förebyggande insatser som fungerar, genom interventioner som utvärderas vetenskapligt av oberoende forskare.*
- *Utredningen ska uppdra till forskare att sammanfatta kunskapsläget från bl.a. finsk forskning om äldre och arbetslivet. Med utgångspunkt i dessa erfarenheter ska ett program skisseras för hur svenska regler och institutioner kan förändras för att minska de hinder som finns för ett längre arbetsliv och hur arbetet bättre kan anpassas till äldres förutsättningar.*

Deltidsarbete

Flexibilitet i arbetslivet för äldre kan antas bidra till att fler äldre arbetar längre och att färre slutar tidigt och tar ut sin pension. Många äldre svarar i Pensionsmyndighetens enkät att ökade möjligheter att arbeta deltid både de sista åren före pensioneringen och efter skulle förstärka deras intresse för ett längre arbetsliv (se kapitel 12). Om det inte finns särskilda avtal har den enskilde vanligen inte rätt till deltid, men arbetsgivaren och arbetstagaren kan avtala särskilt om deltid. Inom vissa avtalsområden finns möjligheter att söka delpension.

Det råder inte någon enighet i forskningen om deltidslösningar bidrar till att öka antalet arbetade timmar bland äldre.²² Några studier pekar på att av den allmänna delpensionen som fanns 1976-

²² För en översikt, se Hallberg 2007

2000 ökade antalet arbetade timmar, andra resultat pekar på motsatsen. Kostnaderna kan till största delen vara en subvention till annars obetald fritid. Några utvärderingar av de avtalade delpensionerna har inte genomförts.

Vissa grundläggande frågor om arbetstiden regleras i Arbetstidslagen, ATL. Arbetstidsfrågor bestäms dock normalt i kollektivavtal på arbetsmarknaden. För föräldrar regleras rätten till ledighet i Föräldraledighetslagen. Föräldrar har vanligen rätt att arbeta deltid till lägst 50 procent av heltid fram till dess barnet fyllt 8 år.

Utredningen bedömer att för- och nackdelar med deltidsarbete för äldre arbetstagare är bristfälligt belysta. Även om dödviktskostnaderna kan vara stora, kan det inte uteslutas att väl utformade möjligheter till deltid, särskilt för personer 65 år och äldre, kan bidra till att minska tidigt utträde från arbetslivet.

- *Utredningen avser uppdra till forskare att sammanställa kunskaper kring äldres deltidsarbete och delpensioner samt diskutera under vilka förutsättningar ökade möjligheter till deltid, med eller utan ekonomiska stimulanser, kan vara en effektiv metod för att öka antalet arbetade timmar bland den äldre arbetskraften.*

Normerande åldersregler i allmänna system

Dagens allmänna pensionssystem underlättar en flexibel pensionsålder som kan anpassas till enskildas önskemål och förutsättningar. Den formella pensionsåldern vid 65 år avskaffades i samband med pensionsreformen. Trots det tar närmare två tredjedelar av alla äldre fortfarande ut ålderspension från och med 65 års ålder. Många avslutar arbetslivet vid denna ålder trots god hälsa och utbildning, trots att de skulle tjäna betydligt ekonomiskt på att jobba längre.

Även efter pensionsreformen finns det kvar en rad styrande och normerande åldersregler i det allmänna pensionssystemet. I praktiken är pensionsåldern 65 år för närmare en tredjedel av alla äldre med nybeviljade pensioner, som är berättigade till grundskydd i form av garantipension (GARP) m.m. Detsamma gäller alla som har förtidspension i form av sjukersättning, de övergår till ålderspension vid 65 års ålder. För personer som omfattas av övergångsregler, dvs. födda mellan 1938 och 1953 gäller 65-

årsgränsen både för intjänande av ATP-poäng²³ och som lägsta ålder för utbetalning av s.k. garantitillägg.

Åldersgränsen 55 år då man kan börja ta ut privat pensions-sparande och viss tjänstepension bedöms bidra till att allt fler tar ut pensionen helt eller delvis före 65 år. Detsamma gäller åldersgränsen 61 i det allmänna pensionssystemet. Andelen personer som har tagit ut allmän ålderspension vid 61 års ålder har ökat påtagligt under de senaste åren (se kapitel 18). För de äldre som vill arbeta längre bedöms åldersgränser i sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen och 67-årsgränsen i LAS i hög grad styra valet av pensionerings-tidpunkt, särskilt eftersom reglerna så tydligt signalerar statens uppfattning när arbetslinjen slutar.

De allmänna pensionsreglerna styr också i hög grad utformningen av åtskilliga åldersregler i kringliggande socialförsäkringar och i andra offentliga system.

- *Ett av de viktigaste hindren för ett längre arbetsliv och högre faktisk pensionsålder är de åldersrelaterade reglerna i det allmänna pensionssystemet och i kringliggande system.*
- *Utredningen avser att i det fortsatta arbetet överväga förslag som innebär att de åldersrelaterade reglerna i det allmänna pensionssystemet anpassas till en ökande medellivslängd och att pröva hur åldersregler i kringliggande system kan följdpassas till dessa regler.*

Tjänstepensionsregler och längre arbetsliv

De avtalade tjänstepensionerna omfattar ca 90 procent av alla arbetstagare. Tjänstepensionerna utgör en allt större del av den totala ålderspensionen. Inom många tjänstemannayrken utgör tjänstepensionerna redan nu hälften eller mer av den totala inkomsten efter pensioneringen. Det finns visserligen inga forskningsresultat som kan visa hur just tjänstepensionerna, dvs. bortsett från effekten av andra transfereringssystem, påverkar pensionsbeteendet. Men hänsyn till tjänstepensionernas stora ekonomiska betydelse och täckning i arbetskraften är det emellertid rimligt att anta att tjänstepensionernas regler i hög grad påverkar de äldres beslut om pensionering eller att arbeta längre. Den allmänna pensionen har efter pensionsreformen flexibla regler

²³ Inkomster efter 65 medför dock fullt intjänande av pensionsrätt för inkomst- och premiepension

för vid vilken ålder man kan gå i pension, för olika kombinationer av pensionsuttag och arbete, fortsatt intjänande av pensionsrätt vid längre arbetsliv osv. Denna ökade flexibilitet motverkas av nuvarande regler i de flesta avtal om tjänstepensioner.

Utredningens analys av statistiken visar att många äldre lämnar arbetslivet tidigt genom att på olika sätt ta ut tjänstepension. Utredningen har kartlagt de ekonomiska utträdesvägarna för personer födda 1940–1941, dvs. personer som har fyllt 70 år under de senaste åren. Bland tjänstemän som lämnar arbetsmarknaden med annan inkomstkälla än ålderspension är tjänstepensionen den vanligaste utträdesvägen både bland män och bland kvinnor (se kapitel 18). Bland män lämnar cirka 22 procent av privatanställda tjänstemän och cirka 14 procent av anställda inom staten arbetsmarknaden via tjänstepension.

Den omfattande granskning av tjänstepensionerna som utredningen har genomfört visar att det finns en rad regler som kan bidra till tidig pensionering och motverka ett längre arbetsliv.²⁴ Det finns ett flertal påtagliga likheter mellan systemegenskaper hos det gamla ATP-systemet och de avtalade tjänstepensionerna. Både 30-årsregeln, begränsningen av antalet intjänande år till 65 års ålder och det faktum att endast vissa inkomster ligger till grund för beräkningen av pensionsförmånerna finns kvar inom tjänstepensionssystemen.

Enligt utredningens beräkningar omfattas ca 70 procent av dagens äldre anställda av en formell pensionsålder på 65 år via tjänstepensionsavtal. Den lägsta åldern för uttag av tjänstepension inom framför allt privat sektor är 55 år, dvs. 6 år före åldersgränsen i det allmänna pensionssystemet.

Flera tjänstepensionsavtal ger relativt sett förmånliga villkor för den som pensionerar sig tidigt. Utredningens typfallsberäkningar visar exempelvis att en medelinkomsttagare genom avtalet för privata tjänstemän bara förlorar 7-11 procent av den disponibla inkomsten vid en pensionering vid 62-63 års ålder. Det är således relativt friska och välutbildade äldre, som har gynnsamma förutsättningar att jobba längre, som har de bästa villkoren vid tidig pensionering.

På de flesta avtalsområden finns möjligheten att erbjuda äldre anställda avgångspension eller andra pensionslösningar på grund av

²⁴ Se Pensionsåldersutredningens underlagsrapport Tjänstepensioner och utträde från arbetslivet, Hallberg D., med fl, 2012.

arbetsbrist, kompetensväxling etc., som till vissa delar subventioneras av kollektivet och genom förmånliga skatteregler.

I de flesta tjänstepensioner finns det normalt ingen möjlighet att tjäna in pensionsrätt efter 65 års ålder. Detta försvagar det ekonomiska utbytet för äldre att arbeta längre. I vissa fall kan dock särskilda avtal träffas om premieinbetalning.

I flera avtal om tjänstepensioner finns det arbetsutbudsbegränsningar om man har tagit ut sin tjänstepension. Reglerna innebär normalt att pensionen reduceras i förhållande till den arbetade tiden.

Det är i vissa fall oförmånligt ur tjänstepensionssynpunkt att minska arbetstiden under åren närmast före pensioneringen, eftersom förmånen baseras på de sista lönerna. Reglerna skapar svårigheter för dem som skulle behöva byta till ett mindre krävande jobb, eftersom en ny arbetsgivare ofta tvingas ta över höga premieinbetalningar. I stället för att trappa ned ökar risken att man slutar i förtid helt och hållet. För offentligt anställda är dock effekten liten eller ingen alls på grund av specialbestämmelser.

