

Innehåll

1	Inledning.....	9
1.1	En demografisk parentes	9
1.2	Ändrade förutsättningar	10
1.3	Framtidsutsikter.....	13
1.4	Disposition	14
2	De äldre på arbetsmarknaden	17
2.1	Arbetskraftsdeltagande.....	17
2.2	Sysselsättning	19
2.3	Antal arbetade timmar	23
2.4	Den faktiska pensionsåldern	27
2.5	Utträdesvägar	29
2.6	Avslutning	34
3	Att arbeta eller inte arbeta	37
3.1	Utträdesvägar och graden av valfrihet	37
3.2	Faktorer som påverkar utträdesbeslutet.....	40
3.3	Ekonomiska drivkrafter i utträdesbeslutet.....	44
3.4	Vem kommer att drabbas?.....	50
4	Utträden via ohälsöförsäkringarna	57

4.1	Ohälsans omfattning.....	58
4.2	Hälsomässiga och administrativa förklaringar	69
4.2.1	Hälso- och åldersrelaterade faktorer	69
4.2.2	Administrativa faktorer	77
4.3	Avslutning.....	81
5	Ohälsan och de ekonomiska drivkrafterna.....	83
5.1	Sjukskrivningsbeslutet	84
5.2	Empiriska belägg	86
5.3	Normer, värderingar och motivation	95
5.4	Reformmöjligheter på ohälsa- och arbetsmiljöområdet.....	98
5.5	Avslutning.....	101
6	Utträden via arbetslöshet.....	103
6.1	Arbetslöshetens omfattning	103
6.2	De äldres kompetens och arbetsförmåga.....	107
6.2.1	Kompetens.....	107
6.2.2	Arbetsförmåga.....	112
6.3	Lönebildning och arbetsmarknadspolitik	113
6.3.1	Lönebildningen	113
6.3.2	Arbetsmarknadspolitiken	115
6.4	Arbetsrätten.....	118
6.5	Attityder bland arbetsgivare och äldre	120
6.5.1	Arbetsgivarnas syn på äldre i arbetslivet.....	120
6.5.2	De äldres inställning till arbete.....	122
6.6	Sammanfattning och reformmöjligheter.....	123
7	Utträden via pensionslösningar	127
7.1	Tidiga uttag av ålderspension	127
7.1.1	Omfattning.....	127
7.1.2	Beskrivning av systemet	128

7.2	Tidiga uttag av avtalspension.....	131
7.2.1	Omfattning och principer	131
7.2.2	Beskrivning av de olika pensionsavtalen	132
7.2.3	Avtalspensionernas utbuds- och efterfrågeffekter ...	136
7.3	Tidiga utträden genom avgångspension	139
7.3.1	Omfattning	139
7.3.2	Arbetsgivarnas motiv till avgångspensionering	140
7.3.3	Individernas motiv till avgångspensionering.....	142
7.4	Tidiga utträden genom eget sparande.....	142
7.4.1	Eget sparande – orsak till utträde?.....	142
7.4.2	Olika sparformer	145
7.5	Sammanfattning och reformmöjligheter	150
8	Ekonomiska drivkrafter i ålderspensionssystemet.....	155
8.1	Incitamenten i det existerande systemet	155
8.1.1	En 49-årig medelinkomsttagares utbildningsbeslut	157
8.1.2	En 40-årig medelinkomsttagares utbildningsbeslut	161
8.1.3	En 49-årig låginkomsttagares utbildningsbeslut.....	162
8.1.4	Sammanfattning.....	164
8.2	Ett reformerat system.....	165
8.2.1	Möjligheter till stärkta ekonomiska drivkrafter.....	165
8.2.2	En 49-årig medelinkomsttagares utbildningsbeslut med stärkta ekonomiska drivkrafter	167
8.2.3	En 40-årig medelinkomsttagares utbildningsbeslut med stärkta ekonomiska drivkrafter	170
8.2.4	En 49-årig låginkomsttagares utbildningsbeslut med stärkta ekonomiska drivkrafter.....	171
8.3	Avslutning om reformmöjligheter.....	173
9	Scenarier.....	175
9.1	Trendscenariot	176
9.1.1	Arbetsutbudet.....	176

9.1.2	Antaganden	180
9.1.3	Sannolikheten att trendscenariot inträffar	184
9.2	Basscenariot	186
9.2.1	Arbetsutbudet	186
9.2.2	Antaganden och möjliga reformer	188
9.2.3	Sannolikheten att basscenariot inträffar	190
9.3	Sysselsättningsscenariot.....	191
9.3.1	Arbetsutbud	192
9.3.2	Antaganden och möjliga reformer	194
9.3.3	Sannolikheten att sysselsättningsscenariot inträffar	198
9.4	Effekter på antalet arbetade timmar totalt i ekonomin, jämförelse mellan scenarierna	200
10	Sammanfattning och slutsatser	205
	Referenser	215

*The days of our years are threescore years and ten;
and if by reason of strength they be fourscore years,
yet is their strength labour and sorrow;
for it is soon cut off, and we fly away.
Psalm 90, v. 10.*

1 Inledning¹

1.1 En demografisk parentes

För de industrialiserade länderna var huvuddelen av 1900-talet en period med gynnsamma demografiska förutsättningar. Kombinationen låga födelsetal och få äldre innebar att försörjningsbördan för den yrkesaktiva delen av befolkningen var låg. Den gynnsamma situationen förstärktes i åtskilliga länder, däribland Sverige, av kvinnornas inträde på arbetsmarknaden. För Sveriges del gav arbetskraftsinvandring också ett betydande tillskott av arbetskraft under 1950- och 1960-talen. Sammantaget innebar den höga andelen i förvärsaktiv ålder och nya gruppers inträde på arbetsmarknaden att det var möjligt att kombinera en hög tillväxt med en minskad genomsnittlig arbetstid och en utbyggnad av den offentliga tjänsteproduktionen och olika sociala trygghetssystem.

Att trygghetssystemen påverkade arbetsutbudet i negativ riktning utgjorde inget problem – tvärtom var syftet att göra det möjligt för personer som drabbats av nedsatt arbetskapacitet på grund av exempelvis ålder eller arbetsskada att dra sig tillbaka från arbetslivet utan att för den skull drabbas av kraftigt sänkta inkomster. Trygghetssystemen utgjorde på så vis en försäkring mot den ökade inkomstosäkerhet som industrialiseringen och urbaniseringen innebar. Kollektivavtal som minskade spännvidden mellan låga och höga löner inom företag och branscher var ett annat sätt att hantera den ökade risken för dåliga inkomstutfall. Kollektivavtalen underlättade i många fall lönebildningen, men de höga implicita minimilönerna kunde göra det svårare för svaga

¹ Arbetet med denna bilagan har underlättats av värdefulla synpunkter från en referensgrupp bestående av Eskil Wadensjö (SOFI), Hans Olsson (Svenska Kommunförbundet), Harald Mårtensson (SACO), Ingemar Svensson (RFV), Jonas Norlin (Finansdepartementet) och Peter Skogman-Thoursie (RFV och FIEF). Även medarbetarna på ekonomiska avdelningen inom Finansdepartementet har bidragit med konstruktiva synpunkter och kommentarer. Anna Westerberg (Finansdepartementet) har bidragit med beräkningarna av pensionsutfall i rapporten. Författarna ansvarar själva för innehållet samt slutsatserna i rapporten.

grupper på arbetsmarknaden att få ett arbete och i vissa fall också att behålla det.

Utbyggnaden av de offentliga trygghetssystemen och den offentligt finansierade produktionen av välfärdstjänster möjliggjordes genom en ökad beskattning. Mellan 1950 och 1970, då stora delar av dagens trygghetssystem byggdes upp, steg skattekvoten från 21 till 40 procent.² År 1977 uppgick skattekvoten till 53 procent, och därefter har den pendlat mellan 50 och 55 procent.³ Kommunalskatten står för en stor del av ökningen. Mellan 1950 och 1980 steg kommunalskatten i Stockholm från 7,87 till 27,5 procent, för att år 2000 uppgå till 31 procent.⁴

Den ökade beskattningen i kombination med utbyggnaden av trygghetssystemen har lett till ökade marginal- och tröskel-effekter.⁵ För personer som betalade statlig inkomstskatt och hade en inkomst över socialförsäkringstaket uppgick den sammanlagda marginals-katten på arbete till omkring 67 procent år 2000.⁶ För låginkomsttagare och personer utan arbete kan de ekonomiska drivkrafterna till arbete vara ännu svagare, men då beroende på bland annat ersättningsnivåerna i socialförsäkringssystemen och inkomstprövade bidrag.⁷ I vilken utsträckning de försvagade ekonomiska drivkrafterna till arbete har påverkat arbetsutbudet skiljer sig åt mellan olika grupper och beror också på i vilken utsträckning den så kallade arbetslinjen har tillämpats i trygghetssystemen.

1.2 Ändrade förutsättningar

Befolkningens ålderssammansättning påverkar både de offentliga utgifterna och skatteintäkterna. Vid sidan av medellivslängden spelar förändringar i barnafödandet en viktig roll för befolkningens sammansättning. Under 1900-talet kännetecknades barnafödandet i Sverige av kraftiga fluktuationer mellan åren. Fluktuationerna har berott både på variationer i den ekonomiska utvecklingen och på

² Ökningen blir inte fullt lika snabb om hänsyn tas till den rundgång med statens medel som uppstår till följd av att ersättningarna från socialförsäkringarna beskattas.

³ Riksskatteverket [2002].

⁴ Församlingsskatten är inkluderad. Se Lodin et al., [2001].

⁵ Marginaleffekterna avspeglar de ekonomiska drivkrafterna att förändra arbetsutbudet på marginalen, dvs. antalet arbetade timmar. Tröskeleffekter avspeglar de ekonomiska drivkrafterna att gå från exempelvis arbetslöshet till arbete.

⁶ I beräkningen är effekten av de sociala avgifterna inkluderade, men inte av den indirekta beskattningen.

⁷ Se SOU 2004:2.

politiskt fattade beslut.⁸ Det genomsnittliga barnantalet för kvinnor födda sedan seklets början har däremot legat påfallande stabilt på lite drygt två barn. Detta kan jämföras med att kvinnor som föddes i Sverige under 1870-talet i genomsnitt födde drygt 3,5 barn.⁹

De i ett historiskt perspektiv förhållandevis låga födelsetalen i kombination med en stigande medellivslängd innebar att andelen äldre i befolkningen ökade. Under perioden 1900–1930 uppgick andelen av befolkningen som var 65 år och äldre till i genomsnitt 8,5 procent. Andelen över 65 år har sedan successivt stigit och utgjorde 1990 17,8 procent av befolkningen. Under perioden 2010–2030 beräknas andelen över 65 år i genomsnitt uppgå till 22,1 procent för att därefter fortsätta att stiga. De äldres andel av befolkningen kommer därmed på sikt att mer än fördubblas jämfört med 1960 och tredubblas jämfört med de nivåer som rådde i början av 1900-talet.

Andelen äldre har ökat också i övriga OECD-länder. För Sveriges del var försörjningskvoten, som definieras som antalet yngre än 20 år och äldre än 64 år i förhållande till antalet i åldern 20–64 år, en av de högsta bland OECD-länderna år 1995, medan den år 1960 var en av de lägsta.¹⁰ Under åren framöver kommer däremot ökningen av försörjningskvoten att bli mer påtaglig i flera andra västeuropeiska länder och Japan. Som diagram 1.1 visar kommer emellertid försörjningskvoten att öka kraftigt också i Sverige efter år 2010. Att ökningen beräknas bli kraftig först efter år 2010 är något som Sverige har gemensamt med många andra OECD-länder. Orsaken är att de stora årskullarna som föddes under åren efter andra världskriget fortfarande är i förvärvsaktiv ålder fram tills dess.¹¹

⁸ Ett exempel på hur politiska beslut påverkar barnafödandet är att antalet födda barn ökade kraftigt efter att det infördes en ”snabbhetspremie” i föräldraförsäkringen i mitten av 1980-talet. Snabbhetspremien gjorde det lönsamt för många att skaffa barn med kortare mellanrum, men kan också ha inneburit att fler valde att skaffa minst tre barn. Se SCB [1999].

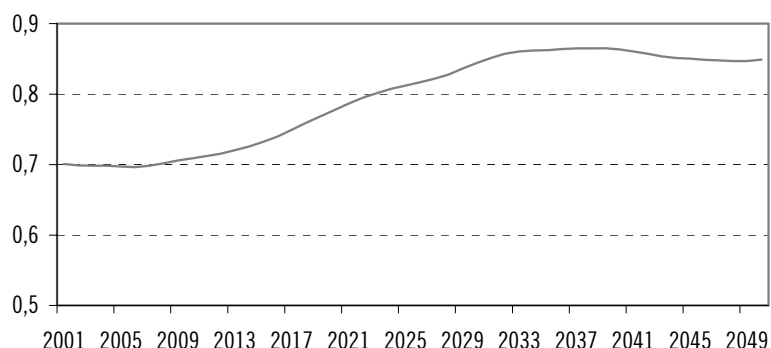
⁹ En del av förklaringen till det höga barnafödandet tidigare var att barn utgör en försäkring inför ålderdomen i förindustriella samhällen. Bland annat den höga barnadödlighet som kännetecknar detta utvecklingsstadium gör att flertalet föräldrar väljer att skaffa flera barn för att försäkra sig om att åtminstone ett eller ett par av barnen ska vara vid liv när föräldrarna blir gamla. I takt med att barnadödligheten sjönk och alternativa trygghetssystem byggdes upp sjönk barnafödandet.

¹⁰ Konjunkturinstitutet [2000].

¹¹ OECD [1998a].

Diagram 1.1 Försörjningskvoten i Sverige, andelen yngre än 20 år och äldre än 64 år i förhållande till 20–64 år, år 2001–2050

Försörjningskvoten



Källa: SCB [a] samt egna beräkningar.

Parallellt med att andelen äldre i befolkningen har ökat har den effektiva pensionsåldern sjunkit och den genomsnittliga arbetstiden minskat. Det minskade arbetskraftsdeltagandet bland de äldre har förstärkt trenden mot en ökande försörjningsbörda för de yrkesarbetande. Inom OECD-länderna har äldres arbetskraftsdeltagande sjunkit trendmässigt sedan 1960-talet. Skillnaderna mellan olika länder har emellertid varit stora. En betydande del av nedgången kan förklaras av att ålderspensions- och trygghetssystem har skapat ekonomiska drivkrafter för ett tidigare utträde ur arbetskraften.¹² Skillnader mellan olika länder i dessa system förklarar också en stor del av skillnaderna i äldres arbetskraftsdeltagande mellan olika länder. En annan förklaring till att många har velat arbeta färre timmar och gå i pension tidigare är att välståndsutvecklingen har bidragit till att efterfrågan på fritid har ökat.

Sverige har ett förhållandevis högt arbetskraftsdeltagande bland äldre. Det beror i hög grad på att incitamenten till tidiga utträden är mindre än i flertalet andra OECD-länder. Trots det har arbetskraftsdeltagandet bland män i åldern 60–64 år sjunkit från omkring 85 procent i början av 1960-talet till dagens nivå på omkring 60 procent. I Belgien, Nederländerna och Italien, där de ekono-

¹² Se bland andra Gruber och Wise [1999] och OECD [2003a].

miska drivkrafterna till fortsatt arbete är speciellt svaga, ligger arbetskraftsdeltagandet i denna grupp så lågt som 20 procent eller mindre. Ser vi däremot till antalet faktiskt arbetade timmar per person i de äldre åldersgrupperna ligger Sverige inte lika bra till. Detta beror bland annat på den höga frånvaron i Sverige och den relativt korta arbetstiden bland männen.

1.3 Framtidsutsikter

Om nedgången av den genomsnittliga arbetstiden och den effektiva pensionsåldern fortsätter kommer det tillsammans med den demografiska utvecklingen leda till en betydande minskning av arbetsutbudet och en lika betydande försämring av tillväxtförutsättningarna. Sammantaget skulle detta innebära en kraftig ökning av försörjningsbördan för dem som förvärvsarbetar. Att den genomsnittliga arbetstiden och den effektiva pensionsåldern har minskat sedan de sociala trygghetssystemen började byggas ut behöver emellertid inte innebära att de kommer att fortsätta att göra det. En orsak till att nedgången i den genomsnittliga arbetstiden kan komma att avta är att den till stor del har varit ett resultat av det kraftigt stigande välståndet i termer av BNP per invånare. Kvinnornas inträde på arbetsmarknaden svarade för en betydande del av välståndsökningen, inte minst på grund av att utbyggnaden av den offentliga sektorn innebar att mycket av det som tidigare utförts i hushållen kom att utföras inom den offentliga tjänsteproduktionen med en högre effektivitet.