Beräkningar visar att arbetsgivarens incitament att erbjuda en anställd tjänstepension ökar dramatiskt vid vissa bestämda åldersgränser. Vid en given anställningsbarhet (såsom arbetsproduktivitet), är det därmed troligt att nuvarande incitament faktiskt ökar sannolikheten för pensionering.

Typfallsberäkningar visar att kostnaden för avgång genom pension uppgår till ungefär hälften av kostnaden för fortsatt anställning. Inom ITP-området är det mycket mer förmånligt för arbetsgivaren att ge avgångspension vid avgångsåldern 62 år eller senare jämfört med avgångsåldern 61 år. Till största delen beror det på att arbetsgivaren slipper att stå för slutbetalningen av premierna, i stället är det försäkringskollektivet som står för kostnaden.

Utredningen bedömer att det inom vissa områden finns brister i transparens i fråga om villkoren i tjänstepensionerna. Det kan ofta vara svårt för den äldre att få information om villkoren vid byte av anställning, vid deltid, vid fortsatt arbete efter 65 års ålder osv. Bättre information kan i sig underlätta valet för äldre om pensioneringstid respektive fortsatt arbete.

Så småningom kommer de avtalade tjänstepensionerna i högre grad att vara avgiftsbestämda. Övergångstiderna är dock mycket långa. För avsevärd tid framöver kommer pensionsbeteendet för en stor del av arbetskraften att påverkas av nuvarande förmånsbestämda system.

Det är arbetsmarknadens parter som träffar överenskommelser i kollektivavtal om villkoren i anställning. Avtalsfriheten utgör en viktig del i den svenska modellen och regleras i både svensk lagstiftning och genom internationella regler. Tjänstepensionen utgör en del av komplexa villkor för anställningen och den ekonomiska ersättningen. Tjänstepensionerna är dessutom försäkringstekniskt invecklade. Ingångna avtal gäller.

Samtidigt finns det ett växande intresse och ökad förmåga bland många äldre att arbeta längre. Det finns som nämnts starka demografiska och samhällsekonomiska argument för ett längre arbetsliv. Hindren är åtskilliga för ett längre arbetsliv, i exempelvis attityder till äldre och i reglerna i de allmänna systemen. Utredningen bedömer dock att reglerna i tjänstepensionerna är viktiga för besluten om pensionering och längre arbetsliv. Det bör finnas ett gemensamt intresse mellan staten och arbetsmarknadens parter att ömsesidigt och på olika sätt bidra till att underlätta ett längre arbetsliv för äldre.

- *Det finns en rad regler i de avtalade tjänstepensionerna som enligt utredningen sammantaget bedöms bidra till tidig pensionering och motverka ett längre arbetsliv.*
- *Utredningen avser i det fortsatta arbetet fördjupa samtalet med de avtalande parterna om förutsättningarna att anpassa reglerna för tjänstepensionerna och informationen om pensionerna för att underlätta ett längre arbetsliv.*
- *Utredningen avser i det fortsatta utredningsarbetet dessutom att överväga hur*
 - *reglerna i tjänstepensionsavtalen kan följas upp effektivare så att reglerna inte motverkar ett längre arbetsliv för äldre,*
 - *informationen till äldre kan förstärkas om de ekonomiska fördelarna med ett längre arbetsliv,*

staten kan gå före genom att söka nå överenskommelser om förändrade pensionsavtal så att formell pensionsålder, åldersgräns för intjänande, avgångspensioner, delpension m.m. ersätts av regler som underlättar och stimulerar ett längre arbetsliv.

Svaga ekonomiska incitament för vissa att arbeta längre

Den enskilde antas med utgångspunkt i sin preferens värdera olika tänkbara kombinationer av fritid och inkomst och besluta vad som ger maximal välfärd. Inför pensioneringen antas man, förenklat beskrivet, jämföra värdet av ett extra år ledigt med vad man skulle vinna i livsinkomst på att arbeta ett år till. I teorin borde man vänta sig tydliga effekter av ekonomiska incitament.

Kunskapsöversikter visar emellertid delvis motstridiga resultat (se kapitel 12). Det beror på att styrande regler och normer om pensionsåldern ofta begränsar den enskildes val. Incitamenten spelar en underordnad roll eftersom det finns en mer eller mindre formell pensionsålder.

Ett annat skäl kan vara att det för de flesta äldre inte finns försörjningsskäl att fortsätta att arbeta. Socialdepartementets analyser visar att den ekonomiska standarden som pensionär i genomsnitt är nästan lika hög som under åren före pensioneringen, åtminstone under de första åren efter pensioneringen.²⁵ Tar man hänsyn till att de flesta äldre får minskade utgifter efter pensioneringen är den ekonomiska standarden antagligen högre några år efter pensioneringen.

Utredningens analyser visar dock att det ekonomiska utbytet av att arbeta längre är ganska avsevärt. Ett års extra arbete och uppskjuten pension kan höja den disponibla inkomsten under resten av pensionärlivet med 10 procent varje år. Med tanke på att ersättningsgraderna beräknas att sjunka framöver är det rimligt att vänta sig att dessa gynnsamma incitament efterhand ska öka andelen äldre som jobbar längre.

För vissa grupper är dock incitamenten svaga. Många bland den tredjedel av alla pensionärer som har låga pensioner och uppbär garantipension och bostadstillägg till pensionärer, BTP, skulle kanske vilja förbättra sin ekonomi genom arbete. De flesta av dem befinner sig dock i en fattigdomsfälla, den disponibla inkomsten resten av livet ökar obetydligt eller inte alls om de arbetar längre. Andelen som får garantipension kan komma att öka i framtiden som följd av ökad invandring och längre studier (se kapitel 16). Ett svagt ekonomiskt utbyte gäller också många äldre med högre inkomster, som följd av bl.a. marginalsatser och att premier till avtalspensionerna normalt inte betalas efter 65 år.

²⁵ Ds 2011:42

Den fortsatta utvecklingen av Pensionsmyndighetens Orange kuvert och hemsidan Minpension.se har påtagligt förbättrat människors möjligheter att se hur bruttopensionerna påverkas vid alternativa pensionerings- och förvärvsbeslut. Komplexa regler för tjänstepensioner försvårar dock möjligheterna i många fall att se de ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ (se kapitel 14).

Det är också rimligt att anta att äldre inför sitt beslut vill veta hur den ekonomiska standarden under resten av livet egentligen påverkas vid olika alternativ och jämfört med standarden före pensioneringen. Skattereglerna och bl.a. reglerna om bostadstillägg spelar en viktig roll för det privatekonomiska utfallet. I dag är det i praktiken nästan omöjligt för de flesta äldre att överblicka hur den framtida ekonomiska standarden förändras vid olika alternativ till arbete och pensionering. Utredningen bedömer att åtskilliga äldre slutar att arbeta för tidigt för att de inte kan få lättillgänglig information om hur en uppskjuten pensionering påverkar deras framtida disponibla inkomst. Detta gäller särskilt fördelarna åren efter det år man fyller 65 år, när individen börjar omfattas av extra förmånliga skatteregler genom förhöjt jobbskatteavdrag.

- *Utredningen anser att de ekonomiska incitamenten att arbeta längre och skjuta upp uttaget av pension i det allmänna pensionssystemet inkl. effekter av skatter och bidrag på det hela taget är ändamålsenligt utformade och tillräckliga.*
- *Utredningen ska fortsättningsvis undersöka om incitamenten ytterligare kan förstärkas, i synnerhet för de grupper som har ett svagt ekonomiskt utbyte av att arbeta längre.*
- *Genom att intjänande av pensionsrätt upphör vid 65 år i de flesta tjänstepensioner försvagas incitamenten till längre arbetsliv.*
- *Utredningen avser i det kommande arbetet att prioritera förslag som kan bidra till att öka äldres kunskaper om fördelarna för den ekonomiska standarden resten av livet med att jobba längre och skjuta upp uttaget av pensionen.*

Många andra faktorer påverkar

Det finns åtskilliga andra faktorer som kan påverka arbetsutbudet negativt. Några av de viktigaste är följande.

SCB:s ULF-undersökning 2002/03 visade att nära 60 000 personer som var 55 år och äldre arbetade deltid eller inte alls på grund av att de vårdade en anhörig. Det finns skäl att tro att detta hinder för ett längre arbetsliv kan öka i omfattning framöver, inte minst som följd av att antalet "äldre äldre" kommer att öka som andel av befolkningen.

De äldres preferenser påverkar givetvis viljan att fortsätta att arbeta. Utredningens enkäter visar att det vanligaste motivet att gå i pension är att öka sin fritid. Många förväntar sig att pensioneringen ska gynna hälsan, kanske förlänga livet, förbättra de sociala aktiviteterna, öka livskvaliteten osv. Känslan av att tiden går allt fortare (tidskompression) kan öka viljan att ta vara på de sista friska åren i livet.

19.5.2 Efterfrågan

Det mesta pekar enligt utredningen på att det framför allt är en svag efterfrågan på äldre som försvårar ett längre arbetsliv. Många äldre uppger i enkäter att man skulle vilja arbeta längre. Det finns tydliga indikationer på negativa attityder bland många arbetsgivare och åldersdiskriminering kan hänga samman med bristande kunskaper om äldres kompetens och arbetsförmåga i dag.