Om det inte kommer in nya grupper som kan bidra till att upprätthålla arbetsutbudet kommer ett minskat arbetsutbud bland dem som redan finns på arbetsmarknaden att leda till lägre tillväxt vid en given nivå på produktivitetens utvecklingen. Detta kommer i sin tur att dämpa nedgången i arbetsutbudet eftersom efterfrågan på fritid beror på det ekonomiska välståndet. Oron för att vi skulle få en försämrade ekonomisk utveckling och försämrade förutsättningar att finansiera välfärden för att vi väljer att arbeta mindre framstår därför som något överdriven. Å andra sidan beror nedgången i den genomsnittliga arbetstiden och den effektiva pensionsåldern också på politiskt fattade beslut. För att hantera den demografiska utmaningen måste därför politiken göra en avvägning mellan fördelarna med de sociala trygghetssystemen och de nackdelar de medför för arbetsutbudet och därmed för tillväxten och

utrymmet för offentligt finansierad produktion av välfärdstjänster. En liknande avvägning bör göras av arbetsmarknadens parter eftersom en betydande andel av de institutioner som påverkar arbetsutbudet och efterfrågan på äldres arbetskraft har beslutats i förhandlingar mellan dessa, exempelvis avseende avtalspensioner och lönestrukturer.

Ett ofta framfört förslag till lösning av de demografiskt betingade problemen är att genomföra åtgärder som leder till att de äldre stannar kvar längre i arbetslivet. Ökningen av den förväntade livslängden och de äldres förbättrade hälsa talar för att detta skulle kunna vara en framkomlig väg. Samtidigt är den effektiva pensionsåldern i Sverige redan i dag hög i ett internationellt perspektiv. Det förefaller också vara ett starkt önskemål hos många att kunna dra sig tillbaka från arbetslivet före 65 års ålder. Det är därför befogat att ställa sig frågan om vi kan räkna med de äldre för att lösa våra framtida arbetskraftsbehov. Eftersom en stor del av befolkningen i lägre åldrar står utanför arbetsmarknaden vore det också fel att ensidigt rikta sina förhoppningar till de äldre.¹³ Eftersom åldrandet för det stora flertalet medför en nedsättning av åtminstone den fysiska kapaciteten vore det orättvist om det ställdes ökade krav på de äldre att arbeta kvar samtidigt som många yngre med en mindre nedsättning av arbetskraften erbjöds fortsatt försörjning via olika trygghetssystem. I denna rapport begränsar vi oss emellertid till de äldres arbetsutbud.

1.4 Disposition

Den demografiska utvecklingen väcker frågor om de sociala trygghetssystemens och den offentligt finansierade välfärdens bärkraft. Är det hållbart med en fortsatt hög, och kanske rent av ökande, beskattning av arbete för att upprätthålla trygghetssystem med negativa effekter på arbetsutbudet? Hur påverkas svaret på denna fråga av att den demografiska utvecklingen leder till att arbetsutbudet riskerar att minska samtidigt som behovet av vård och omsorg tenderar att öka? Det är också viktigt att fråga sig vilka som kommer att drabbas av den demografiska utvecklingens kostnader. Kommer den stora andelen äldre innebära att de blir så starka politiskt att de inte påverkas av de demografiska förändringarna, och att det blir de yngre som får bära kostnaderna? Eller

¹³ SOU 2004:19.

kommer det kanske snarare vara en nackdel för de äldre att de blir så många? Om det blir de äldre som får bära en stor del av den demografiska utvecklingens börda, hur kommer den i så fall att fördelas mellan olika grupper av äldre?

För att kunna besvara dessa och andra frågor är det nödvändigt att försöka skaffa sig en bild av hur pass bekymmersam utvecklingen kan tänkas bli rent kvantitativt. Som ett led i detta gör vi en kartläggning av de äldres situation på dagens arbetsmarknad i kapitel 2. I kapitlet redogörs också för de huvudsakliga utträdesvägarna för olika grupper på arbetsmarknaden. I kapitel 3 studeras de äldres utträdesbeslut och vilken roll de ekonomiska drivkrafterna spelar. Dessutom diskuteras vem som kommer att drabbas om den demografiska utvecklingen leder till ett minskat arbetsutbud. I kapitel 4 och 5 diskuteras vilken roll hälsorelaterade faktorer spelar för de äldres arbetsutbud, medan kapitel 6 behandlar förhållandena på arbetsplatserna och efterfrågan på äldre arbetskraft. Utträden via olika pensionslösningar studeras närmare i kapitel 7. I kapitel 8 undersöks genom olika exempel vilka ekonomiska drivkrafter till arbete, utbildning och hälsa som ålderspensionssystemet i kombination med andra trygghetssystem genererar. I kapitel 9 presenteras olika scenarier över de äldres arbetsutbud.

*Tala inte med mig om hur mycket du arbetar.
Berätta i stället hur mycket du får gjort.*

James Ling

2 De äldre på arbetsmarknaden

För att bibehålla en god ekonomisk tillväxt och klara av finansieringen av den offentliga sektorn är det viktigt att utnyttja de resurser som finns i befolkningen. I dagens läge utgör yngre personer, invandrare, äldre personer samt i viss utsträckning kvinnorna de främsta potentiella källorna för att öka antalet arbetade timmar i Sveriges ekonomi i framtiden. När det gäller den äldre delen av arbetskraften och dess ställning på arbetsmarknaden ligger Sverige i toppen internationellt sett. Såväl sysselsättningsfrekvenser som den genomsnittliga pensionsåldern tillhör de högsta inom EU.

År 2000 var den genomsnittliga sysselsättningsfrekvensen för personer i åldern 55–64 år 37,5 procent inom EU och över 64 procent i Sverige. Skillnaden mellan EU-genomsnittet och Sverige är särskilt stor när det gäller de äldre kvinnornas sysselsättningsfrekvenser.

2.1 Arbetskraftsdeltagande

Arbetskraftsdeltagandet i Sverige bland de allra yngsta, 16–24 år och de äldsta, 60–64 år avviker kraftigt från den arbetsföra befolkningen som helhet genom att dessa gruppers arbetskraftsdeltagande är väsentligt lägre. Skillnaderna i arbetskraftsdeltagande mellan övriga åldersgrupper är relativt liten. Arbetskraftsdeltagandet i den äldre delen av den arbetsföra befolkningen har förändrats sedan 1970-talet och skillnaden i kvinnors och mäns utveckling har varit stor. I början av 1970-talet var arbetskraftsdeltagandet i gruppen, 60–64 år dubbelt så högt bland männen som bland kvinnorna. Skillnaden minskade fram till 1990 som ett resultat av att männens arbetskraftsdeltagande minskade medan kvinnornas ökade. Fram till slutet av 1990-talet fortsatte de äldre männens deltagande att sjunka medan kvinnornas nivå förblev konstant. Efter 1998 har

arbetskraftsdeltagandet för den äldre delen av befolkningen återhämtat sig och under 2002 låg det på samma nivå som 1990.

Över 80 procent av den svenska befolkningen mellan 55 och 59 år ingick i arbetskraften år 2002, vilket kan jämföras med genomsnittet för EU-länderna som var knappa 60 procent. I gruppen mellan 60 och 64 år var arbetskraftsdeltagandet i Sverige 57 procent vilket var mer än dubbelt så högt jämfört med EU-länderna som genomsnitt. Som framgår av tabell 2.1 var variationerna stora mellan de olika länderna inom EU. Förutom Sverige utmärker sig även Danmark och Storbritannien med relativt högt arbetskraftsdeltagande bland äldre. Italien och Belgien är de länder där arbetskraftsdeltagandet varit lägst inom EU.

Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet minskade arbetskraftsdeltagandet bland de äldre i många EU-länder och även i EU som genomsnitt. I de flesta EU-länderna ökade dock arbetskraftsdeltagandet mellan 1995 och 2002, och i en del länder har ökningen varit kraftig.

Tabell 2.1 Arbetskraftsdeltagande bland äldre som andel av befolkningen olika EU-länder

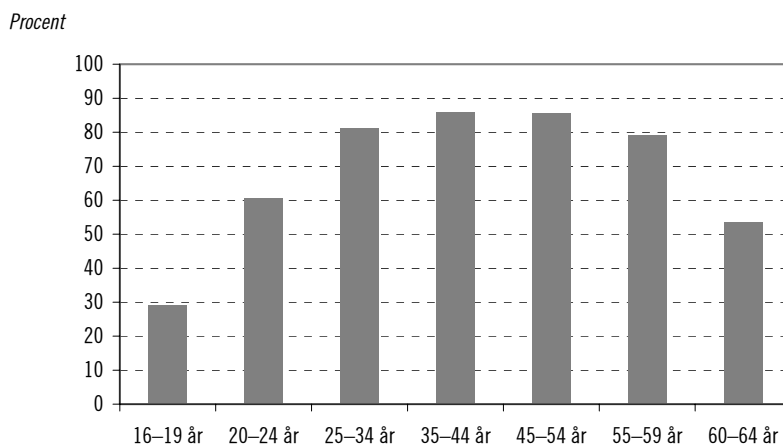
Procent

	1990		1995		2002	
	55–59 år	60–64 år	55–59 år	60–64 år	55–59 år	60–64 år
Belgien	32,5	11,2	37,0	11,7	40,1	11,4
Danmark	74,4	39,3	70,2	35,5	79,5	35,4
Finland	62,5	25,2	63,0	20,7	71,4	27,6
Frankrike	56,2	19,7	57,2	15,6	61,2	16,1
Grekland	49,7	32,7	51,0	33,1	50,3	31,2
Irland	-	-	49,6	35,0	56,9	39,3
Italien	-	-	39,6	18,9	41,1	19,6
Nederländerna	45,9	14,9	44,9	14,2	60,6	21,9
Portugal	56,0	39,2	55,3	37,7	61,9	43,6
Spanien	49,0	30,6	47,4	27,3	52,3	31,2
Sverige	83,0	58,2	80,3	52,7	82,2	57,3
Storbritannien	57,5	21,3	59,7	19,1	66,8	24,7
Tyskland	67,9	37,9	64,6	37,2	67,8	39,4
<i>EU genomsnitt</i>	<i>57,1</i>	<i>26,5</i>	<i>54,4</i>	<i>23,6</i>	<i>59,6</i>	<i>26,7</i>

Källa: OECD [2003c].

2.2 Sysselsättning

I likhet med arbetskraftsdeltagandet så är sysselsättningsfrekvenserna väsentligt lägre för befolkningen i åldern 60–64 år än för personer i åldern 25–59 år. År 2002 var sysselsättningsfrekvenserna i åldern 60–64 år 54 procent jämfört med över 85 procent i åldern 25–54 år. Av diagram 2.1 framgår att sysselsättningsfrekvenserna börjar avta efter 54 års ålder och faller kraftigt efter 60 års ålder. Även frekvenserna för personer yngre än 25 år är klart lägre än för personer mellan 25 och 54 år.

Diagram 2.1 Sysselsättningsfrekvenser som procent av befolkningen för olika åldersgrupper, år 2002

Källa: SCB [b].

Sysselsättningen bland äldre har liksom arbetskraftsdeltagandet förändrats över tiden. Utvecklingen i Sverige har gått mot ett tidigare utträde ur arbetslivet vilket resulterat i att arbetskraftsdeltagande och sysselsättning minskat. Det är framförallt bland män i åldern 60-64 år som andelen sysselsatta minskat trendmässigt från 1960-talet till mitten av 1990-talet. De första åren på 2000-talet har det dock skett en liten återhämtning för denna grupp, men sysselsättningen är fortfarande väsentligt lägre än den var 1980. Utvecklingen för kvinnorna har varit väsentligt annorlunda. Under 1970- och 1980-talet tog många kvinnor steget ut i arbetslivet och sysselsättningen steg kraftigt, om än från relativt låga nivåer. Men under lågkonjunkturen i början av 1990-talet sjönk även de äldre kvinnornas sysselsättningsfrekvenser. De äldre kvinnornas sysselsättning steg inte heller under sysselsättningsuppgången under slutet av 1990-talet. Det är först under de första åren på 2000-talet som sysselsättningen för de äldre kvinnorna har återhämtat sig något. Återhämtningen för de äldsta, 60-64 år, i arbetskraften har varit svag efter lågkonjunkturen i början av 1990-talet och dessutom inträffat senare än för andra grupper.

Tabell 2.2 Sysselsatta i Sverige i procent av befolkningen, 55–59 och 60–64 år

		<i>Procent</i>				
		1980	1990	1994	1999	2002
Män	25–54 år	94	93	83	84	86
	55–59 år	86	86	76	79	81
	60–64 år	68	62	51	51	56
Kvinnor	25–54 år	82	90	81	81	82
	55–59 år	68	78	75	76	77
	60–64 år	40	52	43	43	51

Källa: SCB [b].

Den långsiktiga utvecklingen mot ett minskat arbetskraftsdeltagande bland äldre är inte unik för Sverige utan är något som skett i många EU-länder. Sverige har fortfarande ett relativt sent utträde ur arbetskraften trots utvecklingen under 1990-talet. I åldern 55–64 år har Sverige den högsta sysselsättningsfrekvensen inom hela EU och även bland personer över 65 år hävdar sig Sverige väl, se tabell 2.3. Inom OECD finns det dock länder där utträdet ur arbetskraften sker ännu senare och sysselsättningen bland äldre är högre än i Sverige. Bland dessa återfinns Norge, Island, Schweiz och Japan.

En viktig förklaring till Sveriges internationellt höga sysselsättningsfrekvens bland äldre är den stora andelen kvinnor som är sysselsatta. Denna andel har som tidigare beskrivits minskat i Sverige under 1990-talet medan det i merparten av OECD-länderna skedde en ökning av kvinnornas sysselsättning. Ökningen av andelen äldre kvinnor som är sysselsatta beror till stor del på att de nya årskullar som kommer in i gruppen äldre hade ett högre arbetskraftsdeltagande också i yngre åldrar än tidigare årskullar.

Tabell 2.3 Andelen sysselsatta i befolkningen år 2002 i åldrarna 55–59 år, 60–64 år

Procent

Land	Kvinnor		Män	
	55–59 år	60–64 år	55–59 år	60–64 år
Belgien	26,0	6,4	50,9	16,5
Danmark	69,8	24,1	80,9	43,3
Finland	65,5	23,5	64,5	28,7
Frankrike	50,2	14,5	64,8	16,7
Tyskland	49,8	15,1	67,6	30,7
Grekland	29,0	19,8	68,4	41,9
Irland	37,0	22,8	73,4	54,2
Italien	26,3	8,9	53,1	29,6
Nederländerna	42,9	12,5	75,5	30,1
Portugal	48,6	35,1	71,3	50,5
Spanien	27,5	15,7	70,5	44,0
Sverige	77,1	50,8	81,0	56,4
Storbritannien	58,1	28,0	72,9	48,5
<i>EU-15</i>	<i>44,8</i>	<i>17,3</i>	<i>66,8</i>	<i>33,9</i>
Australien	50,5	23,6	72,1	46,7
Island	86,9	83,2	93,4	88,8
Japan	58,1	39,2	93,8	70,9
Kanada	54,2	30,4	73,9	50,9
Korea	49,5	46,4	80,1	66,5
Nya Zeeland	62,3	43,9	85,1	68
Norge	74,6	52,0	83,6	60
USA	63,8	44,1	78	57,6

Källa: OECD [2003d].

2.3 Antal arbetade timmar

Antalet arbetade timmar per person är en väsentlig komponent för att studera det totala utbudet av arbetskraft i ekonomin. Det finns en mängd orsaker till att individer inte arbetar heltid - föräldraledighet eller deltidsarbete på grund av små barn, nedsatt arbetsförmåga och arbetslöshet är exempel på sådana. Frånvaron från arbete och arbetstiden för personer i arbete bör studeras separat för att särskilja de olika orsakerna till vad som påverkar den genomsnittliga arbetstiden.

Frånvaron från arbete har generellt varit högre bland kvinnorna än bland männen sedan 1970-talet. Bland männen har frånvaron varit högre bland äldre, medan huvudgruppen, 25 till 54 år har den högsta frånvaron bland kvinnorna. Historiskt har frånvaron varierat och har tenderat att vara aningen högre i högkonjunkturer. Sedan 1999 har emellertid frånvaron ökat för de flesta grupper men särskilt bland de mellan 25 och 54 år.¹⁴ I kapitel 4 återkommer vi till orsakerna bakom den ökande frånvaron.

I tabell 2.4 visas utvecklingen sedan 1970 av det faktiska antalet arbetade (i lönearbete) timmar per vecka för personer i arbete i olika åldersgrupper könsuppdelat. För både män och kvinnor i Sverige är antalet arbetade timmar som högst i åldern 25–54 år. Deltidsarbete är vanligare bland kvinnorna i samtliga åldersgrupper vilket även avspeglas i att den faktiska arbetstiden är kortare för kvinnor än för män. Arbetstiden är även påtagligt kortare bland de äldsta personerna 60–64 år än för övriga delar av befolkningen över 25 år.

Bland männen i den äldsta gruppen, 60–64 år skedde det en trendmässig nedgång i arbetstiden med 20 procent mellan 1970 och 1995. Under senare delen av 1990-talet återhämtade sig arbetstiden i gruppen något. Även för den äldsta gruppen, 60–64 år av kvinnor minskade arbetstiden fram till mitten av 1990-talet men ökade under senare halvan av 1990-talet. För männen i åldern 25–59 år minskade arbetstiden mellan 1970 och 1980 och har därefter inte förändrats nämnvärt. Kvinnornas arbetstid i åldern 25–59 år minskade svagt mellan 1970 och 1980 men har ökat fram till år 1999.

Även om det är orimligt att anta att den potentiella arbetstiden för samtliga individer är 40 timmar per vecka är det uppenbart att den största potentialen att öka arbetstiden i Sverige finns i ibland kvinnor generellt och särskilt bland dem som är äldre än 59 år.

¹⁴ SCB [b].

Tabell 2.4 Antal faktiskt arbetade timmar i lönearbete per vecka för personer i arbete i Sverige

Arbetade timmar

	Kvinnor			Män		
	25–54 år	55–59 år	60–64 år	25–54 år	55–59 år	60–64 år
1970	31,9	31,2	31,2	44,6	43,8	43,8
1980	30,8	29,4	29,4	41,2	39,2	39,2
1990	33,2	31,6	28,9	41,4	40,5	36,7
2001	34,4	34,3	30,9	40,9	40,2	36,3
2002	34,4	34,0	31,2	40,3	39,8	36,5

Källa:SCB [b].

Det kan vara svårt att jämföra den faktiska arbetstiden per person mellan olika länder på grund av olikheter i metoder och källor för datainsamling. Däremot kan utvecklingen av arbetstiden i olika länder studeras för att belysa skillnader i den historiska utvecklingen. I internationella jämförelser mäts ofta den faktiska arbetstiden i relation till antalet sysselsatta istället för som i tabell 2.4, i relation till personer i arbete.¹⁵ En hög andel frånvarande i exempelvis sjukdom innebär att den faktiska arbetstiden igenomsnitt är lägre om man relaterar till de sysselsatta istället för de i arbete. Det bör påpekas att även skillnader i definitioner av sysselsatta mellan länder kan påverka nivån på den genomsnittliga arbetstiden. Som exempel definieras långtidssjukskrivna i Sverige som sysselsatta men dessa definieras som icke sysselsatta i vissa andra länder vilket drar ner genomsnittet för Sverige relativt andra länder.

Utvecklingen av arbetstiden per sysselsatt totalt i Sverige skiljer sig åt från de flesta länderna inom EU. I Sverige ökade den genomsnittliga arbetstiden mellan år 1983 och 1999 för att därefter minska något. Invånarna i de flesta länder i EU har däremot arbetat allt kortare tid vilket innebär att Sverige även ökat arbetstiden relativt övriga EU-länder. Om en rangordning görs med avseende på den faktiska arbetstiden år 2001 för samtliga sysselsatta, oavsett ålder, bland EU-länderna hamnar Sverige i mitten. Görs samma rangordning år 1990 hade Sverige den tredje kortaste arbetstiden.¹⁶

Skillnader i den genomsnittliga arbetstiden för hela befolkningen mellan olika länder kan påverkas av demografiska faktorer. I länder

¹⁵ Personer i arbete definieras som antal sysselsatta minus personer tillfälligt frånvarande genom exempelvis sjukdom, semester eller tjänstledighet.

¹⁶ OECD [2002a]

där exempelvis andelen kvinnor eller andelen äldre bland de sysselsatta är hög påverkas antalet arbetade timmar negativt eftersom dessa grupper generellt har kortare arbetstid än exempelvis medelålders män. Därför kan även skillnader i utvecklingen i arbetstid mellan olika länder bero på skillnader i hur sammansättningen bland de sysselsatta utvecklats. I Sverige arbetar de äldre förhållandevis få timmar jämfört med övriga EU-länder, det gäller såväl kvinnorna som männen. Som framgår av tabell 2.5 är det endast i Nederländerna och Belgien som de äldre männen arbetar färre timmar. Bland kvinnorna mellan 55 och 59 år är det endast Nederländerna och Storbritannien som har lägre antal arbetade timmar per sysselsatt än Sverige bland kvinnorna. För de äldsta kvinnorna, 60–64 år, är situationen något bättre för Sveriges del, då förutom Nederländerna och Storbritannien, även ytterligare två länder arbetade färre timmar. Skillnaden mellan männens och kvinnornas arbetstid bland de äldre är för Sveriges del mindre än i de flesta andra länder inom EU.

Tabell 2.5 Antal faktiskt arbetade timmar per vecka och sysselsatt år 2002 och rangordning för anställda i åldern 55–59 och 60–64 år, EU-länderna

Timmar per vecka och sysselsatt

Land	Män		Kvinnor					
	55–59 år	60–64 år	55–59 år	60–64 år				
Grekland	43,9	1	44,0	1	38,2	1	37,6	1
Irland	41,1	2	39,8	3	27,4	12	25,9	9
Österrike	41,0	3	40,1	2	33,0	3	27,9	7
Luxemburg	40,9	4	39,5	4	31,7	5	24,1	12
Tyskland	40,8	5	39,3	5	29,6	8	25,1	10
Spanien	39,2	6	39,2	6	34,3	2	33,7	2
Frankrike	38,7	7	39,2	7	30,1	6	29,3	5
Portugal	38,6	8	38,6	8	32,9	4	29,3	4
Italien	36,2	9	35,9	9	29,8	7	30,9	3
Danmark	36,1	10	31,9	12	29,5	9	29,2	6
Storbritannien	36,0	11	33,5	11	24,9	14	19,2	14
Finland	33,7	12	29,4	14	27,5	11	26,2	8
Sverige	33,7	13	30,1	13	27,2	13	24,5	11
Belgien	32,2	14	34,8	10	28,3	10	23,9	13
Nederländerna	31,4	15	26,9	15	19,0	15	15,0	15

Anm: Rangordning i respektive grupp anges i kursiv stil.

Källa: Eurostat.

Om sysselsättningsfrekvenserna justeras med antalet faktiskt arbetade timmar sker en förändring av hur de svenska äldre männen sysselsättning ter sig internationellt.¹⁷ Tas inte hänsyn till antalet arbetade timmar är det, som tidigare beskrivits, inget land inom EU men fyra länder inom OECD (Island, Japan, Norge och Schweiz) i tabell 2.3 som har högre sysselsättning än äldre svenska män. Väger man däremot in antalet arbetade timmar per sysselsatt och beräknar den arbetstidsjusterade sysselsättningsfrekvensen halkar Sverige ned till en åttonde plats. Detta tydliggör att de äldre svenska männen arbetar färre timmar än genomsnittet i andra OECD-länder. De äldre kvinnorna i Sverige bibehåller en absolut topposition även när det gäller den arbetstidsjusterade sysselsättningsfrekvensen. Det beror på att deras sysselsättningsfrekvenser vida överstiger EU-genomsnittet även om arbetstid per sysselsatt är relativt blygsam.

¹⁷ I beräkningen av den justerade sysselsättningsfrekvenserna har sysselsättningsfrekvensen multiplicerats med antal faktiskt arbetade timmar per sysselsatt som sedan divideras med 40.

2.4 Den faktiska pensionsåldern

Det finns olika sätt att uppskatta hur hög den faktiska pensionsåldern är. Ett vanligt sätt är att beräkna genomsnittsåldern hos nyblivna förtids- och ålderspensionärer. Vid en sådan beräkning är medelåldern ungefär 58 år i Sverige. Beräkningen påverkas emellertid kraftigt av att många unga personer förtidspensioneras. Av dessa är det också vissa som aldrig har varit aktiva i arbetskraften. Metoden leder därför till en underskattning av medelåldern för personer som har haft en mer normal anknytning till arbetsmarknaden. Ett annat och i många avseende bättre sätt att mäta den faktiska pensionsåldern är att beräkna den genomsnittliga åldern då personer över 50 år lämnar arbetskraften. I det följande används det senare måttet.

Historiskt har det skett en trendmässig nedgång av den beräknade faktiska pensionsåldern bland männen i Sverige, vilket framgår av tabell 2.6. Nedgången var särskilt tydlig mellan 1970 och 1990, varefter utvecklingen har stabiliserats. Under samma period ökade kvinnornas faktiska pensionsålder svagt. Detta innebär att skillnaden i den faktiska pensionsåldern mellan kvinnor och män numera är relativt liten. År 2000 var den faktiska pensionsåldern enligt beräkningar från Riksförsäkringsverket (RFV) 62,3 år för männen och 61,8 för kvinnorna.

Tabell 2.6 Den faktiska pensionsåldern i Sverige

År	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Män	66,1	65,0	64,1	63,7	62,9	62,2	62,3
Kvinnor	61,4	61,6	61,3	61,5	61,8	61,6	61,8

Anm: Den faktiska pensionsåldern är beräknad utifrån den genomsnittliga åldern för utträden ur arbetskraften bland personer över 50 år som vid 50 fanns i arbetskraften. Beräkningen grundar sig på data för verkliga kohorter som följts genom arbetslivet.

Källa: RFV [2000].

Ur ett internationellt perspektiv är den faktiska pensionsåldern i Sverige hög, inom EU har endast Danmark en högre ålder för männen, men bland kvinnorna har Sverige den högsta pensionsåldern. Så även i detta fall har de svenska kvinnorna en relativt sett bättre internationell position än männen. Det finns dock flera

länder inom OECD där den faktiska pensionsåldern är väsentligt högre än i Sverige, bland både männen och kvinnorna. De länder som utmärker sig mest är Japan och Island där den faktiska pensionsåldern uppmäts till 70 år för männen och över 66 år bland kvinnorna.

Många av EU-länderna har haft en liknande utveckling av den faktiska pensionsåldern som Sverige, med en minskning mellan början av 1970-talet och början av 1990-talet för att sedan öka något under andra halvan av 1990-talet. OECD:s beräkningar av den faktiska pensionsåldern i tabell 2.7 skiljer sig något i nivån i jämförelse med RFV:s beräkningar för Sverige, beroende på olika beräkningsmetoder. Det finns ett positivt samband mellan den statuerade¹⁸ och faktiska pensionsåldern i många länder. Länder med en hög statuerad pensionsålder tenderar även att ha en befolkning som stannar kvar i arbetskraften längre. Den statuerade pensionsåldern är för många länder är 65 år för både män och kvinnor. Vissa länder avviker emellertid. Island och Norge har den högsta statuerade åldern med 67 år och Frankrike den lägsta med 60 år. Det finns även ett antal länder som har olika statuerad pensionsålder för män och kvinnor, där pensionsåldern är lägre för kvinnorna.

¹⁸ I det nya pensionssystemet i Sverige som infördes 2001 finns ingen statuerad pensionsålder, utan uttaget av ålderspension kan tas ut från 61 års ålder som tidigast. I tidigare system var den statuerade åldern 65 år.

Tabell 2.7 Faktisk pensionsålder samt statuerad pensionsålder, valda OECD-länder, år 2000

Land	Faktiskt pensionsålder		Statuerad pensionsålder	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Japan	70,0	66,2	65	65
Island	69,5	66,2	67	67
Schweiz	65,5	62,4	65	65
USA	64,7	63,6	65	65
Norge	64,5	64,3	67	67
Danmark	64,3	60,6	65	65
Sverige	63,8	62,5	65	65
Kanada	62,8	60,8	65	65
Storbritannien	62,4	60,9	65	60
Australien	61,9	59,7	65	61
Spanien	61,4	61,4	65	65
Tyskland	61,0	60,4	65	65
Nederländerna	60,7	59,0	65	65
Finland	60,1	59,7	65	65
Italien	59,9	58,1	63	58
Frankrike	59,6	59,7	60	60
Belgien	58,3	56,9	65	61
<i>Genomsnitt</i>	<i>63,0</i>	<i>61,3</i>	<i>64,8</i>	<i>63,8</i>

Anm: Den faktiska pensionsåldern är beräknad utifrån den genomsnittliga åldern för utträden ur arbetskraften bland personer över 50 år som vid 50 fanns i arbetskraften. Beräkningen grundar sig på tvärsnittsdata för olika kohorter år 2000.

Källa: OECD [2002a].

2.5 Utträdesvägar

För att förstå vilka faktorer som påverkar tidiga utträden ur arbetslivet kan försörjningskällan efter utträdet ge värdefull information.

Första försörjningskällan efter utträdet

Genom att studera från vilka källor olika individer får sin försörjning efter utträdet ur arbetslivet går det att avgöra hur vanligt förekommande olika utträdesvägar är. Palme och Svensson (2003) gör detta för ett urval individer födda 1927–32. I tabell 2.8 redovisas hur dessa individer fick sin huvudsakliga försörjning året efter

att de lämnade arbetslivet. Allmän ålderspension är den klart vanligaste huvudsakliga försörjningskällan för män. Tillsammans med avtalspension, som inte heller kräver någon kvalificering i form av ohälsa eller arbetslöshet, utgör denna den huvudsakliga försörjningskällan för totalt 47,4 procent av männen under det första året efter utträdet. Andelen som får sin huvudsakliga försörjning från sjukpenning, förtidspension eller arbetslöshetsersättning uppgår till 35,5 procent. För kvinnor är sjukpenning lika vanligt som allmän ålderspension. Läger vi dessutom till förtidspension ser vi att det är en klart större del av kvinnorna som får sin huvudsakliga försörjning från någon av ohälsöförsäkringarna än från ålderspension under det första året efter utträdet. Inkluderas också arbetslöshetsersättning blir det sammanlagt 40 procent av kvinnorna som får sin huvudsakliga försörjning från socialförsäkringssystemen och arbetslöshetsförsäkringen. Detta är en i det närmaste lika stor andel som får sin huvudsakliga försörjning från ålders- eller avtalspension.

Tabell 2.8 Huvudsaklig försörjningskälla första året efter utträdet ur arbetslivet för personer födda 1927–32

<i>Procent</i>		
	Män	Kvinnor
Allmän ålderspension	33,7	27,0
Sjukpenning	20,5	26,9
Avtalspension	13,7	14,2
Delpension	10,0	6,8
Arbetslöshetsersättning	8,4	6,4
Förtidspension	6,6	6,6
Efterlevandepension	-	4,0
Hustrutillägg	-	2,0
Privat pension	0,9	0,8
Pension från arbetsgivare	0,6	0,7
Ingen inkomstkälla > 50 %	5,7	4,6

Källa: Palme, M & Svensson, I., [2003].

Som ovanstående exempel visar varierar utträdesvägarna mellan kvinnor och män. I tabell 2.9 redovisas den huvudsakliga försörjningskällan det första året efter utträdet uppdelat på olika sektorer för män. För arbetare i privat sektor bland män, kolumn 1 i tabellen

är ålderspension den huvudsakliga försörjningskällan för endast var fjärde person i gruppen. I stället svarar någon av de olika sociala trygghetssystemen för den huvudsakliga försörjningen för hälften av individerna i denna grupp. Andelen bland arbetare i privat sektor som mottar ersättning från de sociala trygghetssystemen är omkring dubbelt så stor som tjänstemän inom privat sektor, kolumn 2 samt anställda inom statlig respektive kommunal sektor, kolumn 3–4. För dessa grupper svarar istället ålderspension eller avtalspension för den huvudsakliga försörjningen för sammanlagt mellan 55 och 60 procent av individerna, vilket är omkring dubbelt så mycket som för arbetare i privat sektor. Avtalspension är speciellt vanligt bland statligt anställda, kolumn 3. För egenföretagare, kolumn 5 är ålderspension väsentligt vanligare som huvudsaklig försörjningskälla jämfört med övriga grupper. Andelen egenföretagare som använder sig av någon av de sociala trygghetssystemen som utträdesväg uppgår till drygt en tredjedel, vilket är något högre än för grupp 2–4 (tjänstemän inom privat sektor samt anställda inom stat respektive kommun).