Negativa attityder

Äldre som vill arbeta längre möts ofta av ointresserade arbetsgivare, oförstående kollegor och undrande kamrater. Pensionsmyndighetens enkätundersökning visar att arbetsgivare i allmänhet har en relativt negativ inställning till den äldre arbetskraften (se kapitel 13). Det är framför allt arbetsgivare vid mansdominerade arbetsplatser som är negativt inställda till äldre anställda.

Särskilt inom utbildningsintensiva verksamheter har attityden mot äldre arbetskraft blivit mer negativ de senaste tio åren, exempelvis inom utbildningssektorn samt inom hälso- och sjukvården. I några branscher har utvecklingen varit positiv sedan 2001, exempelvis inom hotell- och restaurangbranschen.

Inom både privata och statliga tjänstemannasektorer anger cirka hälften av arbetsgivarna att yngre är bättre utbildade än äldre och att äldre är mindre anpassningsbara inför omorganisationer. Ca 80 procent av arbetsgivare inom samtliga sektorer anser att yngre är snabbare än äldre på att lära sig ny teknik.

Det finns fortfarande en cementerad föreställning att äldre bör ge plats till ungdomarna bl.a. för att minska arbetslösheten och för att gynna utvecklingen ("Jätteproppen Orvar", se kapitel 10). Enkätsvaren tyder på att denna föreställning är utbredd bland både arbetsgivare och fackliga representanter. Ca 25 procent av fackliga representanter och 15 procent bland tillfrågade arbetsgivare anser att äldre borde gå i pension tidigare för att lämna plats för de yngre.

Enkäten till äldre som nyligen har gått i pension pekar också på att mellan 25 och 40 procent av de tillfrågade (beroende på när man planerar att gå i pension) sa att man kunde tänka sig att arbeta längre om man inte möttes av negativa attityder.

Var tredje arbetstagare mellan 20 och 30 år anser att äldre försvårar för dem att komma in på arbetsmarknaden, eftersom de inte går i pension och lämnar plats.²⁶

Ett annat tecken på arbetsgivarnas inställning är att det är ytterst ovanligt att personer över 67 år får fortsätta sin anställning. De flesta arbetsgivare har som policy att avsluta anställning vid denna tid. Åldersgränsen 67 år i Lagen om anställningsskydd, LAS, fungerar i praktiken som slutlig pensionsålder för anställda.

Utredningens samtal med olika företrädare för arbetsgivare och företag styrker bilden av en skeptisk syn på äldre arbetskraft. De flesta tillfrågade anser att äldre inte tillräckligt uppgraderar sin kompetens och ofta saknar tillräcklig motivation. Äldre bedöms i allmänhet prestera för litet i förhållande till arbetskraftskostnaderna. Man pekar också på att äldre har en betydligt höjd risk att drabbas av svåra sjukdomar som kan störa produktionen.

I grunden förefaller det ofta finnas riskaversion, som bygger på en slags statistisk diskriminering. Man gör inte en individuell bedömning. Äldre uppfattas oftare än andra ha brister i olika avseenden men arbetsgivaren kan inte avgöra förhållandena i det enskilda fallet och då väljs alla i gruppen bort.

- *Utredningen bedömer att bristande kunskaper om äldres förbättrade förutsättningar att jobba längre bidrar till en negativ*

²⁶ TNG:s Seniorpanel 2011

inställning hos många arbetsgivare till att anställa eller behålla äldre arbetskraft.

- *Utredningen avser att fortsätta samtalen med bl.a. arbetsmarknadens parter hur man effektivare ska kunna sprida kunskaperna om äldres arbetsförmåga.*

Åldersdiskriminering

Det finns mycket begränsat kunskapsunderlag om förekomsten av åldersdiskriminering i Sverige. I bl.a. USA har man i en rad studier visat att åldersdiskrimineringen är omfattande.

En aktuell undersökning visar att diskrimineringen av äldre i arbetslivet är omfattande och t.o.m. kraftigare än etnisk diskriminering. Forskare vid Linnéuniversitetet skickade två liknande jobbansökningar från en fiktiv man på 31 år resp. 46 år, och 31-åringen fick tre gånger fler positiva svar.

I enkäter till äldre uppger mer än var fjärde arbetstagare över 50 år att man har blivit diskriminerad på arbetsmarknaden på grund av sin ålder och så många som åtta av tio menar att deras ålder är ett hinder om de vill byta jobb.²⁷

Den som diskriminerar löper egentligen ingen risk att straffas, ytterst få ärenden leder till böter. Trots att andelen äldre ökar i arbetskraften och på de flesta arbetsplatser är det ytterst få arbetsgivare som har program för att försöka ta tillvara de äldres ökade förmåga och intresse att fortsätta att arbeta, t.ex. genom att anpassa jobben till de äldres förutsättningar.

Åldersdiskriminering är nära sammankopplad med attityderna till äldre arbetstagare. Fördomar och bristande kunskaper om äldres förutsättningar i dag är viktiga orsaker.

Det finns inte något kunskapsunderlag som klargör om åldersdiskriminering och negativa attityder relativt sett är viktiga hinder för att äldre ska arbeta längre. Utredningen bedömer med utgångspunkt från bl.a. svaren i olika enkäter till äldre respektive till arbetsgivare att dessa faktorer hör till de viktigaste hindren.

- *Utredningen bedömer att den främsta vägen att motverka negativa attityder och diskriminering är med åtgärder som bidrar till att öka andelen äldre på arbetsplatserna.*

²⁷ TNG:s Seniorpanel 2011

- *Utredningen avser inleda en dialog med ansvariga myndigheter och experter om behoven och förutsättningen för en effektivare lagstiftning mot åldersdiskriminering.*

Brister i de äldres kunskaper och kompetens

Även om nyare generationer äldre är relativt sett välutbildade kan deras kunskaper efterhand förlora i värde i förhållande till de högre krav som ställs i arbetslivet. Äldre ställs ofta utanför kompetensutveckling på jobbet och har i praktiken inte tillgång till samhällets vuxen- eller arbetsmarknadsutbildningar. Enligt SCB är det bara någon tiondels procent i åldersgruppen 55-64 år som under ett år höjer sin formella utbildningsnivå, trots att senare års forskning pekar på att utbildningssatsningar för äldre både kan öka produktiviteten och dessutom bromsa hjärnans åldrande.

Den viktigaste faktorn till urholkad kompetens kan dock vara åldersreglerna och pensionsnormerna, som medverkar till att äldre och deras arbetsgivare inte satsar på fortbildning eftersom de är inställda på en tidig pensionering.

- *Utredningen anser att det kan finnas hinder för äldre att ta del av offentlig utbildning respektive att få delta i kompetenshöjning på arbetsplatsen.*
- *Utredningen bedömer att ändrade åldersregler och tydliga ekonomiska incitament kommer att stimulera äldre till att i högre grad underhålla sina kunskaper. I det fortsatta utredningsarbetet ska dock bedömas om ytterligare åtgärder behövs för att göra utbildning tillgänglig och ekonomiskt realistisk för äldre arbetstagare, inklusive frågan om kompetenskonton.*

Anställningsskyddet och 67-årsregeln

Mycket talar för att lagen om anställningsskydd, LAS, är en bidragande faktor till att sysselsättningsgraden bland äldre är högre i Sverige än i de flesta andra länder. Forskningen pekar på att turordningsreglerna kan gynna äldre i samband med omstruktureringar och neddragningar på arbetsplatserna (se kapitel 17). Det finns emellertid effekter som kan motverka efterfrågan på äldre arbetskraft, som att LAS kan bidra till att öka sjukfrånvaron,

minska produktiviteten och bromsa rörligheten. Det saknas därmed kunskaper om hur de samlade effekterna är av LAS på äldres sysselsättning.

Höjningen av åldersgränsen i LAS år 2002 till 67 år sammanfaller i tiden med en ökad sysselsättningsgrad bland personer 65 år och äldre (se kapitel 17). Det tyder på att regeländringen kan ha påverkat benägenheten att arbeta längre. Samtidigt sker andra strukturella förändringar i arbetskraften som kan väntas öka intresset att arbeta längre, t.ex. en höjning av den genomsnittliga utbildningsnivån. En jämförelse av sysselsättningsförändringen inom olika avtalsområden när regeländringen infördes vid olika tidpunkter visar obetydliga effekter. Det är dock troligt att det kan ta tid för regeländringen att verka fullt ut och påverkan på arbetsutbudet kan ske bl.a. genom att förändra pensioneringsnormerna i samhället.

Det finns dock enligt utredningens bedömning inget som talar för att 67-årsregeln har haft en betydande effekt på de äldres arbetsutbud. Därmed borde en justering av reglerna knappast väntas leda till en påtaglig ökning av antalet personer 67 år och äldre som väljer att fortsätta att arbeta.

En strikt 67-årsregel för anställningsskyddet kan dessutom bidra till att försvåra för äldre att arbeta längre. Det kan finnas ett intresse för arbetsgivare att avsluta anställningen för anställda före 65-årsdagen, både för att undvika de med åldern höjda premierna till tjänstepensionerna och för att undvika att få för många anställda som fortsätter att arbeta till 67 år. Enligt enkäten till arbetsgivarna anser dessutom 10-20 procent av arbetsgivarna att höjningen till 67 år bidragit till att man är försiktigare med att anställa äldre.

Kärnfrågan vid en justerad åldersgräns är om och när en högre ålder kan väntas leda till en nedsättning av prestationsförmågan som påverkar arbetsgivarens verksamhet. Utredningens underlagsrapporter klargör utan tvekan att biologisk ålder, upp till en ganska hög ålder, inte är en användbar mätare på fysisk, psykisk och social förmåga. Skillnaderna mellan individers förmåga ökar med åldern. En strikt åldersgräns som inte anpassas till äldres förbättrade förutsättningar att arbeta längre riskerar att betraktas som en form av statistisk diskriminering.