Tabell 2.9 Huvudsaklig försörjningskälla första året efter utträdet ur arbetslivet för män födda 1927–32, olika sektorer av arbetsmarknaden

Procent

	1	2	3	4	5
Allmän ålderspension	25,7	36,2	28,3	41,1	48,9
Sjukpenning	31,1	12,6	14,0	17,0	17,8
Avtalspension	5,1	19,5	32,0	16,9	4,4
Delpension	12,9	8,8	7,3	9,3	7,7
Arbetslöshetsersättning	13,1	7,7	4,8	2,5	5,7
Förtidspension	7,1	4,4	8,9	5,7	9,0
Privat pension	0,4	1,0	-	0,4	3,1
Pension från arbetsgivare	0,1	1,7	-	0,8	0,1
Ingen inkomstkälla > 50%	4,6	8,3	4,5	6,3	3,3

Anm: Kolumn 1 avser arbetare i privat sektor, 2 avser tjänstemän i privat sektor, 3 avser statligt anställda, 4 avser kommunalt anställda och 5 avser egenföretagare.

Källa: Palme, M. & Svensson, I., [2003].

Som framgår av tabell 2.10 är skillnaderna mellan olika sektorer på arbetsmarknaden inte lika stora för kvinnorna som för männen. Bland kvinnliga arbetare i privat sektor, kolumn 1 i tabellen är det

55 procent som får sin huvudsakliga försörjning från någon av socialförsäkringarna eller arbetslöshetsförsäkringen under första året efter utträdet. För kvinnor i grupp 2–4, (tjänstemän i privat sektor samt statligt och kommunalt anställda), uppgår denna andel till mellan 33 och 39 procent, medan mellan 42 och 46 procent får sin huvudsakliga försörjning från antingen ålderspension eller avtalspension. Noterbart är att avtalspension endast är hälften så vanligt som huvudsaklig försörjningskälla för kvinnor i statlig sektor jämfört med män i statlig sektor.

Tabell 2.10 Huvudsaklig försörjningskälla första året efter utträdet ur arbetslivet för kvinnor födda 1927–32, olika sektorer av arbetsmarknaden

<i>Procent</i>					
	1	2	3	4	5
Allmän ålderspension	24,3	31,0	25,9	25,4	41,6
Sjukpenning	34,8	18,8	22,4	28,3	16,8
Avtalspension	4,2	12,6	16,4	20,5	5,8
Delpension	6,2	10,3	9,0	5,7	3,1
Arbetslöshetsersättning	14,1	8,6	5,4	1,8	6,9
Förtidspension	6,0	5,3	10,8	6,4	5,2
Efterlevandepension	2,7	3,3	3,7	4,8	5,5
Hustrutillägg	2,8	0,2	1,9	1,9	4,8
Privat pension	0,3	0,8	-	0,6	4,8
Pension från arbetsgivare	0,3	3,1	0,3	0,2	1,0
Ingen inkomstkälla > 50%	4,5	6,1	4,2	4,3	4,5

Anm: 1 avser arbetare i privat sektor, 2 avser tjänstemän i privat sektor, 3 avser statligt anställda, 4 avser kommunalt anställda och 5 avser egenföretagare.

Källa: Palme, M. & Svensson, I., [2003].

Sammanfattningsvis kan det konstateras att den utträdesväg som används i första hand är en fråga om vilken sektor av arbetsmarknaden individen tillhör, men att det också finns betydande skillnader mellan könen. En annan slutsats som kan dras är att det finns en rad olika möjligheter att finansiera ett tidigt utträde ur arbetslivet. Speciellt bland privatanställda manliga tjänstemän är det vanligt att finansiera sitt utträde genom en kombination av olika försörjningskällor.

Växling mellan försörjningskällor

Personer som har gjort sitt utträde ur arbetslivet kan ofta växla mellan olika huvudsakliga försörjningskällor. Palme och Svensson (2003) har därför också undersökt vilka huvudsakliga försörjningskällor som personer som har fått sin huvudsakliga försörjning från sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen under första året efter utträdet har haft senare under perioden efter utträdet, se tabell 2.11.

Kartläggningen visar att över hälften av dem som gjorde sitt utträde via sjukförsäkringen så småningom övergick i förtidspension. Av dessa var 70 procent sjukskrivna i två år eller mer innan de fick förtidspension. Andelen som gick från sjukskrivning till ålderspension var 12 procent och endast ett fåtal gick från sjukskrivning till arbetslöshet.

Bland dem som fick merparten av sin försörjning från arbetslöshetsförsäkringen under första året efter utträdet fortsatte arbetslöshetsersättning att vara den huvudsakliga försörjningskällan fram tills uttaget av ålderspension i nära hälften av fallen. Bland dessa var det hela 72 procent som var arbetslösa under två år eller mer, och 14 procent som var arbetslösa under minst 4 år innan de övergick till ålderspension. Av de 20 procent som gick från arbetslöshet till förtidspension som huvudsaklig inkomstkälla skedde detta först efter två år eller mer i nästan samtliga fall. Av dem som gjorde sitt utträde via arbetslöshetsförsäkringen fick så småningom 14 procent av dem sjukpenning som sin huvudsakliga försörjningskälla och i över hälften av fallen skedde detta efter två år eller mer. Palme och Svensson (2003) visar också att flertalet av dem som gick från sjukpenning till arbetslöshetsersättning - och från arbetslöshetsersättning till sjukpenning - därefter gick vidare till förtidspension som sin huvudsakliga försörjningskälla.

Tabell 2.11 Växling mellan olika försörjningskällor efter utträdet*Procent och antal år i genomsnitt*

Första källan	Andra källan	Andel i procent	Antal år i genomsnitt, första källan
Sjukpenning	Allmän ålderspension	12	1,59
	Avtalspension	7	1,02
	Förtidspension	61	2,03
	Arbetslöshetsersättning	5	1,50
	Flera olika källor	13	1,84
	Övriga	2	-
Arbetslöshetsersättning	Allmän ålderspension	48	2,26
	Avtalspension	3	1,93
	Förtidspension	20	2,31
	Sjukpenning	14	1,66
	Flera olika källor	13	1,92
	Övriga	2	-

Källa: Palme, M. & Svensson, I. [2003].

2.6 Avslutning

Sysselsättningen bland äldre har, liksom arbetskraftsdeltagandet, förändrats över tiden. Utvecklingen i Sverige har gått mot ett tidigare utträde ur arbetslivet vilket resulterat i att arbetskraftsdeltagande och sysselsättning minskat. Det är framförallt bland män i åldern 60–64 år som andelen sysselsatta minskat trendmässigt från 1960-talet till mitten av 1990-talet. Många kvinnor tog steget ut i arbetslivet under 1970- och 1980-talet och deras sysselsättning steg kraftigt. Men under lågkonjunkturen i början av 1990-talet sjönk även de äldre kvinnornas sysselsättningsfrekvenser. Under de första åren på 2000-talet återhämtade sig sysselsättningen för de äldre oavsett kön.

Den långsiktiga utvecklingen mot ett minskat arbetskraftsdeltagande bland äldre är inte unik för Sverige utan är något som skett i många EU-länder. I åldern 55–64 år har Sverige högst arbetskraftsdeltagande och sysselsättningsfrekvenser inom hela EU, och även bland personer över 65 år hävdar sig Sverige väl. En viktig förklaring till detta är den stora andelen kvinnor som är aktiva på arbetsmarknaden i Sverige.

Den faktiska arbetstiden bland både männen och kvinnorna mellan 60 och 64 år minskade i Sverige mellan 1970 och 1995, men

minskningen var kraftigare för männens del. De äldres arbetstid har sedan 1995 ökat något. I ett internationellt perspektiv arbetar de svenska äldre männen relativt få timmar jämfört med EU-länderna som genomsnitt medan de äldre kvinnorna i Sverige har en arbetstid som ungefär motsvarar genomsnittet inom EU.

Det internationellt höga arbetskraftsdeltagandet bland äldre i Sverige avspeglas även vid beräkning av den genomsnittliga utträdesåldern ur arbetskraften. Sverige tillhör de länder där utträdesåldern är som absolut högst inom EU.

I Sverige används en rad olika försörjningskällor när personer lämnar arbetslivet i förtid. Allmän ålderspension och avtalspension utgjorde försörjningskällan för nära hälften av personerna mellan 60 och 65 år. För över en tredjedel av personerna utgjorde det sociala trygghetssystemet genom förtidspension, sjukpenning eller arbetslöshetsersättning försörjningen. Kvinnorna fick i högre utsträckning sin försörjning från socialförsäkringen och i mindre utsträckning från olika pensionssystem än männen.

3 Att arbeta eller inte arbeta

Föregående kapitel visade att det finns ett stort antal alternativa utträdesvägar för de äldre på arbetsmarknaden. I detta kapitel ska vi studera utträdesbeslutet närmare, dvs. hur de äldre väljer tidpunkt och utträdesväg i de fall då det är fråga om ett frivilligt val. Graden av frivillighet och valmöjligheten mellan olika utträdesvägar beror på vilken grupp personen tillhör. Vi belyser detta i avsnitt 3.1. I avsnitt 3.2 redovisas olika faktorer som påverkar utträdet. De ekonomiska drivkrafternas betydelse för utträdesbeslutet studeras i avsnitt 3.3. Kapitlet avslutas med en diskussion om vilka som riskerar att drabbas om arbetsutbudet minskar som en följd av den demografiska utvecklingen och tidiga utträden från arbetslivet.

3.1 Utträdesvägar och graden av valfrihet

I tabell 3.1 har de olika vägar som används för att lämna arbetslivet delats in i sådana som finansieras genom offentliga försäkringar, såsom sjukpenning och arbetslöshetsunderstöd eller någon form av förtidspension av hälsoskäl, och sådana som är förknippade med olika typer av pensionslösningar. Pensionslösningarna omfattar avgångspension alternativt tidiga uttag av ålders- eller avtalspension. Med avgångspension avses att arbetstagaren har kommit överens med arbetsgivaren om att lämna arbetet mot att arbetsgivaren betalar en ersättning fram tills individen kan ta ut ålderspension. Ett utträde kan också finansieras privat, exempelvis genom pensionsförsäkringar eller annat sparande.

Tabell 3.1 Tidiga utträden från arbetslivet och finansieringskällor

Sociala trygghetsförsäkringar		Pensionslösningar	
<i>Ohälsa</i>	<i>Arbetslöshet</i>	<i>Ersättning från arbetsgivaren</i>	<i>Tidiga uttag</i>
Sjukersättning	Arbetslöshetsförsäkring	Avgångspension	Avtalspension
Sjukpenning	Arbetsmarknadspol.åtgärder	Avgångsvederlag	Ålderspension Egen finans.

Skillnaderna mellan olika individer beträffande exempelvis fysisk arbetsförmåga, utbildningsbakgrund, arbetslivserfarenhet samt motivationen till arbete är stora. Detta kan påverka både när utträdet görs och vilken utträdesväg som används. Som vi såg i föregående kapitel är skillnaderna stora både mellan könen och mellan olika yrkesgrupper. Skillnaderna kan sammanfattas i följande typexempel.¹⁹

Den manlige industriarbetaren

Män som har arbetat en stor del av sitt liv i ett slitsamt arbete, exempelvis inom industrin eller byggsektorn, lämnar ofta arbetslivet före 65 års ålder. De har i allmänhet en kort formell utbildning och började arbeta tidigt. Vid 60 års ålder kan de ha varit lika länge – eller längre – i arbetslivet som en 65-åring med eftergymnasial utbildning. Förtidspension kan framstå som ett attraktivt alternativ som är socialt accepterat och innebär en hygglig levnadsstandard jämfört med att arbeta vidare i ett påfrestande arbete. Den tekniska utvecklingen har inneburit att arbetsmiljön har blivit mindre slitsam, men den har också inneburit stora omställningar som för många kan ha skapat olust till arbetet. I takt med att rationaliseringar har genomförts har reträttvägarna inom företagen försvunnit, dvs. arbeten som ställde lägre krav men också gav en lägre lön. Dessa arbeten, exempelvis vissa vaktmästarsysslor, var tidigare en del av en partiell pensionering, men har nu rationaliserats bort eller lagts ut på entreprenad med höga krav på effektivitet. I stället för reträttvägar av detta slag medverkar arbetsgivare i dag ofta till att ett tidigt utträde kan finansieras genom de offentliga systemen med exempelvis förtidspension eller att arbetsgivaren erbjuder avgångsersättning på företagets egen bekostnad.

¹⁹ Exempelen är hämtade från SCB [2002a].

Kvinnan i vårdsektorn

En annan grupp som lämnar arbetet i förtid är kvinnor inom främst vård- och omsorgssektorerna. Över hälften av kvinnorna i åldern 55–64 år arbetar i kommuner och landsting, som drabbades hårt av 1990-talets besparingskrav. Resursbristen tvingade fram personalneddragningar och återkommande omorganisationer, vilket ökade de fysiska och psykiska påfrestningarna för den kvarvarande personalen. Det har också varit svårare att åstadkomma tekniska rationaliseringar i dessa sektorer än i industrin. Dessutom förefaller bristen på resurser också ha inneburit att arbetsmiljöarbetet har blivit eftersatt. Under de senaste åren har långtidssjukskrivningar och förtidspensioner ökat mycket kraftigt bland de äldre kvinnorna. Utträden via ohälsöförsäkringarna har således varit vanliga för denna grupp.

Den äldre tjänstemannen

En grupp för vilken hälso- och arbetsmiljöfaktorer spelar mindre roll för utträdesbeslutet är den som består av äldre tjänstemän som varit verksamma inom näringslivet eller den offentliga förvaltningen. Tidiga utträden via ohälsöförsäkringarna är relativt ovanliga bland både män och kvinnor i denna grupp. När motivationen att fortsätta arbeta brister, av ekonomiska eller andra skäl, har de i stället ofta möjlighet att lämna arbetslivet via andra vägar. Exempel på sådana vägar är avgångspension eller avgångsvederlag, som ofta erbjuds av arbetsgivaren vid omorganisationer eller vid övertalighet. På detta sätt köps personer med relativt hög arbetsförmåga ut och lämnar arbetskraften i stället för att bidra med produktion till samhället.

Valfrihet eller ej?

Av exemplen att döma framstår det som att den äldre tjänstemannen har störst grad av valfrihet i sitt utträdesbeslut. Utträden via pensionslösningar behöver emellertid inte alltid vara frivilliga. Personer som erbjuds avgångspension kan exempelvis vara utsatta för påtryckningar från chefer eller kollegor att acceptera erbjudandet för att bereda plats för någon yngre person. På motsvarande sätt kan personer som har en tillräckligt omfattande ned-

sättning av arbetsförmågan för att kvalificera sig för exempelvis sjukersättning, dvs. förtidspension, i vissa fall ha en möjlighet att arbeta kvar om de så vill. Om arbetet upplevs som tillräckligt tillfredsställande eller om inkomstförlusten vid utträdet upplevs som alltför stor kan det uppväga det obehag som nedsättningen av arbetsförmågan innebär. I andra fall kan funktionsnedsättningen helt omöjliggöra fortsatt arbete, åtminstone på den tidigare arbetsplatsen eller i den tidigare funktionen.

Också vid arbetslöshet finns det ett visst mått av valfrihet vad gäller exempelvis sökaktiviteten och beredskapen att byta yrke och bostadsort. För äldre personer som blir arbetslösa kan det finnas stora tröskeeffekter. Om det är nödvändigt att flytta och kanske också gå ner i lön för att få ett nytt jobb är det ett betydligt större steg att ta än om det är möjligt att få ett nytt jobb på samma ort och i samma yrke. I de fall personer i denna situation väljer att inte flytta för att kunna ta det nya jobbet är orsaken till utträdet egentligen inte att de blev arbetslösa utan att de valde att inte flytta till det nya jobbet. Om personen däremot är villig att flytta men inte hittar någon arbetsgivare som är villig att anställa äldre kan han eller hon tvingas till fortsatt arbetslöshet. Orsaken till utträdet kan då vara förväntningar hos möjliga arbetsgivare att de äldre inte är tillräckligt produktiva för att motivera en anställning till den rådande lönenivån. Oavsett om förväntningarna är riktiga eller ej ställs personen utanför arbetslivet av skäl utanför den egna kontrollen.

3.2 Faktorer som påverkar utträdesbeslutet

Det finns en rad olika faktorer som påverkar utträdesbeslutet. Dessa kan delas in i utstöttningsfaktorer, ekonomiska faktorer och familjerelaterade faktorer.²⁰ Utstöttningsfaktorer avser förhållanden på arbetsplatser och på arbetsmarknaden i stort som gör det svårt för äldre att vara kvar i arbete. De ekonomiska faktorerna avgör dels hur lönsamt det är att fortsätta arbeta, dels vilken avvägning mellan arbete och fritid individen gör. Avvägningen mellan arbete och fritid påverkas också av olika familjeförhållanden, exempelvis om partnern arbetar eller inte. Det finns på motsvarande sätt beröringspunkter mellan alla dessa faktorer och de kan också verka

²⁰ I Aronsson, G. & Kilbom, Å. [1996] delas orsakerna till tidiga utträden från arbetslivet upp i utstöttningsfaktorer och attraktionsfaktorer. Vi följer delvis denna indelning.

samtidigt. Utträdesbeslutet behöver heller inte vara avgränsat i tiden – för de flesta kanske det snarare handlar om en framväxande känsla av att det börjar bli dags att dra sig tillbaka. Det är också viktigt att notera att utträdesbeslutet inte behöver vara något pensionsbeslut eftersom många gör sitt utträde från arbetsmarknaden genom andra vägar än pensionssystemen.

Utstöttningsfaktorer

Bland utstöttningsfaktorerna spelar arbetsmiljön en central roll, bland annat eftersom den påverkar hur betungande arbetet är. Den kan också ha bidragit till att arbetstagarens hälsa med tiden har försämrats så att det påverkar möjligheterna till fortsatt arbete negativt, åtminstone på den arbetsplats eller inom det yrke där hälsoförsämringen har uppkommit. En annan orsak till utstötning kan vara att den äldre arbetskraftens kompetens inte överensstämmer med den som efterfrågas på arbetsmarknaden. Ytterligare en anledning är att åldrandet för många innebär en nedsatt arbetsförmåga. Enligt Ilmarinen (1999) är det speciellt vanligt att arbetsförmågan avtar för personer i arbeten med tung fysisk belastning. När de biologiska förändringarna inte motsvaras av minskade krav på arbetsplatsen måste de äldre anstränga sig mer än tidigare. Eftersom även återhämtningsförmågan tenderar att avta med ökad ålder är risken för utslitning och ytterligare minskad arbetsförmåga stor. För äldre som lyckas bevara eller stärka sin produktivitet kan arbetsgivarnas förväntningar och attityder till äldres förmåga påverka möjligheterna att vara kvar i arbete, speciellt vid nyanställningar. Vid personalneddragningar kan de äldre också utsättas för social press att ge företräde åt yngre personer.

Attraktions- och motivationsfaktorer

De ekonomiska faktorer som påverkar utträdesbeslutet kan delas in i attraktionsfaktorer och motivationsfaktorer. Med attraktionsfaktorer avses olika faktorer som lockar individen till fritid, medan motivationsfaktorer är sådant som lockar till arbete. Möjligheter att få ersättning vid sjukdom, arbetslöshet eller vid neddragningar av personal utgör en typ av attraktionsfaktor. Ersättningarna kan komma både från offentliga välfärdssystem och olika avtalsförsäk-

ringar, och i vissa fall även direkt från arbetsgivaren. Individens värdering av fritid och fritidens innehåll utgör en annan attraktionsfaktor. Avvägningen mellan arbete och fritid påverkas av ekonomiska faktorer eftersom människor i allmänhet efterfrågar mer fritid ju högre ekonomiskt välstånd de har. Möjligheten till ökad fritid kan således utöva en stark lockelse för personer med en stor förmögenhet. Detta kan även gälla personer med en stor socialförsäkringsförmögenhet, dvs. personer med rätt till betydande framtida utbetalningar från socialförsäkringar och pensioner.

Bland motivationsfaktorerna finns olika faktorer som påverkar hur lönsamt fortsatt arbete är, exempelvis skatte- och ålderspensionssystemet. Tillsammans med generositeten i de offentliga trygghetssystemen avgör dessa hur hög den så kallade implicita skatten på fortsatt arbete är. Som vi ska se nedan finns det en stark koppling mellan den implicita beskattningens storlek och arbetskraftsdeltagandet bland äldre i olika länder. Även avtalspensionssystemet kan påverka hur motiverade de anställda är till fortsatt arbete. Om det exempelvis finns en klausul som gör arbete till 57 års ålder nödvändigt för att få ut avtalspension utgör detta en stark drivkraft till att arbeta åtminstone till 57 års ålder.

Andra motivationsfaktorer kan utgöras av arbetets innehåll och eventuella karriärmöjligheter. Om en person har ett stimulerande arbete i en god arbetsmiljö ökar det sannolikheten att han eller hon väljer att arbeta vidare. På samma sätt kan personer som fortsätter att hysa förhoppningar om att kunna ta ytterligare steg på karriärtrappan välja att arbeta vidare vid en högre nivå på den implicita beskattningen än personer som ser sina karriärmöjligheter som uttömda. För att personer med enformiga, betungande och stressiga arbeten ska föredra att vara kvar i arbete kan det däremot krävas en lägre nivå på den implicita skatten på fortsatt arbete, dvs. att fortsatt arbete är mer lönsamt ekonomiskt.

Familjeförhållanden

Familjeförhållanden kan påverka utträdesbeslutet av flera skäl. Ett är att makar och andra sammanboende ofta fattar gemensamma beslut om när de ska gå i pension. Detta kan bland annat bero på att värdet av fritid ofta ökar om också den andra parten i förhållandet är ledig. Hallberg (2003) har undersökt hur vanligt det är att bägge parter i ett förhållande arbetar jämfört med att bara den

ena gör det. När undersökningen utgår från mannen i ett heterosexuellt parförhållande är den vanligaste kombinationen att bägge arbetar till dess att mannen är 63 år. Därefter är det vanligast att bägge har gått i pension. När undersökningen utgår från kvinnan uppkommer samma mönster, men brytpunkten inträffar då vid 60 års ålder. Ålderskillnaden mellan kvinnor och män beror på att män i genomsnitt är två till tre år äldre än kvinnor i ett förhållande.²¹ Det är således inte vanligt att den ena parten arbetar medan den andra har gått i pension. I de fall där kvinnan arbetar och mannen har gått i pension är mannen i flertalet fall betydligt äldre än kvinnan. Kombinationen att kvinnan har gått i pension och mannen arbetar är mycket ovanlig. Tillsammans med åldersskillnaden mellan kvinnor och män i parförhållanden, förklarar samboendes samordnade pensionsbeslut en betydande del av skillnaden mellan äldre kvinnors och mäns arbetskraftsdeltagande.

Ett annat skäl till att familjeförhållanden påverkar utträdesbeslutet är att personer i 60-årsåldern ofta får sina första barnbarn och vill kunna umgås mer med dem. I en undersökning av Coile (2003) på amerikanska data fäster 42 procent av kvinnorna och 33 procent av männen mycket stor vikt vid möjligheten att umgås mer med barn och barnbarn när de fattar sitt pensionsbeslut. Ett tredje skäl är att personer i 60-årsåldern ofta har föräldrar som är i 80-årsåldern, vilket är den ålder då vård- och omsorgsbehoven tenderar att börja öka kraftigt. När kommunerna tvingas skära ner på omsorgen och servicen till de äldre blir det ofta de anhöriga som får ställa upp. Olika familjeförhållanden kan med andra ord innebära att fritiden blir mer värdefull i förhållande till arbete eftersom den både kan användas till att umgås med och ge omsorg till anhöriga.

Möjligheter att påverka utträdesbeslutet

Vilka politiska insatser som krävs för att motverka tidiga utträden från arbetslivet beror på vilka faktorer som förklarar utträdet. Om det är utstöttningsfaktorer som är viktigast för enskilda individers utträdesbeslut kan insatserna exempelvis riktas mot att förbättra arbetsmiljön, påverka arbetsgivarnas attityder till äldre samt stimulera till ökad vidareutbildning för äldre. Om det i stället är

²¹ Skillnaden i medelålder mellan kvinnor och män vid första giftermålet har varierat mellan två och tre år under hela 1900-talet. Se SCB [1999].

attraktionsfaktorer som spelar störst roll kan reglerna för att bli berättigad till ersättning – eller kontrollen av att reglerna följs – skärpas och ersättningsnivåerna sänkas. Om bristande motivation ligger bakom utträdesbeslutet kan en sänkt grad av implicit beskattning av fortsatt arbete leda till ett ökat arbetsutbud.

Eftersom det är många faktorer som är viktiga för utträdesbeslutet finns det möjligheter att uppnå större effekter genom att kombinera olika åtgärder. Om de äldres incitament till fortsatt arbete förstärks genom exempelvis förändringar i skatte- och socialförsäkringssystemen kan detta samtidigt leda till att arbetsgivarens drivkrafter att satsa på arbetsmiljöförbättringar och vidareutbildning ökar. Orsaken är att de ökade incitamenten kan förväntas leda till att de äldre vill vara kvar längre i arbete, vilket ökar sannolikheten att sådana satsningar blir lönsamma för arbetsgivaren. Genom att kombinera olika åtgärder kan också sannolikheten att oönskade bieffekter uppkommer reduceras. Om exempelvis generositeten i socialförsäkringssystemet sänks för att minska attraktiviteten i tidiga utträden riskerar detta att leda till att personer med starka stödbehov får en försämrad situation. För att motverka detta kan insatser som ökar möjligheterna för dessa att vara kvar i arbete genomföras, exempelvis genom bidrag till att anpassa arbetsmiljön.

3.3 Ekonomiska drivkrafter i utträdesbeslutet

Ökningen av den förväntade medellivslängden och trenden mot tidigare utträden ur arbetslivet utgör ett potentiellt hot mot möjligheten att upprätthålla generositeten och utformningen av pensions- och socialförsäkringssystemen. Samtidigt påverkar dessa försörjningssystem arbetsutbudet, inte minst bland de äldre. Ett fortsatt lågt eller rent av sjunkande arbetsutbud bland de äldre skulle också, i kombination med den demografiska utvecklingen, påverka tillväxten negativt. Kopplingen mellan expansionen av socialförsäkringssystemen i västvärlden från början av 1960-talet och nedgången i de äldres arbetskraftsdeltagande har gett upphov till en ny och snabbt växande forskning. Möjligheten att hela problematiken med tidiga utträden har sin bakgrund i ekonomiska faktorer gör att de ekonomiska drivkrafterna bakom utträdesbesluten förtjänar en djupare genomgång. Detta förstärks av att lösningen på problemet skulle vara synnerligen enkel, åtminstone på ett intellektuellt plan,

om de ekonomiska faktorerna visade sig vara avgörande. Att det också råder stora skillnader mellan äldres arbetsutbud i olika länder gör att det finns goda möjligheter att undersöka vilken roll de ekonomiska drivkrafterna spelar.

Tvetydig teori, tydlig empiri

Pensions- och socialförsäkringssystemen påverkar äldres arbetskraftsdeltagande på tre sätt. Det ena är vid vilken ålder de ger rätt till förmåner vid utträde ur arbetskraften, det andra är hur generösa dessa förmåner är och det tredje är hur hög den implicita skatten på fortsatt arbete är. Att standardåldern i exempelvis pensionsystemet spelar roll beror bland annat på sociala normer och att vissa individer kan möta restriktioner på kapitalmarknaden som gör dem förhindrade att låna pengar för att gå i pension tidigare. Att generositeten i ersättningarna spelar roll beror på att förändringar i ersättningsnivån skapar välbefindeffekter. När ATP-systemet infördes ökade den så kallade socialförsäkringsförmögenheten hos de äldre kraftigt eftersom systemet gav dem rätt till pensionsutbetalningar utan motsvarande inbetalningar. Detta innebar att yngre generationer subventionerade äldre generationers utträde ur arbetslivet. De äldre valde därför i genomsnitt att gå i pension tidigare än de annars hade gjort, medan effekten på yngre generationer av denna omfördelning var den motsatta. Eftersom ATP-systemet infördes under en period med hög tillväxt innebar emellertid de yngres subventioner av de äldres pensioner att tillväxten kom att fördelas jämnare mellan generationerna, vilket sannolikt innebar en samhällsekonomisk välfärdsvinst.

Det tredje sättet som pensions- och socialförsäkringssystemet påverkar äldres arbetsutbud är mer problematiskt. Ålderspensionsystemet medför en implicit beskattning av fortsatt arbete om nettopensionsförmögenheten (definieras som nuvärdet av ytterligare förmåner minus ytterligare inbetalningar) minskar för en individ som arbetar ytterligare ett år. Om nettopensionsförmögenheten däremot inte påverkas sägs systemet vara aktuariskt neutralt. Att personen kommer att erhålla pension under ett år kortare tid kompenseras då fullt ut av att pensionen blir högre de år den utbetalas.

Att storleken på den implicita beskattningen av fortsatt arbete påverkar äldres arbetskraftsdeltagande är inte självklart. Orsaken

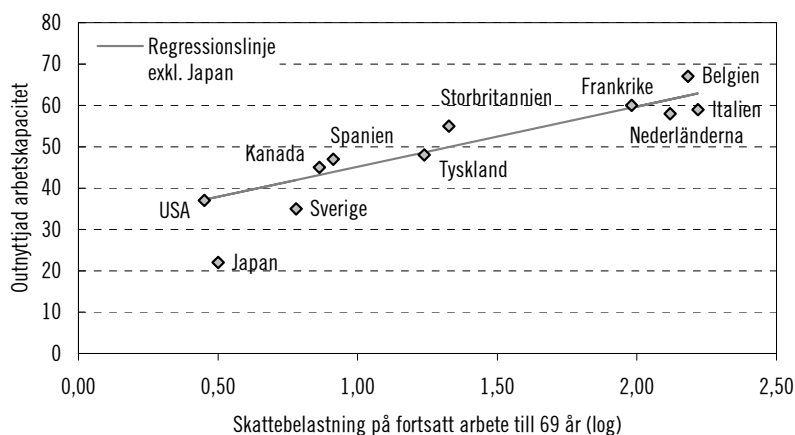
till det är att den implicita beskattningen medför såväl inkomst- som substitutionseffekter, och att dessa verkar i motsatt riktning. Inkomsteffekten på arbetsutbudet vid en implicit beskattning är positiv eftersom ytterligare ett års arbete ger en lägre inkomst och därmed en lägre efterfrågan på fritid/pensionering. Substitutionseffekten är däremot negativ eftersom alternativkostnaden av att gå i pension sjunker när ytterligare ett års arbete ger ett mindre tillskott i de framtida inkomstströmmarna. Med andra ord medför den implicita beskattningen av fortsatt arbete att det inte är lika lönsamt att arbeta vidare.

Även om det är teoretiskt oklart hur den implicita beskattningen av fortsatt arbete påverkar utträdet ur arbetslivet finns det i praktiken starka empiriska belägg för att substitutionseffekten är större än inkomsteffekten, dvs. att en ökad implicit beskattning av fortsatt arbete leder till ett minskat arbetsutbud. Diagram 3.1 visar resultatet av en analys av sambandet mellan de ekonomiska drivkrafterna att vara kvar i arbete och äldres arbetsutbud i olika länder.²² De ekonomiska drivkrafterna speglas av ett mått som kan kallas skattebelastningen på fortsatt arbete. Måttet beräknas som summan av den implicita beskattningen på fortsatt arbete för enskilda år, från det första året då olika försörjningssystem för tidiga utträden blir tillgängliga till och med 69 års ålder. Äldres arbetsutbud mäts som andelen av arbetskapaleten bland personer i åldern 55–65 år som är outnyttjad, vilket i princip motsvaras av den genomsnittliga andelen av arbetskraften som står utanför arbetskraften inom åldersintervallet.

²² Se Gruber, J. & Wise, D. [1999].

Diagram 3.1 Outnyttjad arbetskapacitet för personer i åldern 55–65 år som funktion av skattebelastningen på fortsatt arbete mellan 60 och 69 år

Procent



Källa: Gruber, J. & Wise, D. [1999].

Sambandet mellan skattebelastningen på fortsatt arbete och andelen outnyttjad arbetskapacitet är tydligt. Ju högre skattebelastningen på fortsatt arbete är, desto större andel av de äldres arbetskapacitet är outnyttjad. Notera att värdena på skattebelastningen är logaritmerade, vilket innebär att sambandet inte är linjärt. För länder med en mycket hög implicit beskattning av fortsatt arbete, dvs. Belgien, Italien, Nederländerna och Frankrike, medför en viss minskning av den implicita beskattningen en mindre effekt på arbetsutbudet än i länder med en lägre nivå på den implicita beskattningen. Detta innebär att små sänkningar av den implicita skatten på fortsatt arbete får förhållandevis lägre effekt på arbetsutbudet i länder där fortsatt arbete är hårt beskattat. En möjlig tolkning av detta är att skatten på fortsatt arbete är så pass hög även efter sänkningen att andra faktorer är viktigare, exempelvis den lägsta åldern vid vilken olika försörjningssystem blir tillgängliga.