- *Utredningen avser i det fortsatta arbetet ta fram förslag till ändrade regler av 67-årsgränsen så att fler äldre kan fortsätta sin anställning efter 67 år.*

Arbetskraftskostnader och produktivitet

Kostnaderna att behålla eller anställa äldre personer är dryga bl.a. beroende på höga premier för tjänstepensioner, som t.o.m. ofta höjs med åldern. Tjänstepensionskostnaden för att anställa en person i 60-årsåldern kan inom vissa förmånsbaserade avtalspensioner vara fyra gånger högre än kostnaden att anställa en 40-åring. Enligt Pensionsmyndighetens enkät till arbetsgivare anger nästan var femte arbetsgivare inom avtalsområdet för privatanställda tjänstemän och cirka 15 procent av arbetsgivare inom avtalsområdet SAF-LO att tjänstepensionspremier utgör ett hinder för att anställa och behålla äldre arbetskraft. Cirka 33 procent av arbetsgivare inom SAF-LO och 39 procent inom ITP-avtalet angav att lägre tjänstepensionskostnader skulle leda till att arbetsgivare skulle anställa fler personer över 55 år.

Det tycks finnas en tumregel att den genomsnittliga arbetsproduktiviteten avtar någonstans mellan 40 och 50 år. Som nämnts pekar resultaten av senare års forskning dock i annan riktning. Äldre bevarar ofta sin produktivitet långt upp i åldern. Enkäten till arbetsgivarna visar att ca 17 procent av arbetsgivarna inom privat sektor och ca 12 procent av arbetsgivare inom offentlig sektor bedömer att äldre är mindre produktiva yngre.

- *Utredningen bedömer att förhållandet mellan de äldres prestationer och arbetskraftskostnaderna kan vara ett viktigt hinder för äldres möjligheter att arbeta längre. Utredningen anser att åldersberoende premier till tjänstepensionerna bör avvecklas skyndsamt.*

19.6 Vägar till längre arbetsliv

Det kan bli svårt vinna förståelse för förslag till åtgärder som bidrar till längre arbetsliv och högre faktisk pensionsålder för medborgarna om deras förtroendevalda beviljar sig själva generösa pensioner utan eller med låga krav på omställning. Det kan också vara besvärande att staten tecknar generösa avtal och

speciallösningar för tidigt utträde från arbetslivet, speciellt för väslavlönade tjänstemän, finansierade med skatter, samtidigt som kraven skärps på andra att forma villkor som gynnar ett längre arbetsliv. Det är dessutom komplicerande att staten genom olika avdrag i skattesystemet subventionerar pensionsförmåner som underlättar tidiga utträden från arbetslivet, till och med redan från 55 års ålder. Dessa frågor ligger utanför utredningens uppdrag men kan inte förbigås i en allvarlig diskussion om pensionsåldern och ett längre arbetsliv.

Det förefaller vara några gammaldags föreställningar som präglar våra värderingar och regelsystem när det gäller äldre i arbetslivet. Det första är att äldre personer på grund av förändringar som följer av åldrandet, som ökad ohälsa, dålig uppgradering av kompetens m.m. i genomsnitt presterar sämre än yngre.

Den andra är att det är ökad fritid som i första hand ger äldre högre livskvalitet.

Våra pensionssystem, både allmänna och avtalade, har utformats med utgångspunkt i dessa föreställningar. Pensionerna gör det möjligt för arbetsgivare att avsluta anställningsförhållanden genom pensioneringen, utan att behöva pröva den enskildes förmåga eller intresse att arbeta vidare. Staten och parterna på arbetsmarknaden kan gemensamt bidra till att förbättra äldres livskvalitet genom att förkorta arbetslivet. Reglerna i de flesta allmänna och avtalade system är i första hand utformade för att underlätta en tidig pension, inte för att stimulera till ett fortsatt arbete.

Det är alltid svårt att avgöra vad som kommer först, värderingarna eller reglerna. Det kan vara så att när dagens regler infördes var personer i åldern 60-70 år i genomsnitt arbetsoförmögna och pensionen bidrog därmed till en högre livskvalitet. I dag bedömer utredningen att reglerna formar attityder och värderingar till äldre som inte är anpassade till deras nuvarande förutsättningar i genomsnitt vad gäller hälsa, kognitiva förmågor, utbildning osv.

Det medför att den svenska ekonomin blir dålig på att ta tillvara en ökad förmåga och vilja bland äldre att arbeta längre. Det behövs därför breda och ömsesidigt förstärkande justeringar inom en rad olika system för att underlätta för äldre att arbeta längre. Utöver tidigare angivna inriktning är utgångspunkterna för det fortsatta utredningsarbetet följande:

1. *Det behövs en ökad flexibilitet, en slags FLEXPENSION. Regelsystem och institutioner bör så långt möjligt anpassas till de äldres förbättrade förutsättningar och växande intresse för att arbeta längre, oavsett när och hur man vill ta ut sin pension.*
2. *Parterna på arbetsmarknaden spelar en avgörande roll för de äldres möjligheter att arbeta längre genom avtalen om tjänstepensioner, anställningsskydd, arbetstider m.m. Utredningen avser fördjupa diskussionen om hur parterna på olika sätt kan medverka till att underlätta för äldre att arbeta längre. Hur kan arbetstider, arbetsförhållanden, ledigheter m.m. anpassas till de äldres förutsättningar?*
3. *Myndigheter, parterna på arbetsmarknaden, pensionsförvaltare m.fl. bör sträva efter att bli åldersblinda. Information som mer eller mindre direkt signalerar att nu är det dags för pension kan uppfattas som en slags åldersdiskriminering. Regler som föreskriver vad som är normal pensionsålder borde inte finnas. Den som går i pension ska uppfatta övergången som mer självvald och inte påtvingad.*
4. *Det finns en cementerad föreställning att äldre bör ge plats till ungdomarna bl.a. för att minska arbetslösheten bland ungdomar. Utredningen avser uppdra till forskare att gå igenom teorin för hur arbetsmarknaden fungerar och redovisa forskningsresultat om hur ett ökat arbetsutbud gynnar alla, både dem som har jobb och andra som står utanför.*

Referenser

- Abrahamsson Lena, "Psykosocial arbetsmiljö – i teori och vardag. En exposé över områdets utveckling, omfattning och gränser" Luleå Tekniska universitet. Underlag till konferens 6 december 2011.
- Ahlberg, G, Bergman, P, Ekenvall, L, Parmasund, M, Stoetzer, U, Waldenström, M, Svartengren, M "Tydliga strategier och delaktiga medarbetare i friska företag", , HoF study group, 2008
- Angelov, N, Johansson, P, Lindahl, E, Lindström, E-A "Kvinnors och mäns sjukfrånvaro", IFAU Rapport 2011:2
- Arbetsmiljöverket, *Arbetsmiljölagen och dess förordning med kommentarer i lydelse den 2 maj 2011*.1
- Arbetsmiljöverket "Arbetsmiljöverkets omvärldsanalys 2011. Sammanställning av valda delar till Pensionsåldersutredningen", 2012.
- Alm Erik, Andersson Gunnar (red), von Bahr Bengt, Martin-Löf Anders (2006) "Livförsäkringsmatematik II", Svenska försäkringsföreningen, Stockholm.
- Acemoglu, D. & Angrist, J. (2001) Consequences of employment protection? The case of the American with Disabilities Act. *Journal of Political Economy*, 109 (5), 915-957.
- Aronsson, G, Kilbom, Å Arbete efter 45. Historiska, psykologiska och fysiologiska perspektiv på äldre i arbetslivet. Arbetslivsinstitutet 1996
- Behaghel L., Crépon, B. & Sédillot, B. (2005) The perverse effects of partial employment protection reform: Experience rating and French older workers . IZA Discussion Paper No. 1679.
- Bennmarker, H, E Mellander, B Öckert (2009), "Do regional payroll tax reductions boost employment?" *Labour Economics*, Vol 16, Iss 5, pp. 480-489.

- von Bonsdorff, Seitsamo, Ilmarinen, Nygård, von Bonsdorff, Rantanen "Work ability in midlife as a predictor of mortality and disability in later life: a 28-year prospective follow-up study" CMAJ Research.
- von Bonsdorff, Kokko, Seitsamo, von Bonsdorff, Nygård, Ilmarinen, Rantanen "Work strain in midlife and 28-year work ability trajectories" Scandinavian Journal Work Environ Health
- von Bonsdorff, Seitsamo, von Bonsdorff, Ilmarinen, Nygård, Rantanen "Job strain among blue-collar and white-collar employees as a determinant of total mortality: a 28-year population follow-up" BMJ Open Accessible medical research.
- Coile, C. & Levine, P. B. (2007) Labor market shocks and retirement: Do government programs matter? Journal of Public Economics, 91 (10), 1902-1919.
- Eklöf M, and D Hallberg (2006), "Estimating retirement behavior with special early retirement offers", WP 2006:13, Department of Economics, Uppsala university.
- De Boer, van Beek, Durinck, Verbeek, van Dijk "An occupational health intervention programme for workers at risk for early retirement; a randomised controlled trial" Occupational Environmental Medicine 2004
- Dorn, D. & Sousa-Poza, A. (2005) Early retirement: Free choice or forced decision? CESIFO Working paper no. 1542.
- Dorn, D. & Sousa-Poza, A. (2007) 'Voluntary' and 'involuntary' early retirement: An international analysis. IZA discussion paper no. 2714.
- DS 2002:10, Riv hinder för äldre i arbetslivet.
- Eklöf, M. & Hallberg, D. (2010), Do buy-outs of older workers matter? Estimating retirement behavior with special early retirement offers. International Journal of Manpower, 3 (31), 337-359.
- ESS (2006), Tidiga pensionsavgångar från statliga myndigheter, ESS2006:1, Finansdepartementet.
- European Commission (2012), DG ECFIN (2012), "2012 Ageing Report: Economic and budgetary projections for the EU Member States (2010-2060)" [publiceras i maj 2012]