Att andra faktorer än ekonomiska drivkrafter är viktiga illustreras också av utfallet för Japan. Japan har den klart lägsta andelen outnyttjad arbetskapacitet bland de äldre av länderna i undersökningen. Skattebelastningen på fortsatt arbete tillhör också

de absolut lägsta. Att skillnaden i outnyttjad kapacitet är så pass mycket större än skillnaden i ekonomiska drivkrafter antyder emellertid att exempelvis kulturella faktorer spelar en viktig roll. Värdet av det höga arbetskraftsdeltagandet bland äldre i Japan reduceras också av att många äldre hamnar i lågproduktiva arbeten under de sista åren av arbetslivet, vilket inte avspeglas i måttet.²³

Rationalitet och kausalitet

Att sambandet mellan ekonomiska drivkrafter och arbetskraftsdeltagandet är så pass tydligt kan framstå som märkligt eftersom de system som är avgörande för de ekonomiska drivkrafterna ofta är komplexa. Det borde med andra ord vara svårt för enskilda individer att beräkna effekterna av sina utträdesbeslut på de framtida inkomstströmmarna. Forskningen tyder emellertid på att individerna inte begår några systematiska fel i beräkningarna, dvs. att de i genomsnitt lyckas väga samman alla relevanta faktorer.

Stock och Wise (1990) har utvecklat en optionsvärdemodell för pensionsbeslut. I deras modell bygger individens beslut inte bara på den socialförsäkringsförmögenhet de har arbetat in vid tiden för beslutet – och eventuellt den ökning i förmögenheten som ett års ytterligare arbete skulle medföra – utan på hela den framtida utvecklingen. När individer i deras modell står inför ett pensionsbeslut jämför de den nytta som pensionering i dag skulle ge med pensionering vid det tillfälle som maximerar nyttan. Optionsvärdet av att vänta med att gå i pension består av skillnaden mellan dessa värden. Coile och Gruber (2000) använder sig av optionsvärdemetoden och ett rikare datamaterial än tidigare studier för att studera hur de ekonomiska drivkrafterna i socialförsäkringssystemen påverkar utträdesbeslutet. De finner att kopplingen mellan utträdesbeslutet och de ekonomiska drivkrafterna i socialförsäkringssystemet blir mycket starkare med denna framåtblickande metod, där individerna tar hänsyn också till hur beslutet påverkar alla kommande inkomstströmmar. Av detta drar de slutsatsen att de ekonomiska drivkrafterna i socialförsäkringssystemen är betydligt viktigare vid utträdesbesluten än tidigare forskning har antytt. Det verkar rent av vara så att socialförsäk-

²³ Det finns åtskilliga andra belägg för att de ekonomiska drivkrafterna påverkar arbetskraftsdeltagandet bland de äldre. Gruber, J. & Wise, D. [1999] och Lumsdaine, R. & Mitchell, OS. [1999] ger värdefulla översikter.

ringarna betyder mer för utträdesbeslutet än löner och pensions-system. Detta innebär att åtgärder som ökar de ekonomiska drivkrafterna till arbete i socialförsäkringssystemen kan leda till väsentligt lägre sannolikhet för tidiga utträden. Speciellt stora kan effekterna bli om åtgärderna riktar sig specifikt mot incitamenten för den äldre arbetskraften.

Den tidigare nämnda studien av Coile (2003) tyder också på att det finns skillnader mellan könen i hur känsliga de är för de ekonomiska drivkrafterna. Enligt studien betyder de ekonomiska drivkrafterna lika mycket eller mer för kvinnor jämfört med män. Coile finner också belägg för att män i en parrelation påverkas av kvinnans ekonomiska drivkrafter till fortsatt arbete, men inte för det omvända. Om incitamenten för kvinnor till fortsatt arbete är låga innebär detta att sannolikheten för att både kvinnor och män lämnar arbetskraften tidigt ökar. Att män påverkas av sin partners ekonomiska drivkrafter till fortsatt arbete innebär att beräkningar av effekterna av förändringar i de ekonomiska drivkrafterna till arbete bör inkludera denna påverkan. Om inte detta görs beräknar Coile att effekterna på männens arbetsutbud underskattas med 13–20 procent. Att män påverkas av kvinnors incitament till fortsatt arbete kan bidra till att förklara varför kombinationen att kvinnan är pensionerad och mannen arbetar är så pass ovanlig. Något tillsatsat verkar det således vara mannen som går i pension när – eller för att – kvinnan gör det, och inte det omvända.

Kopplingen i tiden mellan framväxten av försörjningsmöjligheter via socialförsäkringssystemen och nedgången i äldres arbetsutbud är inget bevis för att det råder ett kausalsamband. Det skulle i princip kunna vara så att de olika försörjningssystemen utvecklades för att försörja personer som ställdes utanför arbetskraften på grund av exempelvis arbetslöshet eller sjukdom. Enligt Gruber och Wise (1999, s.31) tyder emellertid det mesta på att det råder ett kausalsamband. Ett exempel är att den kraftigt ökade sannolikheten att amerikanska män lämnar arbetskraften vid 62 års ålder uppkom först efter att det år 1961 infördes en möjlighet till försörjning via socialförsäkringen vid utträden från just 62 års ålder. Även Johnson (2000) har studerat hur förändringar i försörjningsmöjligheterna och arbetskraftsdeltagandet har infallit i tiden. Han finner att förändringarna i tillgängligheten till alternativa försörjningskällor föregår förändringarna i arbetsutbudet, vilket tyder på att det råder ett kausalsamband. Genom att studera debatter och överväganden i samband med regelförändringarna har han också funnit att

utökningen av försörjningsmöjligheterna inte genomfördes på grund av att beslutsfattarna förväntade sig att arbetskraftsdeltagandet skulle sjunka, utan att nedgången i arbetskraftsdeltagandet kom som en överraskning för politikerna.

Implicit beskattning av fortsatt arbete i Sverige

Det nya ålderspensionssystemet är aktuariskt neutralt för personer med medelhöga inkomster, dvs. för personer som har haft en tillräckligt hög sammanlagd livsinkomst för att inte få garantipension och inte heller ligger över intjänandetaket i pensionssystemet på 7,5 inkomstbasbelopp. För personer med inkomster över taket innebär pensionssystemet en implicit beskattning och är i realiteten en del av skattesystemet. För personer som erhåller garantipension innebär pensionssystemet på marginalen också en implicit beskattning eftersom fortsatt arbete inte ger upphov till högre pension. Att döma av de ovan presenterade forskningsresultaten medför detta att arbetsutbudet från personer med relativt låg respektive hög inkomst blir lägre än om pensionssystemet hade varit aktuariskt neutralt även för dessa grupper. I olika studier av de ekonomiska drivkrafternas roll i det svenska systemet har Palme och Svensson (1999, 2003, 2004) funnit att också socialförsäkringssystemen, beskattningen av arbetsinkomster och bostadstillägget för pensionärer har negativa effekter på arbetsutbudet.

3.4 Vem kommer att drabbas?

Tidigare avsnitt har visat att de minskade drivkrafterna till fortsatt arbete utgör en viktig delförklaring till de senaste decenniernas nedgång i äldres arbetsutbud. Enligt Johnson (2002) förklarar de minskade drivkrafterna och det ökade välbefindandet, som leder till ökad efterfrågan på fritid, merparten av nedgången i arbetsutbudet under nittonhundratalet. Eftersom minskad arbetstid är något positivt, åtminstone för den enskilde som kommer i åtnjutande av minskningen, är det emellertid inte uppenbart att den implicita beskattningen på fortsatt arbete utgör något problem. Socialförsäkringssystemen skulle kunna ses som ett sätt att fördela nedgången i arbetstid jämnare mellan olika grupper. Ett problem med detta synsätt är emellertid att finansieringen av socialförsäkringssystem-

en medför att personer som är nettobetalare till system, dvs. personer med medelhöga och höga inkomster, god hälsa et cetera i genomsnitt väljer att lämna arbetslivet tidigare än de annars hade gjort. Detta medför i sin tur att deras bidrag till produktionen och kanske också till finansieringen av den offentliga sektorn blir mindre än den annars hade blivit. Socialförsäkringssystemen får därför en dubbelt negativ effekt på arbetsutbudet bland de äldre. Med en given skattekvot innebär detta att offentligt finansierade välfärdstjänster undanträngs. I detta avsnitt studeras om en ökad produktivitet kan kompensera för ett minskande arbetsutbud. Vi diskuterar också hur de äldre kommer att påverkas av ett minskande arbetsutbud och vilka de fördelningspolitiska effekterna av åtgärder som stimulerar till ett ökat arbetsutbud kan tänkas bli.

Produktivitetens roll

En god produktivitetens utveckling kan kompensera för effekterna av ett sjunkande arbetsutbud när det gäller att uppnå en viss nivå på BNP per invånare. Vid en produktivitetens utveckling på en historiskt sett rimlig nivå kommer produktionen och därmed reallönerna att öka också under kommande decennier även om den effektiva pensionsåldern sjunker. En ökande fritid behöver inte heller nödvändigtvis utgöra något problem – givet att produktivitetens utvecklingen är tillräckligt hög kommer produktionen ändå att öka. Om ekonomin däremot befinner sig under restriktionen att skattestrycket inte får öka och att välfärdstjänsterna i huvudsak ska vara offentligt finansierade och av samma kvalitet som i dag uppstår problem med finansieringen av de offentliga utgifterna. Orsaken är att produktivitetens ökning inom produktionen av välfärdstjänster inte är lika stor som i produktionen av varor och vissa andra tjänster. Samtidigt måste lönerna, åtminstone på lång sikt, öka i samma takt som i andra branscher för att klara av rekryteringen. Detta innebär att en högre produktivitet i ekonomin medför att finansieringsproblemen för den offentligfinansierade välfärdproduktionen ökar. Dessutom tenderar efterfrågan på välfärdstjänster att öka snabbare än efterfrågan på varor och andra tjänster. Detta problem, som går under benämningen "Baumols dilemma", behandlas utförligt i Långtidsutredningens huvudbetänkande 2003/04 och bilaga 7.²⁴

²⁴ SOU [2004:19] respektive SOU [2003:57].

Även utan ovan nämnda restriktioner kan den demografiska utvecklingen i kombination med ett fortsatt minskande arbetsutbud medföra problem. Att tillväxten gör det möjligt att bekosta både tidigare pensionsavgångar och en utbyggnad av äldreomsorgen utgör nämligen ingen garanti för att så kommer att ske. Hur stor del av tillväxtökningen som kommer de äldre till del i form av i första hand ökade utgifter för pensioner, vård och omsorg beror på flera faktorer. En viktig faktor är hur starka de äldre kommer att vara politiskt, vilket är ämnet för följande avsnitt. En annan är vilka incitamentseffekter ökade skatter har på den förvärvsaktiva delen av befolkningen. En tredje faktor är hur stort pensionskapital de äldre har byggt upp.

Äldres politiska inflytande

Lindert (1996) har studerat hur en åldrande befolkning påverkar de offentliga prioriteringarna och utgifterna. Generellt sett innebär en äldre befolkning att de offentliga utgifterna till pensioner, hälso- och välfärdsprogram ökar. Ju äldre befolkningen är, desto mer kommer de äldres behov påverka preferenserna hos både äldre och medelålders väljare. Att de äldres politiska inflytande kommer att öka i takt med att andelen äldre ökar är också en vanlig uppfattning i den allmänna debatten. Det är emellertid inte säkert att de totala utgifterna kommer att stiga så mycket att de offentliga utgifterna per äldre individ kan öka som andel av BNP, eller ens upprätthållas. Omläggningen av ATP-systemet är ett exempel på att de offentliga utgifterna per pensionär mycket väl kan minska när antalet äldre ökar.

Linderts empiriska undersökning talar för att de äldres politiska inflytande inte kommer att öka i samma takt som befolkningen åldras. Undersökningen, som bygger på data från 19 OECD-länder för perioden 1960–81, visar att de totala offentliga utgifterna som andel av BNP ökar med andelen äldre. Detta gäller oavsett hur stor andel – inom det intervall som täcks av undersökningen – de äldre utgör i förhållande till den yrkesverksamma befolkningen. Även de sociala utgifterna som andel av BNP ökar när andelen äldre ökar, men bara till en viss punkt. När åldrandet har uppnått en viss nivå leder således en ytterligare ökning av andelen äldre inte till ökade sociala utgifter. I Linderts undersökning uppgick denna nivå för de äldres andel av befolkningen i relation till de yrkesaktivas andel av

befolkningen till omkring 28 procent. Undersökningen visar också att de offentliga utgifterna för pensioner ökar som andel av BNP när de äldres andel av den vuxna befolkningen ökar. Efter att antalet äldre överstiger omkring 30 procent av antalet i yrkesverksam ålder upphör emellertid ökningen. Lindert fann också att de offentliga pensionsutgifterna per person i gruppen över 65 års ålder minskade i relation till BNP per person efter att andelen äldre i förhållande till andelen yrkesverksamma hade passerat 22 procent.

Linderts resultat tyder på att äldres politiska inflytande avtar efter att andelen äldre har uppnått en viss nivå. Majoriteten av länderna i undersökningen, däribland Sverige, nådde denna nivå redan före 1976. Under perioden 1990–2010 kommer denna andel uppgå till omkring 31 procent, och under perioden 2010–2030 till omkring 36 procent. Om samma mekanismer även kommer att gälla framöver, kan utvecklingen innebära att de offentliga utgifterna per äldre individ minskar i förhållande till BNP per person.

Det finns fler exempel på att stödet per person tenderar att minska efter att gruppen i behov av stödet har uppnått en viss storlek.²⁵ Detta förhållande kan tolkas som att gruppens politiska inflytande tenderar att avta efter att gruppen har nått en viss storlek. Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att övriga grupper blir mer restriktiva när gruppen ökar i storlek eftersom kostnaden då blir för stor. I den politiska debatten kan en sådan inställning ta sig uttryck i uttalanden i stil med att resurserna inte räcker till.

Oavsett tolkningen kan det utgöra ett problem för de äldre att de är många. Små intressegrupper, med homogena och sammanfallande preferenser, har generellt sett lättare att mobilisera sig. Vid sidan av att de äldre utgör en stor grupp – och kommer att utgöra en ännu större – är den inte heller homogen och saknar därför ett entydigt gemensamt intresse. En nyttomaximerande pensionär har inget direkt intresse av att maximera den andel av samhällets resurser som går till andra äldre personer. Ser personen till den egna nyttan blir den generellt sett större om fler och inte färre i den egna åldern arbetar. Att storleken på pensionen är beroende av tillväxten talar också för att många äldre skulle stödja reformer som leder till ett ökat arbetsutbud. Personer som sedan länge har lämnat arbetslivet och närmar sig eller har nått den ålder då vård- och omsorgsbehoven börjar bli stora har också skäl att stödja reformer som kan leda till att den effektiva pensionsåldern ökar. Det är inte heller

²⁵ Se exempelvis Wright [1986] som visar att ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen tenderar att sjunka när arbetslösheten ökar.

givet att de äldre fäster större vikt vid andra äldres välfärd än vid övriga gruppers välfärd. Många äldre har om inte annat barn och barnbarn som de i högsta grad intresserar sig för.

Även om de äldre vore så många och så väl organiserade att de kunde driva igenom skattehöjningar för de förvärvsaktiva finns det krafter som motverkar att de skulle välja att göra det. Den främsta orsaken till det har att göra med att högre skattesatser kan leda till ett minskat arbetsutbud. Om skatterna höjs finns det således en risk att fler yrkesaktiva kommer att föredra mer fritid. Försöket att kanalisera välståndsökningen till de äldre skulle i så fall leda till att en större andel av det tillgängliga utrymmet gick till minskad arbetstid eller tidigare utträden för de yrkesaktiva.

Utbedsreformer och fördelningspolitiska aspekter

För den manlige industriarbetaren och kvinnan i vårdsektorn som vi stiftade bekantskap med i början av kapitlet spelar ersättningsnivån i de olika systemen som används vid tidiga utträden och kollektivavtalens utformning en viktig roll. Kollektivavtalen och därmed lönenivån och arbetstempot är anpassade till den stora majoriteten inom ett yrke. Detta innebär att personer som drabbas av funktionsnedsättningar, exempelvis av åldersskäl, kan ha svårt att hinna med i tempot på arbetsplatsen. För att kollektivavtalet ska kunna upprätthållas, utan att personer som inte längre förmår hänga med i tempot ska drabbas alltför hårt ekonomiskt, är det nödvändigt att ersättningsnivån i socialförsäkringssystemen ligger på en förhållandevis hög nivå. Att det är försäkringstagarkollektivet i stort som står för ersättningen innebär emellertid att såväl fackföreningen som arbetsgivaren har små incitament att bidra till att hitta en annan lösning. Samtidigt gör den höga ersättningsnivån ett utträde förhållandevis attraktivt för den enskilde.

Om generositeten i trygghetssystemen sänks i syfte att öka arbetsutbudet bland de äldre är det viktigt att sådana åtgärder kombineras med åtgärder som ökar möjligheten för de anställda att vara kvar. En möjlighet är att arbetsgivaren och fackföreningen i ökad utsträckning medverkar till att anställningsavtalet kan omförhandlas. Detta kan exempelvis ske genom att den anställde får mindre ansträngande arbetsuppgifter, förändrad arbetstid, och sannolikt i flertalet fall också lägre lön. Tillsammans med åtgärder för att anpassa arbetsmiljön – som blir mer lönsamma när den

anställda kan förväntas stanna längre – kan detta bidra till att även personer som inte längre kan prestera maximalt kan vara kvar längre i arbete.

Den höga fackliga anslutningsgraden och anställningstryggheten ökar sannolikheten för att en sådan lösning ska fungera utan att det uppstår negativa konsekvenser för den enskilde. Att däremot avskaffa arbetsrätten för personer över exempelvis 61 års ålder för att göra det lättare för äldre att hitta ett nytt arbete, riskerar att få större negativa än positiva effekter. Orsaken är att detta minskar arbetsgivarens intresse att anpassa arbetsmiljön och att investera i vidareutbildning. Effekten kan då bli att fler äldre tvingas hålla sig kvar i arbete, men att detta sker i lågbetalda arbeten med låga kunskapskrav.

Ett alternativ till omförhandlade anställningskontrakt, som också redan har prövats i viss utsträckning, är att ge bidrag till människors anställning snarare än för att de inte ska arbeta. En av flera nackdelar är att det riskerar att leda till att lönenivån stiger ytterligare, vilket kan medföra att fler blir beroende av lönebidrag för att kunna vara kvar i arbete. Dessutom kan det vara ett tveksamt sätt att använda skattepengar när behoven på andra områden är stora. Ett bättre alternativ vore att använda besparingarna i trygghetsystemen till att sänka de sociala avgifterna. Detta skulle minska de totala lönekostnaderna för arbetsgivaren. Om minskningen är tillräckligt stor kan det vara möjligt för arbetsgivaren att minska kraven på den anställda utan att sänka lönen.

För att tjänstemän med god hälsa och god ekonomi ska välja att arbeta längre krävs samma sak som för övriga grupper, dvs. en sänkt implicit beskattning av fortsatt arbete. För denna grupp är nedskärningar i olika förmåner inte ett lika effektivt medel att uppnå detta som för övriga grupper eftersom de inte utnyttjar socialförsäkringssystemen för sina utträden i lika hög utsträckning som andra grupper. Lösningen måste i stället bli en sänkt implicit beskattning, antingen genom sänkt inkomstskatt eller höjda tak i socialförsäkringssystemen alternativt slopade avgifter över taken. Om inte detta sker kan personer i denna grupp förväntas lämna arbetslivet tidigare, antingen genom att helt sluta arbeta eller genom att gå ner i arbetstid så att deras inkomster inte hamnar över taken i socialförsäkringssystemen. Detta utgör inte något problem för denna grupp eftersom deras fritid ökar. För samhället är det däremot ett problem att fullt arbetsföra och högproduktiva individer minskar sin arbetstid. En sänkt implicit beskattning för denna

grupp kan därför mycket väl vara välfärdshöjande för hela samhället.

Om det är nödvändigt med en sänkt generositet i de sociala trygghetssystemen och sänkta skatter på arbete för att en ökning av de äldres arbetsutbud ska uppnås uppkommer ett fördelningspolitiskt problem. Orsaken är att personer med relativt låga inkomster är mer beroende av socialförsäkringar än andra samtidigt som personer med relativt höga inkomster ofta tjänar mer på sänkta skatter. Politiken ställs därför inför ett val mellan ett ökat arbetsutbud och därmed ökade möjligheter till offentligt finansierad produktion av välfärdstjänster å den ena sidan och en fortsatt hög grad av inkomstutjämning och generositet i de sociala trygghetssystemen å den andra sidan. Ett sätt att minska detta dilemma är att införa åldersrelaterad inkomstbeskattning och åldersberoende sociala trygghetssystem. Genom att differentiera utifrån ålder blir det möjligt att stärka de ekonomiska drivkrafterna till arbete just under den period då människor står i valet mellan fortsatt arbete eller ett tidigt utträde. Utan att kostnaderna i termer av minskade skatteintäkter, en minskad grad av omfördelning och lägre ersättningsnivåer blir högre än nödvändigt. Sänkta skatter för äldre i kombination med mindre generösa trygghetssystem kan skjuta upp utträdet för många äldre och, i kombination med sänkta arbetsgivaravgifter för äldre, skapa ett utrymme och ett intresse hos arbetsgivaren att anpassa arbetsmiljön och kraven på de äldre.

4 Utträden via ohälsoförsäkringarna

De flesta i åldern 50–59 år som är långtidsfrånvarande från arbetet eller inte arbetar får sin försörjning från sjukförsäkringen eller genom förtidspension (sedan år 2003 sjuk-/aktivitetsersättning). Både sjukskrivningarna och antalet nya förtidspensioneringar varierar kraftigt över tiden och påverkas både av konjunkturläget och av politiska beslut. För att få en bild av hur den ohälsorelaterade frånvaron utvecklas är det nödvändigt att studera sjukskrivningar och förtidspensioneringar i ett sammanhang. Bland annat eftersom graden av restriktivitet i kriterierna för att bli förtidspensionerad påverkar hur många som är långtidssjukskrivna. För Sveriges del ligger de samlade ohälsotalen²⁶ på en högre nivå och varierar mer jämfört med flertalet EU-länder. I detta kapitel studerar vi hur antalet sjukskrivna och förtidspensionerade har utvecklats över tiden. Vi granskar också olika försök till att förklara utvecklingen. Speciell vikt läggs vid de äldres situation, dels för att de äldre står för en stor del av de totala sjukskrivningarna, dels för att en sjukskrivning ofta är det första steget mot ett definitivt utträde ur arbetskraften.

²⁶ Ohälsotalet är ett mått på utbetalda dagar med sjukpenning, arbetsskadesjukpenning, rehabiliteringspenning, sjukersättning och aktivitetsersättning (före 2003 förtidspension och sjukbidrag) från socialförsäkringen. Ohälsotalet innehåller inte dagar med sjuklön från arbetsgivare till anställda under ett sjukfalls 21 första dagar (före 1 juli 2003 de 14 första dagarna).

4.1 Ohälsans omfattning

I Sverige spelar ohälsan en viktig roll för att förklara varför personer är frånvarande från arbetet eller inte har något arbete. Med ohälsa avses här frånvaro på grund av sjukdom samt sjukbidrag eller förtidspension av medicinska skäl (numera sjukersättning). I åldern 50–59 år var det år 2000 omkring 65 procent av de som inte arbetade frånvarande på grund av ohälsa. Som framgår av tabell 4.1a gällde detta både kvinnor och män. För personer i åldern 60–64 år var pension och ohälsa de vanligaste tillstånden för dem som inte arbetade. För männen i denna åldersgrupp var pension och ohälsa lika vanliga, men för kvinnorna utgjorde ohälsan den större delen.

Tabell 4.1a Inaktivtetsgrad för olika åldersgrupper i Sverige, 2000

I procent av samtliga inaktiva i respektive åldersgrupp

	Ålder	Studerar	Söker arbete	Pensionerad	Ohälsa	Hushållsarbete/ Annat
Män	15–24	84,3	2,6	0	0,7	12,3
	25–49	36,1	17,2	0,5	24	22,1
	50–54	7,4	15,5	1	64,8	11,2
	55–59	5,6	11,2	6,6	67,9	8,7
	60–64	0	5,5	43,2	42,2	9
	<i>Total</i>	<i>49,7</i>	<i>7,9</i>	<i>7,5</i>	<i>20,8</i>	<i>14</i>
Kvinnor	15–24	82,1	3,4	0,1	0,7	13,8
	25–49	36,5	11,2	0	23,1	29,2
	50–54	5,1	8,5	2,1	64,7	19,6
	55–59	3,7	7,6	4,2	66,1	18,5
	60–64	0,4	4,7	31,4	48,1	15,3
	<i>Total</i>	<i>44,6</i>	<i>6,5</i>	<i>5,6</i>	<i>23,9</i>	<i>19,4</i>

Källa: Eurostat.

EU uppvisar ett annat mönster än Sverige, och skillnaderna mellan könen är stor, se tabell 4.1b. För männen inom EU i åldern 50–59 år var pension det vanligaste tillståndet bland dem som inte arbetade år 2000. För männen mellan 60 och 64 år som inte arbetade var nära 90 procent pensionerade. För kvinnorna inom EU spelar det låga arbetskraftsdeltagandet en viktig roll för utfallet.

Hushållsarbete/annat var det klart vanligaste tillståndet för kvinnor i åldern 50–59 som inte arbetade. För kvinnorna mellan 60 och 64 år var pension något vanligare än hushållsarbete.

Tabell 4.1b Inaktivtetsgrad för olika åldersgrupper i EU, 2000

I procent av samtliga inaktiva i respektive åldersgrupp

	Ålder	Studerar	Söker arbete	Pensionerad	Ohälsa	Hushållsarbete/ Annat
Män	15–24	92	4,1	0	1,1	2,8
	25–49	28,3	25,9	6,4	25,2	14,2
	50–54	0,7	11,3	48,1	29,7	10,2
	55–59	0,4	10,5	61,8	19,9	7,5
	60–64	0,2	2,4	86,7	7,3	3,5
	<i>Total</i>	<i>43,5</i>	<i>8,2</i>	<i>32,9</i>	<i>9,8</i>	<i>5,6</i>
Kvinnor	15–24	86,4	3,8	0	0,7	9,1
	25–49	7,3	8,6	2	5,4	76,7
	50–54	0,6	4,4	10,8	9	75,2
	55–59	0,5	4,7	19,3	8	67,6
	60–64	0,3	1,4	51,6	4,5	42,2
	<i>Total</i>	<i>25,5</i>	<i>5,3</i>	<i>13,5</i>	<i>4,6</i>	<i>51,1</i>

Källa: Eurostat.

Sjukskrivningar

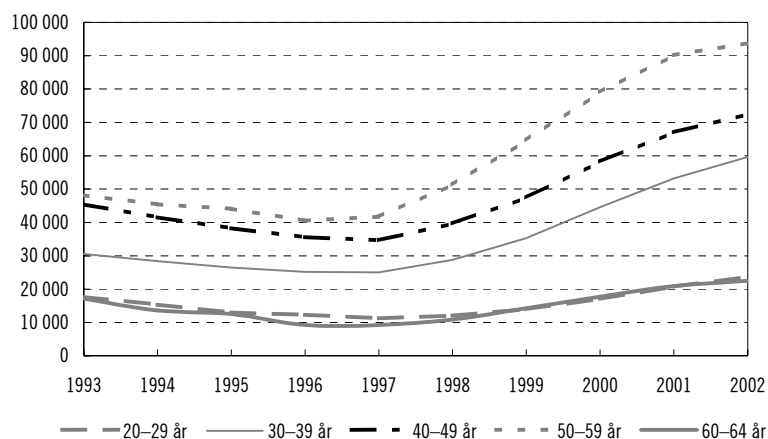
I Sverige har sjukfrånvaron varierat förhållandevis kraftigt över tiden. Under första hälften av 1990-talet minskade den påtagligt för samtliga åldersgrupper. Enligt SCB:s arbetskraftsundersökningar halverades andelen sjukfrånvarande mellan 1990 och 1995 uttryckt som andel av sysselsättningen. Minskningen under perioden var särskilt tydlig i den äldre delen av arbetskraften. Som vi ska se i följande avsnitt finns det flera möjliga förklaringar till den kraftiga nedgången i sjukskrivningarna. Förklaringarna kan se olika ut beroende på om sjukskrivningarna är korta eller långa. En förklaring har att göra med det kraftigt försämrade konjunkturläget och en ökad arbetslöshet (se avsnitt 5.1). En annan har att göra med villkoren i sjukförsäkringen, som försämrades i början av 1990-talet (se avsnitt 5.2). Att nedgången var särskilt påtaglig bland de äldre kan förklaras med att många av de långtidssjuk-

skrivna förtidspensionerades under 1992 och 1993. Totalt sett beviljades 120 000 förtidspensioner under dessa år.²⁷

Under senare delen av 1990-talet vände sjukfrånvaron uppåt för samtliga åldersgrupper, vilket framgår av diagram 4.1. Antalet som mottagit sjukpenning eller rehabiliteringsersättning längre än 30 dagar mer än fördubblades för alla åldersgrupper mellan 1996 och 2001. Ökningen var särskilt kraftig för de äldre grupperna. Som tidigare har nämnts är gruppen 50–59 år kraftigt överrepresenterad bland de sjukskrivna. I slutet av maj år 2002 svarade denna grupp för nära 100 000 av de då sammanlagt nära 280 000 sjukskrivna totalt, inklusive både hel- och deltidssjukskrivna. Oavsett åldersgrupp så är antalet sjukskrivna större bland kvinnorna än männen.

Diagram 4.1 Antal sjukskrivna i genomsnitt (30 dagar eller längre), olika åldersgrupper

Antal sjukskrivna



Anm: Sjukskrivna definieras i antalet mottagare av sjuk- eller rehabiliteringspenning.
Källa: RFV [a].

I diagram 4.2 relateras antalet sjukskrivna över 30 dagar till hur många som finns i befolkningen i olika åldersgrupper, oavsett hel- eller deltidssjukskrivning. Detta gör det ännu tydligare att sjuk-

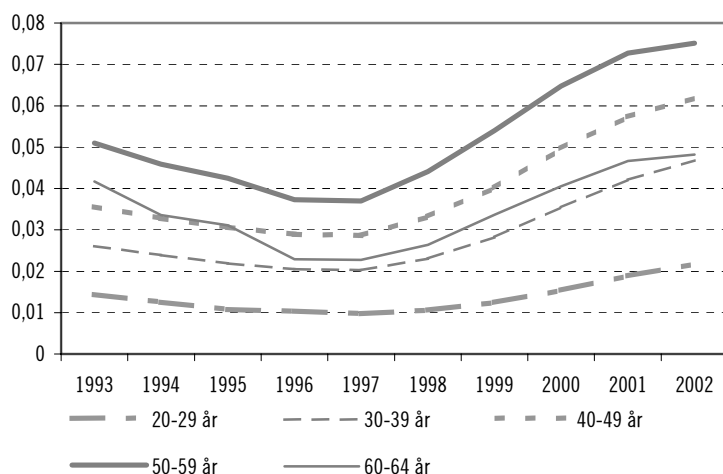
²⁷ Ds 2002:49.

skrivningar var vanligast bland äldre. Sjukfrånvaron som andel av befolkningen har varit högst i åldern 50–59 år följt av gruppen 40–49 år under hela mätperioden. De allra äldsta personernas (mellan 60 till 64 år) sjukfrånvaro har dock förbättrats relativt de yngre grupperna mellan 1993 och 2002. Från att 1993 ha varit gruppen med näst högst sjukfrånvaro till att 2002 ha i stort sett lika stor sjukfrånvaro som gruppen 30–39 år, som har den näst lägsta andelen sjukskrivna.

Förutom skillnader mellan åldersgrupper finns det även skillnader mellan kvinnor och män. En klart högre andel av kvinnorna än männen har mottagit sjukpenning eller rehabiliteringsersättning i minst 30 dagar, oavsett åldersgrupp. Över 9 procent av kvinnorna i befolkningen mellan 50 och 59 år var sjukskrivna 30 dagar eller längre under år 2002, jämfört med knappa 6 procent för männen i samma grupp. Den största skillnaden mellan kvinnor och män fanns i befolkningen mellan 30 och 39 år där dubbelt så stor andel bland kvinnorna (över 6 procent) var sjukskrivna jämfört med männen (3 procent).