- Expertgruppen för Studier i Samhällsekonomi 2006:6
”Generationsanalyser – omfördelning mellan generationer i växande välfärdsstat”.
- Flood L., Fredrik Jansson, Thomas Pettersson, Tomas Pettersson, Olle Sundberg, Anna Westerberg, “SESIM III – a Swedish dynamic micro simulation model”
- Fölster S, Larsson S m fl. (2001) Avtalspension – dagens ättestupa, Handelns Utredningsinstitut.
- Förhandlingsprotokoll 2005-03-07 Ändringar i Trygghetsavtalet (TA)
- Försäkringskassan, ”Sjukskrivningsdiagnoser i olika yrken”, Socialförsäkringsrapport 2011:17.
- Gruber, J. & Madrian, C. (1995) Health-insurance availability and the retirement decision. *American Economic Review*, 85 (4), 938-948.
- Hakola, T. & Uusitalo, R. (2005) Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform. *Journal of Public Economics*, 89 (11-12), 2121-2136.
- Hallberg D (2007), Äldres arbetsutbud och möjligheter till sysselsättning, en kunskapsöversikt, Ds 2007:21
- Hallberg D (2011), “Economic fluctuations and retirement of older employees”, *LABOUR: Review of Labour Economics and Industrial Relations*, Vol. 25, Issue 3, pp. 287-307.
- Hallberg D, Delpensionsavtalet inom det statliga området – Typfallsberäkninga av ekonomiska incitament för individen. Institutet för framtidsstudier.
- Höög, J & Stattin, M ”Förtidspension och yrke” Arbetsmiljöfonden Sammanfattningar 1536, 1993
- Höög, J & Stattin, M ”Förtidspensionärer i ett tioårsperspektiv. En jämförelse av de nya förtidspensionärerna 1988, 1993 och 1998” Arbetslivsinstitutet 2001:11.
- Ilmakunnas, P., & Maliranta M. (2007) “Aging, labor turnover and firm performance” ETLA, The Research Institute of the Finnish Economy, Discussion papers No. 1092.
- Johnson, R. W., Davidoff, A. J. & Perese, K. (2003) Health insurance costs and early retirement decisions. *Industrial & Labor Relations Review*, 56 (4), article 9.

- Johansson, B & Vingård, E Migration, arbetsmiljö och hälsa Arbetsmiljöverket 2012.
- Järvholm, Bengt (red.) (1995) *Arbetsliv och hälsa – en kartläggning*. Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet & Rådet för arbetslivsforskning.
- Jönsson, Palme, Svensson, "Påverkar folkhälsan utnyttjandet av sjukersättningen?" Ekonomisk debatt.
- Kadefors, R & Wikman, A "Inklusion och exklusion. Om arbetslivslängd i olika yrken".
- Kjellberg, A. (2010), Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility, Research Reports 2010:1.
- Klevmarken A. m.fl. (2002), Inkomst och förmögenhetsfördelning för dagens och morgondagens äldre SOU 2002:29 bilagedel B.
- Klevmarken A, Lindgren B (eds.). *Simulating an Ageing Population. A microsimulation approach applied to Sweden*. Contributions to Economic Analysis 285. Bingley: Emerald, 2008
- Klevmarken A (2010) Vem arbetar efter 65 års ålder?, SOU 2010:85.
- Korkeamäki O och R Uusitalo (2009), "Employment and wage effects of a payroll-tax cut—evidence from a regional experiment," *International Tax and Public Finance*, Springer, vol. 16(6), pp. 753-772.
- Leinonen, Martikainen, Lahelma "Interrelationships Between Education, Occupational Social Class, And Income as Determinants of Disability Retirement" *Scandinavian Journal of Public Health* 2012.
- Nilsson, K, Pinzke, S, Lundqvist, P, "Occupational Injuries to Senior Farmers in Sweden", *Journal of Agricultural Safety and Health*, 2010.
- Parker, Löf & Kåreholt "After Work – En longitudinell studie i arbetsmiljöns långsiktiga inverkan på sambandet mellan socioekonomisk position och äldres hälsa", *Sociologisk Forskning* nr 4 2010.

- Pettersson, T & Pettersson, T. (2003) "Fördelning ur ett livscykelperspektiv, bilaga 9 till Långtidsutredningen 2003/04 SOU 2003:110 Fritzes Stockholm
- Pietiläinen, Laaksonen, Rahkonen, Lahelma "Self-Rated Health as a Predictor of Disability Retirement – The Contribution of Ill-Health and Working Conditions" Pub Med Central
- Plá, M. C., Xanier R. & Silva, J. I. (2010) Wage effects and non-wage labour costs. IZA discussion paper no. 4882.
- "En förnyad arbetsmiljöpolitik med en nationell handlingsplan 2010–2015" Regeringens skrivelse 2009/10:248
- Regeringskansliet S2010:12 "Den ljusnande framtid är vård – Delresultat från LEV - projektet", Stockholm .
- Sandmark, H (red) Perspektiv på kvinnors hälsa i arbetslivet
- Sandmark, Hélène (red) Perspektiv på kvinnors hälsa i arbetslivet. Studentlitteratur, 2011.
- "Arbetets betydelse för uppkomst av besvär och sjukdomar. Nacken och övre rörelseapparaten. En systematisk litteraturoversikt." SBU, 2012.
- Siukola, A, Virtanen, P, Huhtala, H & Nygård, C-H "Absenteeism following a workplace intervention for older food industry workers", Occupational Medicine 2011.
- Svedberg, Narusyte, Samuelsson, Ropponen, Lichtenstein, Alexandersson "Betydelsen av arv och miljö för sjukskrivning och sjukersättning bland kvinnor och män i en kohort av svenska tvillingar" Karolinska institutet, 2011.
- Sahlén M (2010) Miljonlotteri om avgångspensioner, Svenskt näringsliv.
- Skirbekk, V. (2008) Age and productivity capacity: Descriptions, causes and policy options. Ageing Horizons, 8, 4-12.
- Socialdepartementet, Ds 2011:42 "Efter 65 – inte bara pension"
- SOU 2003:85, Översyn av försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna, Finansdepartementet.
- SOU 2004:19 "Långtidsutredningen 2003 – Bilaga 9: Fördelning ur ett livscykelperspektiv".
- SOU 2003:91, Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning.
- SOU 2006:86, Mera försäkring och mera arbete.
- SOU 2008:105, Långtidsutredningen 2008.

- SOU 2010:85, Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys. Rapport från Sociala rådet.
- SOU 1990:49 Arbete och hälsa, Arbetsmiljökommisionens betänkande.
- SOU 2011:60, Ett nationellt kunskapscentrum för arbetsmiljö – behov och förutsättningar.
- SOU 2002:5 Handlingsplan för ökad hälsa i arbetslivet.
- SOU 2009:93 Inkluderande arbetsliv.
- SOU 2009:47 God arbetsmiljö – en framgångsfaktor?
- Sjögren Lindquist G. och Wadensjö, E. (2005) Inte bara socialförsäkringar – kompletterande ersättningar vid inkomstbortfall. Sweden, Ministry of Finance. Report to ESS 2005:2.
- Stattin, Mikael & Järvholm, Bengt "Occupation, Work Environment, and Disability Pension: A Prospective Study of Construction Workers" Scandinavian Journal of Public Health, 2005
- Vingård, Eva & Lindberg, Per Den goda arbetsmiljön och dess indikatorer, Arbetsmiljöverket 2012.
- Statistiska centralbyrån (2011), "Sveriges framtida befolkning 2011-2060", BE18SM1101.
- Vingård, E, Alfredsson, L, Fellenius, E & Hogstedt, C "Disability Pensions Due to Musculo-Skeletal Disorders Among Men in Heavy Occupations", Scandinavian Journal of Social Medicine vol 20 no 1.
- Vingård, E, Lindberg, P, Josephson, M, Voss, M, Heijbel, B, Alfredsson, L, Stark, S, Nygren, Å "Long-term sick-listing among women in the public sector and its associations with age, social situation, lifestyle, and work factors: a three-year follow-up study" Scandinavian Journal of Public Health, 2005
- Wadensjö, E. & G. Sjögren (2000) Arbetslinjen för äldre i praktiken, En studie för Riksdagens Revisorer. Stockholm, Sweden, Institutet för Social Forskning (SOFI).
- Wadensjö, E. & G. Lindqvist Sjögren (2009), "Arbetsmarknaden för de äldre", Studier i finanspolitik 2009/7, rapport till Finanspolitiska rådet.
- Wadensjö, E. & G. Lindqvist Sjögren (2011) Avtalsbestämda ersättningar, andra kompletterande ersättningar och arbetsutbudet, Institutet för social forskning, ESO, 2011:4.

Kommittédirektiv



Översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv

Dir.
2011:34

Beslut vid regeringssammanträde den 14 april 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska mot bakgrund av en ökande medellivslängd och ett förestående ökande antal äldre i förhållande till antalet förvärvsaktiva analysera de pensionsrelaterade åldersgränserna samt de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv. Därutöver ska utredaren ta fram förslag och alternativa strategier för hur de pensionsrelaterade åldersgränserna ska hanteras. Utredaren ska vidare lämna förslag till åtgärder inom arbetsmiljö eller andra områden som ger förbättrade förutsättningar för att arbeta längre upp i åldrarna.

Direktiven har tagits fram i samråd med Pensionsgruppen.

Uppdraget ska delredovisas i fråga om analysen senast den 16 januari 2012 och slutredovisas senast den 1 april 2013.

Bakgrund

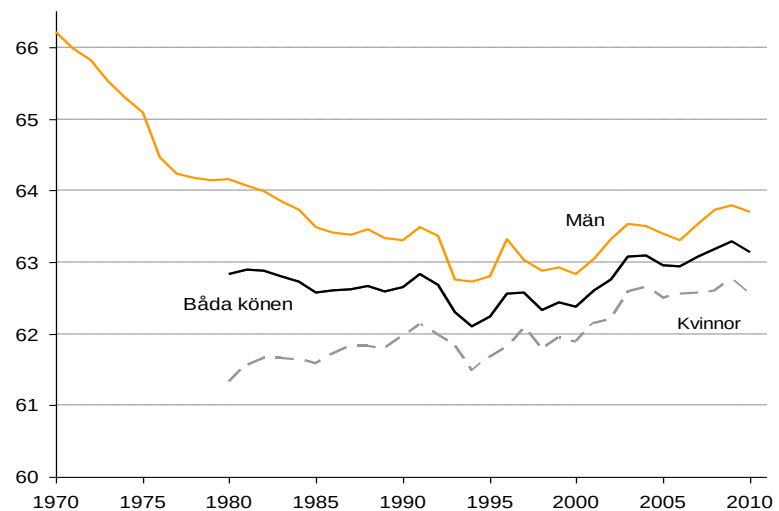
Medellivslängden stiger successivt i Sverige. Ökningstakten är något högre än vad som tidigare prognostiserats, vilket i grunden är en framgång och något positivt. År 2010 var den återstående beräknade medellivslängden, för dem som uppnått 65 års ålder, 21,05 år för kvinnor och 18,21 år för män. Det motsvarar en ökning med 1,30 respektive 2,18 år sedan pensionsreformen 1994. För närvarande ökar medellivslängden med drygt ett år per decennium.

Ett längre liv innebär allt fler äldre i förhållande till yngre. Det är i sig inget problem men blir ett problem för samhället och den förvärvsarbetande delen av befolkningen om den längre livslängden inte balanseras med ett längre arbetsliv.

Den genomsnittliga åldern för uttag av allmän ålderspension var 64,7 år 2010 och i princip lika för kvinnor och män. Genomsnittsåldern har legat mycket stabilt under de senaste 10 åren. Däremot har spridningen ökat påtagligt, dvs. allt fler tar ut pensionen före respektive efter 65 år. Ålder för uttag av ålderspension är dock inte liktydigt med att man lämnar förvärvslivet. Dels går det att kombinera arbete och pension, dels är det inte ovanligt med annan försörjning som sjukersättning eller avtalspension fram till dess att ålderspension tas ut vid 65 år. Mer relevant i sammanhanget är utträdesåldern ur förvärvslivet, dvs. hur länge människor tillhör den förvärvsarbetande delen av befolkningen.

Ett vanligt sätt att definiera utträdesålder är genomsnittsåldern då människor lämnar arbetslivet, givet att de hör till arbetskraften vid 50 års ålder. För 2010 har utträdesåldern 2010 beräknats till 63,0 år. Som framgår av diagram 1 har den förväntade utträdesåldern stigit tydligt sedan mitten av 1990-talet.

Diagram 1 Genomsnittlig förväntad ålder vid utträdet från arbetslivet för personer som vid 50 års ålder finns i arbetskraften (förväntad utträdesålder)

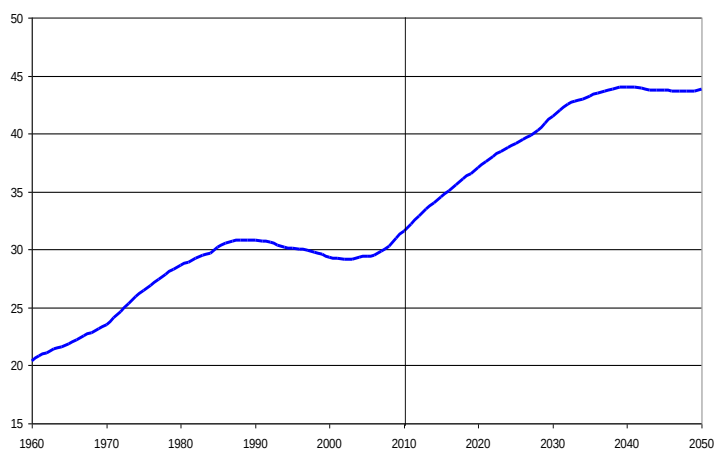


Källa: Pensionsmyndigheten

Jämfört med början av 1980-talet är dock den genomsnittliga åldern bara några månader högre och för män faktiskt lägre.

Utöver att medellivslängden ökat snabbare än utträdesåldern har vi under senare decennier sett en senare debut i arbetslivet. Båda tendenserna leder till att antalet äldre i förhållande till antalet förvärvsaktiva har ökat. Samtidigt står vi av demografiska skäl inför en än mer påtaglig ökning av andelen äldre under de närmaste decennierna. Som framgår av diagram 2 kommer antalet personer över 65 år i förhållande till antalet personer i åldrarna 20–64 år under de närmaste 20 åren att öka från cirka 32 till 42 procent. Ett sådant scenario innebär förutom att de som förvärvsarbetar måste försörja allt fler, även sämre förutsättningar för tillväxt och därmed lägre pensioner.

Diagram 2 Antalet personer över 65 år i förhållande till antalet personer i åldrarna 20–64 år (procent)



Källa: SCB:s befolkningsprognos 2010

Eftersom pensionens storlek följer medellivslängdens utveckling finns i pensionssystemet en automatisk följsamhet och det finns därför heller ingen formell pensionsålder. Det är också en viktig princip i pensionsreformen att pensionsåldern ska kunna vara individuell och flexibel – beroende av individuella förutsättningar och prioriteringar. På motsvarande sätt som tidpunkten för inträde i arbetslivet har en betydande variation finns skäl för att tidpunkten för utträdet varierar.

Pensionen beräknas vid pensioneringen utifrån förväntad medellivslängd, vilket innebär att pensionen vid ökad medellivslängd men

oförändrad pensionsålder successivt kommer bli allt lägre i förhållande till slutlönen. Det ger i sig direkta drivkrafter för att arbeta längre – givet att kunskapen finns om att hela livsinkomsten och pensionsåldern påverkar pensionen. Det bygger i sin tur på att det finns information om hur stor pensionen blir om man arbetar längre. Den informationen finns inte tillgänglig på ett samlat sätt för alla grupper. Informationen är möjlig att ta fram men kräver ett större engagemang av alla inblandade för att det ska finnas en samlad information om hela pensionen. Med en stigande medellivslängd är en god och samlad information om pensionen av central betydelse för att det ska vara möjligt för individerna att förutse sin ekonomiska framtid och utifrån det kunna göra medvetna val mellan utbildning, arbete, pension och sparande samt att förstå värdet av ett längre arbetsliv. Behovet av ett längre arbetsliv hänger därför samman med tillgången till en god och samlad pensionsinformation.

Även om det inte finns en formell pensionsålder finns det flera lagreglerade åldersgränser som på olika sätt påverkar valet av utträde ur arbetslivet och tidpunkt för uttag av pension.

- Allmän ålderspension kan tidigast tas ut vid **61 år**. Pensionen beräknas utifrån förväntad återstående livslängd för åldersgruppen varför ett uttag från 61 år innebär en tydligt lägre pension än vid senare uttag.
- Garantipension kan tidigast tas ut från **65 år**. Omkring 30 procent av dem som i år tar ut pension får garantipension, i de flesta fall betalas garantipensionen ut som en utfyllnad och med ett reducerat belopp. Det är endast drygt en procent av dem som nu beviljas ålderspension som får full garantipension. Även delningstalen är knutna till när en årskull fyller 65 år.
- Rätt att kvarstå i anställning enligt lagen (1982:80) om anställningsskydd gäller till **67 år** och kan inte avtalas bort. Den åldersgränsen tillhör inte pensionssystemet i sig men är en väsentlig del av pensionsreformen och för möjligheten till en rörlig pensionsålder. Gränsen ingår därför som en del av pensionsöverenskommelsen. I överenskommelsen ingår även att gränsen på sikt ska kunna höjas ytterligare.
- En ytterligare åldersgräns finns vid **55 år** – gränsen för när privat pensionssparande och viss tjänstepension kan börja att tas ut. Den gränsen gäller i de fall avdragsrätt i skattelagstiftningen har nyttjats för de inbetalade pensionsavgifterna. Åldersgränsen till-

hör inte det allmänna pensionssystemet eller pensionsöverenskommelsen men har viss betydelse för val av pensioneringstidpunkt.

Utöver dessa återfinns åldersgränsen 65 år i flera allmänna system som signalerar var gränsen mellan arbetsliv och pensionstid går. Det gäller t.ex. arbetslöshetsersättning, sjukersättning, sjukpenning, arbetsskadelivränta och i skattesystemet. Därutöver finns samma gräns också i de kollektivavtalade tjänstepensionssystemen.

Uppdraget

För att klara den kommande demografiska påfrestningen i kombination med en antagen fortsatt stigande medellivslängd utan välfärdsförluster behöver arbetslivet förlängas. Det kan ske genom tidigare inträde i arbetslivet, genom senare utträde eller med en ökad arbetsfrekvens under arbetslivet. Det är rimligt att anta att övergången från arbetsliv till pension i ökande grad kommer att ske successivt, vilket förutsätter en anpassning av arbetslivet. Fler behöver jobba längre men för vissa handlar det om möjligheten att kunna fortsätta jobba efter 67 år medan det för andra handlar om åtgärder som gör det möjligt att jobba fram till 65 år. Det finns alltså inte en metod för detta utan det handlar sannolikt om olika medel för att nå målet om en ökning av antalet arbetade timmar.

Det övergripande syftet med uppdraget kan med utgångspunkt i detta sammanfattas som att analysera hur den genomsnittliga pensionsåldern kan höjas och ta fram konkreta förslag till åtgärder för att fler ska kunna arbeta längre. I det arbetet är frågan om de åldersrelaterade gränserna kärnfrågan. Det innebär dock inte enbart en strikt fråga om åldersgränser. Eftersom det övergripande målet är fler arbetade timmar innefattar uppdraget också att analysera hinder i regler, attityder och arbetsmiljö som försvårar ett längre arbetsliv och åtgärder för att motverka sådana hinder. Som nämnts kan arbetslivet förlängas genom ett tidigare inträde på arbetsmarknaden men sådana åtgärder ingår inte i uppdraget. Inte heller innefattar uppdraget att behandla eller lämna förslag på skatteområdet när det gäller arbetsgivares pensionskostnader och pensionssparande.

En inledande analysfas

Den första delen av uppdraget är att göra en analys av de nuvarande gränserna och de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv. Denna del ska redovisas i ett delbetänkande senast den 16 januari 2012.

I denna del ingår att utifrån befintliga data och studier om den demografiska utvecklingen och det framtida behovet av arbetskraft analysera konsekvenserna för pensionssystemet vid oförändrade regler och beteendemönster. Vidare att sammanställa fakta kring nuvarande pensionsbeteenden samt attityder till pension och pensionsåldrar. I det ingår att redovisa vad som påverkar attityder och beteenden, bl.a. hos både arbetstagare och arbetsgivare. En analys ska också göras av vad den förväntade utvecklingen får för konsekvenser för kompensationsgrader och pensionsnivåer och hur det i sin tur påverkar sparande, levnadsstandard och samhällets kostnader.

I uppdraget ligger också att identifiera och analysera problem på dagens arbetsmarknad och kartlägga vilka hinder som finns för ett längre arbetsliv som leder till att människor lämnar arbetsmarknaden före 65 år och att en så stor andel inte kan eller vill arbeta efter 65 år. Sådana hinder har tidigare i helt dominerande utsträckning handlat om att krävande fysiska miljöer begränsat möjligheten att fortsätta i arbetslivet. De problemen finns fortfarande men hinder finns nu i ökad utsträckning också i den psykosociala miljön eller i arbetslivets organisation. En relevant fråga är hur arbetstider och möjligheter till deltid påverkar möjligheten till ett längre arbetsliv. Vidare att analysera vilken betydelse som tillgången till utbildning i vuxen ålder har för möjligheterna att förlänga arbetslivet.

De hinder som finns ska också analyseras ur dels ett jämställdhetsperspektiv, dvs. i vilken utsträckning och på vilket sätt de hinder som finns drabbar kvinnor respektive män och dels ett diskrimineringsperspektiv som bl.a. tar hänsyn till diskrimineringsgrunden ålder. Vidare ska de fördelningspolitiska effekterna av hindren analyseras, dvs. vilka grupper som drabbas och hur det i sin tur påverkar deras ekonomi.

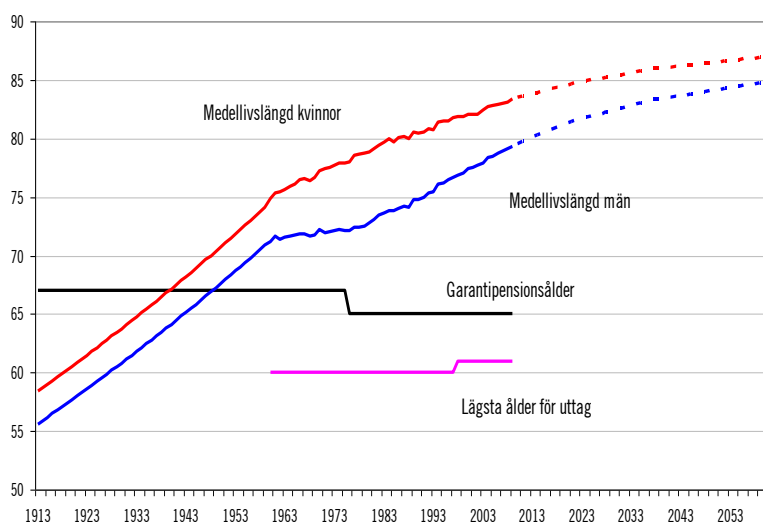
Utredaren ska analysera de hinder som finns för ett längre arbetsliv och hur ändrade åldersgränser kan påverka detta. Analysen ska även omfatta tjänstepensionernas och de privata pensionernas konstruktion och hur de bidrar till pensionsbeteenden.

De pensionsrelaterade åldersgränserna

Efter analysen ska utredaren ta fram och analysera förslag som hanterar de problem som identifierats i analysfasen.

En oförändrad faktisk pensionsålder och en ökad andel äldre är i sig inget finansiellt problem för det autonoma allmänna ålderspensionssystemet vid sidan av statsbudgeten. Sett ur det perspektivet kan nuvarande gränser behållas. Men stigande medellivslängd som inte matchas av ett längre arbetsliv innebär i ett avgiftsbestämt och autonomt pensionssystem allt lägre pension per månad när denna måste räcka fler år. I längden kan det bli ett problem för individerna och för samhället i form av allt fler som inte klarar sig på en egen intjänad pension. Det avgiftsbestämda pensionssystemet ger visserligen drivkrafter för att senarelägga pensionslivet men samtidigt finns ett motverkande signalvärde om pensionssystemets gränser ligger stilla. Som tidigare nämnts ställer den demografiska utvecklingen krav på ett längre arbetsliv och det är då inte rimligt med åldersgränser som ger motsatta signaler. Av diagram 3 framgår också att oförändrade pensionsgränser med tiden kommer att framstå som alltmer orimliga med en ökande medellivslängd.

Diagram 3 Utveckling av medellivslängden sedan 1913 (prognos 2010–2060) samt nivåerna för pensionssystemets pensionsåldrar



Källor: SCB och Socialdepartementet

Utredaren ska mot den bakgrunden analysera om och i så fall hur de pensionsrelaterade åldersgränserna kan justeras. Förändringar kan göras genom successiva politiska beslut eller med automatik, i det senare fallet t.ex. genom indexering eller genom i förväg definierade kriterier. Utredaren ska föreslå alternativa strategier för en långsiktig lösning av hur och när de pensionsrelaterade åldersgränserna bör höjas. En viktig del i det arbetet är att ta fram förslag till följdändringar av hur åldersgränser i socialförsäkringssystemet, skattesystemet, arbetslöshetsförsäkringen och andra angränsande system bör hanteras och vilka konsekvenser som följdändringar i de systemen leder till. I arbetet ingår att redovisa finansiering av förslagen samt att lämna de författningsförslag som krävs. Utredaren ska också visa på konsekvenser för tjänstepensionerna och övergripande analysera konsekvenserna för dessa om gränserna i det allmänna systemet höjs och även undersöka om det finns egenskaper i tjänstepensionsavtalen eller inom andra områden som kan tänkas motverka en sådan höjning. Även konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden såsom relevanta ILO-konventioner behöver här beaktas.

För denna del finns inga egentliga begränsningar för utredningen. Det är t.ex. möjligt för utredningen att även föreslå andra åtgärder eller ändringar i andra regelsystem som får likartade effekter – dvs. fler arbetade timmar per person.

Åtgärder som förbättrar arbetsmiljön

Utredaren ska analysera olika alternativ och föreslå åtgärder i arbetsmiljön som förbättrar möjligheterna till ett förlängt arbetsliv och noggrant analysera konsekvenser för individ, arbetsmarknad och samhälle. I det ingår att analysera hur åtgärderna påverkar kvinnor och män och jämställdheten mellan könen samt vilka de fördelningspolitiska effekterna blir av förslagen.

Det är det förlängda arbetslivet som är målet och arbetsmiljöåtgärder och arbetstidsregler som är redskapet. Det innebär att arbetsmiljö kan tolkas i obegränsat vid bemärkelse så länge det förbättrar möjligheterna för ett längre arbetsliv. Åtgärderna kan därmed t.ex. avse förbättringar som ökar förutsättningarna för att jobba fram till 65 år, åtgärder som gör det möjligt att jobba på heltid eller deltid flera år efter 65 år och åtgärder för att möjliggöra en anpassning av arbetsuppgifter och liknande i de högre åldrarna. Det

bör här beaktas att arbetstidsfrågor i hög grad hanteras av arbetsmarknadens parter och frågorna hanteras med hänsyn till detta.

De förbättringar som föreslås kan röra förslag till ändrad lagstiftning men utredaren kan även identifiera sådana förhållanden på arbetsmarknaden som inte direkt regleras av författning och peka på behov av åtgärder som kan leda till en förbättrad arbetsmiljö. Åtgärderna ska ta sikte på sådant som ger förbättrade möjligheter för dem som befinner sig i arbetskraften men riskerar att behöva lämna arbetsmarknaden till följd av åldersrelaterade skäl, dvs. att åldern i sig leder till att man har svårt att klara av ett fortsatt arbete. Det kan t.ex. handla om möjligheterna att påverka sina arbetstider, möjligheterna till deltid eller möjligheterna för ett lägre arbetstempo eller alternativa arbetsuppgifter. Det kan dock också handla om mer preventiva åtgärder riktade mot något yngre arbetskraft i syfte att motverka risker för senare förslitningsskador. Det ligger däremot inte i uppdraget att peka på åtgärder som exklusivt hjälper personer utanför arbetskraften att ta sig in på arbetsmarknaden men självklart kan åtgärderna gärna ha en sådan dubbel verkan.

Konsekvensbeskrivning

En väsentlig del av uppdraget är en konsekvensbeskrivning av de förslag som lämnas. Det gäller t.ex. konsekvenser på kort och lång sikt för

- Pensionssystemet
- statens budget och de offentliga finanserna
- dagens pensionärer, de som snart går i pension respektive yngre pensionssparare
- jämställdhet mellan kvinnor och män
- tjänstepensionsavtalen
- arbetsmarknadens parter och företagen
- sysselsättningen
- lönebildningen
- tillväxten
- miljön
- folkhälsan och ohälsan
- internationella överenskommelser och konventioner

Arbetsformer för utredningen

Uppdraget berör i första hand det allmänna ålderspensionssystemet och åldersgränserna i systemet. Dessa har dock stor betydelse för samhället i övrigt och förändringar får följdverkningar inom många områden. Därutöver har den del av uppdraget som berör arbetsmiljöfrågor och arbetstidsfrågor en direkt koppling till arbetsmarknaden och dess organisationer. Det är därför angeläget att arbetet sker i samråd med alla berörda organisationer och myndigheter och att utredningen har ett utåtriktat och förankrande arbetsätt.

Utredningen har särskilt stor betydelse för tjänstepensionsavtalen och för förhållanden i arbetslivet som rör arbetsmarknadens parter. Samråd med dessa organisationer är därför av särskild betydelse. En särskild referensgrupp med företrädare för de organisationerna ska därför finnas för löpande dialog och samråd. Pensionsgruppen ska vid lämpliga tillfällen informeras om utredningens arbete. Därutöver står det utredaren fritt att inrätta fler referensgrupper eller att organisera förankringsarbetet på annat sätt.

Pensionsmyndigheten ska bistå utredaren och utredaren ska i övrigt samråda med relevanta myndigheter såsom Arbetsmiljöverket.

Redovisning av uppdraget

Utredaren ska redovisa sin analys i en delrapport till regeringen senast den 16 januari 2012. I rapporten kan även förslag lämnas som är möjliga och lämpliga att genomföra i ett tidigt skede. Utredaren ska slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 april 2013.

Utöver nämnda två rapporter får utredaren om det bedöms lämpligt på eget initiativ publicera skrifter eller rapporter i syfte att bredda kunskap och skapa debatt.

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv (2011:05)

**Dir.
2012:1**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 2012

Förlängd tid för uppdraget

Regeringen beslutade den 14 april 2011 direktiv om översyn av pensionsrelaterade åldersgränser och möjligheter för ett längre arbetsliv (dir. 2011:34). Utredningen ska enligt sina direktiv i en första fas göra en analys av de nuvarande åldersgränserna och de hinder och möjligheter som finns för ett längre arbetsliv. Denna del av uppdraget skulle redovisas i ett delbetänkande senast den 16 januari 2012. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 april 2013.

Omfattningen av analysfasen motiverar ytterligare utredningstid innan ett delbetänkande kan lämnas. Delbetänkandet ska i stället redovisas senast den 15 april 2012.

(Socialdepartementet)

Förteckning av deltagare i referensgrupp, expertpanel m.m.

Referensgruppen

Åsa Krook, förhandlare, Arbetsgivarverket

Robert Cloarec, senior adviser, Arbetsgivarverket

Christina Järnstedt, ombudsman, arbetslivsenheten, LO

Renée Andersson, utredare, arbetslivsenheten, LO

Åsa Forsberg, pensions- och försäkringsfrågor, OFR

Hans Norin, pensions- och försäkringsfrågor, OFR

Gunilla Dahmm, ombudsman, PTK

Ann Lundberg Andersson, ombudsman, PTK

Ossian Wennström, ombudsman/utredare pensioner och försäkringar, SACO

Helena Larsson, jurist, SACO

Hans Gidhagen, förhandlare och ansvarig för ITP-avtalen, Svensk näringsliv

Lars Gellner, arbetsrättsexpert, Svensk näringsliv

Niclas Lindahl, förhandlare, avdelningen för arbetsgivarpolitik, Sveriges kommuner och landsting

Pia Gellerstedt, handläggare, avdelningen för arbetsgivarpolitik, Sveriges kommuner och landsting

Åsa Forssell, utredare, välfärdsolitik, TCO

Jana Fromm, utredare, arbetsmiljö, TCO

Expertpanelen

Stefan Ackerby, bitr. avdelningschef, SKL

Lennart Flood, professor, Nationalekonomiska institutionen, Göteborgs Universitet (dessutom utredningens vetenskapliga rådgivare)

Anders Forslund, bitr. chef, professor, IFAU

Daniel Hallberg, chef för effektivitetsgranskning och utvärdering, Inspektionen för socialförsäkringen

Laura Hartman, avdelningschef, Analys och prognos, Försäkringskassan

Anna Hedborg, f.d. generaldirektör och statsråd (dessutom rådgivare till utredningen och sammankallande i referensgruppen)

Christer Hogstedt, pro fem, forskare vid IMM, Karolinska Institutet

Irene Jensen, professor i personskadeprevention vid Institutet för miljömedicin, KI

Boo Johansson, professor i psykologi, Göteborgs universitet

Anders Klevmarken, professor emeritus, nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet

Mårten Lagergren, docent, Äldrecentrum och SNACK

Thomas Lindh, professor i arbetsmarknadsekonomi, Institutet för framtidsstudier

Jonas Malmberg, professor i civilrätt, särskilt arbetsrätt, Uppsala universitet

Oskar Nordström Skans, docent IFAU och projektledare för senaste Långtidsutredningen

Lena Lundkvist, demograf, SCB

Hans Olsson, ekonom, Pensionsmyndigheten

Mårten Palme, professor, nationalekonomiska institutionen, Stockholms universitet

Ole Settergren, chef pensionsutvecklingsavdelningen, Pensionsmyndigheten

Gabriella Sjögren Lindquist, docent i nationalekonomi, stf. föreståndare, Institutet för social forskning, Stockholms universitet

Ywonne Strempel, avdelningschef, Arbetsmiljöverket

Magnus Svartengren, professor i yrkes- och miljömedicin,
Institutionen för folkhälsovetenskap, Karolinska institutet
Ingemar Svensson, fil.lic. analytiker, Pensionsmyndigheten
Kjell Torén, professor, arbets- och miljömedicin, Göteborg
Michael Tåhlin, professor i sociologi, Institutet för social
forskning, Stockholms universitet
Eskil Wadensjö, professor i nationalekonomi, Institutet för social
forskning, Stockholms universitet
Eva Vingård, professor i arbets- och miljömedicin, Uppsala
Universitet

Analytiker och experter vid myndigheter och departement

Marcela Cohen Birman, utredare, Inspektionen för
socialförsäkringen
Gudrun Ehnsson, enhetschef, Pensionsmyndigheten
Tommy Lowen, analytiker, Pensionsmyndigheten
Kristoffer Lundberg departementssekreterare, Socialdepartementet
Danne Mikula, analytiker, Pensionsmyndigheten
Tomas Pettersson, departementssekreterare, Socialdepartementet
Magnus Sjöström, departementssekreterare, Socialdepartementet
Olle Sundberg, ämnesråd, Finansdepartementet
Patric Tirmen, departementssekreterare, Socialdepartementet
Sara Örnhall Ljungh, departementssekreterare,
Socialdepartementet
Magnus Falk, omvärldsanalytiker, Arbetsmiljöverket
Börje Bengtsson, statistiker, Arbetsmiljöverket

Sakkunniga inom tjänstepensionsområdet

Catharina Bäck, Sverige Kommuner och Landsting

Per-Ola Carlén, SPV

Anne-Maria Carlsgård, Kommunal

Magnus Furbring, LO

Lars Gellner, Svenskt Näringsliv

Tomas Jürisoo, Alecta

Anders Karlsson, KPA

Jenny Kling, SPV

Andreas Lundin, SPV

Thomas Månsson, KPA

Fredrik Palm, Alecta

Stefan Sjödin, SPV

Kerstin Strand, KPA

Per-Olof Westerlund, PTK

Pehr Öberg, Alecta

Pehr Östberg, Alecta

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt.
– den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning
– riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden
– en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv.
Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]
Snabbare betalningar. [11]
Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]
En sammanhållen svensk polis. [13]
En ny brottskadslag. [26]

Socialdepartementet

- Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]
Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]
Psykiatri och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]
Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]
Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]

Finansdepartementet

- Skatteincitament för riskkapital. [3]
Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Utbildningsdepartementet

- Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]
Högskolornas föreskrifter. [5]
Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]
Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]
Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]
Mål för rovdjuren. M. [22]

Näringsdepartementet

- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]
Nationella patent på engelska? [19]
Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N. [21]
Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Kulturdepartementet

- Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]
Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. [16]
Mindre våld för pengarna. [23]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området [4]
Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]