Diagram 4.2 Andel sjukskrivna (30 dagar eller längre) av befolkningen per åldersgrupp

Andel av befolkningen

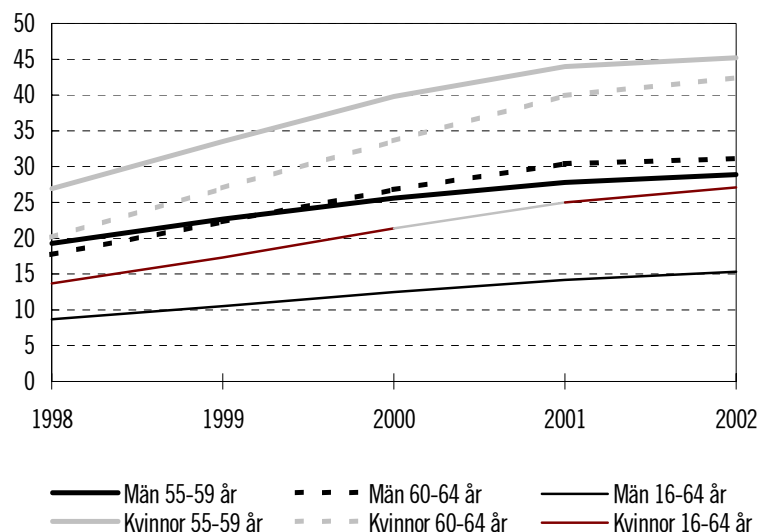


Anm.: Sjukskrivna definieras i antalet mottagare av sjuk- eller rehabiliteringspenning.
Källor: RFV [a] samt SCB [a].

Ett annat sätt att mäta omfattningen av sjukskrivningarna är det så kallade sjuktalet. Sjuktalet definieras som antalet utbetalda dagar med sjukpenning per inskriven försäkrad under en tolv månadersperiod.²⁸ Om sjuktalet ökar kan det både bero på att sjukskrivningarna blir fler och på att de varar längre. Som framgår av diagram 4.3 har utvecklingen av sjuktalet varit dramatisk sedan 1997. Sjuktalet mer än fördubblades för personer mellan 60 och 64 år mellan perioderna februari 1997 till januari 1998 och augusti 2001 till juli 2002. I genomsnitt utbetalades över 35 dagar med sjukpenning per försäkrad i åldern 60–64 år mellan augusti 2001 och juli 2002. I samtliga åldersgrupper har kvinnor ett högre sjuktal än män, dessutom har ökningen i sjuktalet mellan år 1998 och 2001 varit kraftigare för kvinnorna. Kvinnor över 50 år hade ett sjuktal på i genomsnitt drygt 41 dagar mellan augusti 2001 och juli 2002.

Diagram 4.3 Antal utbetalda dagar med sjukpenning per inskriven försäkrad 16–64 år

Dagar med sjukpenning



Källa: RFV.

²⁸ I måttet undantas försäkrade med hel förtidspension eller helt sjukbidrag. Oavsett om utbetalning sker med hel eller del av dag så definieras detta som en dag.

Faktaruta 4.1 Sjukförsäkringens utformning

Personer med en tillfälligt nedsatt arbetsförmåga mottar först sjuklön och därefter sjukpenning. De första 21 dagarna av en sjukperiod betalar arbetsgivaren ut sjuklön. Efter 21 dagar ersätts sjukfrånvaron med sjukpenning som betalas ut av Försäkringskassan. Utbetalningen av sjukpenning är inte tidsbegränsad. För den enskilde innebär karensdagen och begränsningen av ersättningsnivån till 77,6 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten upp till taket i socialförsäkringssystemen att det finns en betydande självrisk. Självrisken är mindre för sjukskrivningsperioder som sträcker sig längre än 21 dagar eftersom flertalet anställda då får en kompletterande ersättning via kollektivavtal. Förtidspension alternativt sjukbidrag ges till individer med en varaktigt nedsatt arbetsförmåga. Ersättningen är inte tidsbegränsad men är betydligt lägre än sjukpenningen. År 2003 togs förtidspension bort och ersattes med ett system med aktivitetsersättning och sjukersättning.²⁹

Förtidspension (sjukersättning/aktivitetsersättning)

Förtidspension alternativt sjukbidrag, (sedan 2003 ersatt med aktivitetsersättning och sjukersättning), är den andra stora ersättningsformen vid ohälsa. För att uttala sig om den samlade ohälsans omfattning är det nödvändigt att studera utvecklingen av sjukskrivningar och förtidspension alternativt sjukbidrag sammantaget. Framförallt i nybeviljandet av förtidspension har tillämpningen av regler och restriktiviteten förändrats över tiden. Detta beror på såväl politiska ställningstaganden som det ekonomiska läget. I tider med stor restriktivitet i beviljandet av förtidspensioner tenderar antalet långtidssjukskrivna att öka.

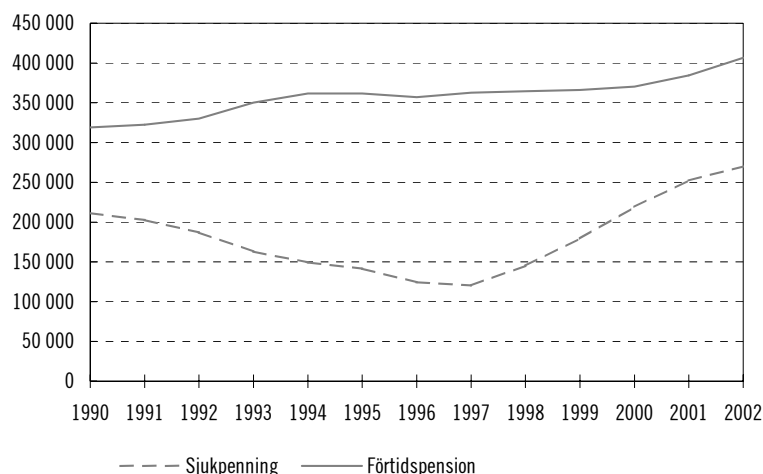
Förtidspensioneringar förekommer både på del- och heltidsbasis. I diagram 4.4 visas utvecklingen av sjukskrivna och förtidspensionärer omräknat till helårsekvivalenter. Ökningen av antalet förtidspensionärer har inte varit lika påtaglig som ökningen av antalet sjukskrivna mellan 1997 och 2000. Men därefter har även förtidspensionerna ökat markant. Under perioden 1990–2002 öka-

²⁹ Aktivitetsersättning ges till personer i ålder i åldern 19–29 år och är tidsbegränsad till att ges under högst tre år i taget. Sjukersättning ges till personer 30–64 år tills vidare eller med tidsbegränsning, beroende på hur varaktig arbetsförmågans nedsättning är.

de antalet förtidspensionärer från cirka 320 000 till över 400 000. Antalet förtidspensionärer uppvisar inte samma tydliga kontracykliska utveckling gentemot arbetslösheten som antalet sjukskrivna. En viktig orsak till det är att en förtidspensionering per definition är ett långvarigt tillstånd. Åtminstone hittills har utflödet ur förtidspension i regel skett först när ålderspensions-systemet trätt in eller när individen avlidit.

Diagram 4.4 Utvecklingen av antal helårsekvivalenter med sjukpenning och förtidspension

Antal helårsekvivalenter



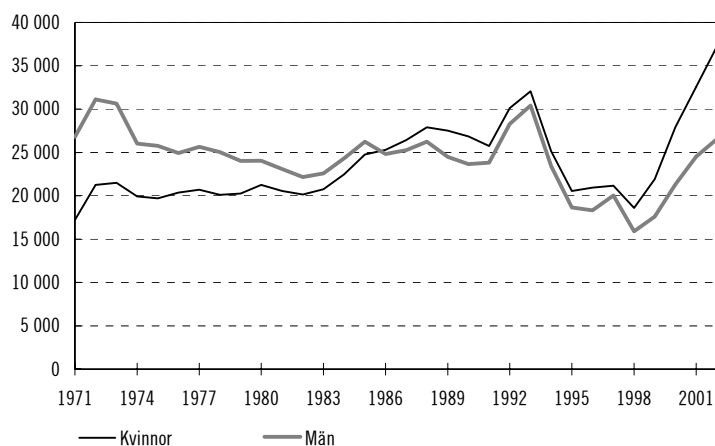
Källa: SCB.

Till skillnad från det totala antalet förtidspensioner har antalet nybeviljade förtidspensioner varierat kraftigt över tiden. Diagram 4.5 visar att antalet nya förtidspensionärer ökade kraftigt under senare delen av 1990-talet. Ökningen inträffade först 1998 jämfört med 1997 för sjukskrivningarna. Detta är naturligt eftersom det i allmänhet krävs en längre period av sjukskrivning innan förtidspension kan bli aktuellt. Antalet som beviljades förtidspension ökade från 34 500 år 1998 till 57 000 år 2001, vilket motsvarar en ökning med cirka 65 procent. År 1998 var emellertid antalet nya förtidspensioner lägre än det har varit något enskilt år sedan 1971.

Under perioden före 1986 var de nya förtidspensionärer i högre utsträckning män än kvinnor. Därefter har de i högre utsträckning varit kvinnor. De senaste årens ökningar av förtidspensionärer har varit kraftigare bland kvinnorna än männen, exempelvis stod kvinnorna för knappt två tredjedelar av ökningarna av förtidspensionärer mellan år 2000 och 2001.³⁰

Diagram 4.5 Antalet nybeviljade förtidspensioner och sjukbidrag, totalt 1971–2002

Antal nybeviljade förtidspensioner



Källa: RFV [2003a].

Antalet nya förtidspensionärer är störst i de äldsta åldersgrupperna och lägst bland de yngsta.³¹ År 2002 var nära hälften av samtliga nybeviljade förtidspensionärer 55 år eller äldre och nära 65 procent var över 49 år, se diagram 4.6. Ökningen efter 1998 har skett bland alla ålderskategorier men har varit något större bland personer över 54 år.

Utvecklingen av antalet nya förtidspensioneringar har varit förhållandevis ryckig och har skiljt sig åt mellan olika grupper eftersom regeländringarna i varierad grad har påverkat olika grupper. Under 1990-talet har den äldsta gruppen vid två tillfällen

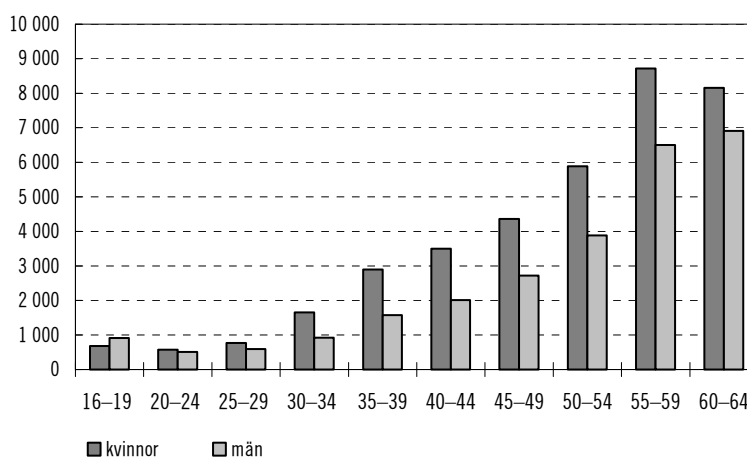
³⁰ RFV [2003a].

³¹ RFV [2003a].

haft ett lika stort antal nya förtidspensioneringar som år 2002. Särskilt anmärkningsvärd är den kraftiga och tillfälliga ökningen som skedde 1997. Denna kraftiga och tillfälliga ökning motsvaras inte av någon tendens till ökning i andra åldersgrupper. Ett skäl till detta var att de så kallade äldre reglerna³² avskaffades, ett annat var att kriterierna för förtidspension skärptes den 1 januari 1997. Till följd av övergångsregler som medgav prövningar enligt de tidigare reglerna anhopades ansökningarna om förtidspension.

Diagram 4.6 Nybeviljandet av förtidspensioner och sjukbidrag i olika åldersgrupper, år 2002

Förtidspensionering/Sjukbidrag



Källa: RFV [2003a].

Tabell 4.2 visar att förtidspension har blivit allt vanligare bland kvinnor i åldern 55–64 år. Som vi ska se i följande avsnitt beror detta till en del på att kriterierna för förtidspension förändrades i expansiv riktning under 1980-talet och i restriktiv riktning under 1990-talet.³³ Även för män i åldern 60–64 år var andelen förtids-

³² En reform som genomfördes 1970 och som innebar att kriterierna för att få förtidspension mjukades upp för äldre personer. Detta resulterade bland annat i att förtidspension av rena arbetsmarknadsskäl infördes 1972, då personer 63 år eller äldre och som utförsäkrats från arbetslöshetskassan hade rätt att ansöka om förtidspension. Åldern för att ansöka om förtidspension av arbetsmarknadsskäl sänktes 1974 till 60 år.

³³ RFV [1999a].

pensionerade högre år 2000 jämfört med år 1980. Förändringarna i kriterierna bidrog emellertid till att andelen minskade mellan 1990 och 2000. För män i åldern 55–59 år var andelen förtidspensionerade ungefär densamma år 2000 som år 1980. Tabellen visar också att förtidspension var vanligare bland männen än bland kvinnorna år 1980, medan situationen var den motsatta år 2000. Orsakerna till detta kan vara flera. En möjlig förklaring är att en ökad grad av förvärvsarbete kan öka sannolikheten att drabbas av nedsatt hälsa. En annan är att arbetsmiljöförbättringarna kan ha varit större inom till exempel industrin än inom offentlig sektor, där en stor andel av kvinnorna är verksamma.³⁴

Tabell 4.2 Andelen förtidspensionärer av medicinska skäl bland äldre, procent av befolkningen

<i>Procent</i>				
År	55–59 år		60–64 år	
	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>
1980	14,0	13,9	24,1	19,7
1990	16,0	19,1	30,3	29,1
2000	14,4	20,9	28,1	32,4

Anm: Fram till 1997 förekom förtidspension av andra skäl än medicinska.

Källor: RFV [a] och SCB [b].

Ersättning vid arbetsskada

Inom sjukförsäkringen finns även ett särskilt skydd för inkomstbortfall till följd av arbetsskada. Enligt lag (Lagen om allmän försäkring) är samtliga förvärvsarbetande och personer inom vissa utbildningar försäkrade mot arbetsskada. Med arbetsskada avses olycksfall eller annan skada som uppstått vid arbete samt olycksfall på väg till och från arbetet. Arbetsskadeförsäkringen ger rätt till samma förmåner från sjuklön och den allmänna sjukpenningen som vid annan sjukdom, till dess att skadan medför livränta eller att rätten till sjukpenning upphör.

Är arbetsförmågan bestående nedsatt till följd av arbetsskadan ges rätt till ersättning i form av egenlivränta. Egenlivräntan ger ersättning för inkomstförluster som uppkommer på grund av skadan, där ersättningen beräknas utifrån skillnaden mellan den

³⁴ Olsson, H. [2001].

inkomst som den arbetsskadade kan antas haft om hon eller han inte skadats och den inkomst som han eller hon beräknas få med skadan. Egenlivräntan kompenserar inkomstbortfallet fullt ut men med ett övre tak på 7,5 gånger prisbasbeloppet. Förutom egenlivränta finns även efterlevandelivränta som utbetalas till efterlevande vid dödsfall till följd av arbetsskada.

För personer som uppbär förtidspension eller efterlevandepension till följd av skadan ges arbetsskadelivränta endast till den del som överstiger pensionen. Liksom på andra områden inom sjukförsäkringen finns kompletterande försäkringar som avtalats mellan arbetsmarkandens parter.

I likhet med beviljande av förtidspensioner finns det skillnader över tiden i restriktiviteten i nybeviljandet av arbetsskadelivränta³⁵. Fram till slutet av 1980-talet var reglerna relativt frikostiga men i början av 1990-talet skärptes reglerna. År 1993 skedde påtagliga förändringar där bland annat psykiska skador eller skador av psykosomatisk karaktär till följd av företagsnedläggningar och liknande ej längre klassades som arbetsskada. Även beviskraven för att påvisa att arbetsmiljön orsakat arbetsskadan skärptes. De nya reglerna medförde att ansökningarna om egenlivränta ökade kraftigt åren efter 1992 eftersom ansökningarna behandlades enligt de gamla reglerna. Antalet utbetalda egenlivräntor ökade kraftigt, från 57 000 till 99 000 mellan 1990 och 1995 vilket med stor sannolikhet var en kortsiktseffekt av regelskärpningen 1993. Ökningen var särskilt påtaglig bland personer över 55 år. Antalet egenlivräntorna har sedan andra halvan av 1990-talet avtagit som en långsiktig effekt av regelskärpningen.

År 2002 mottog 87 000 personer egenlivränta, knappt hälften av dessa var mellan 55 och 64 år.³⁶ Mottagarna av egenlivränta är jämnt fördelade mellan könen, men bland personer över 65 år är kvinnorna något överrepresenterade jämfört med männen och bland personer under 44 år är kvinnorna underrepresenterade.

Andelen av befolkningen mellan 55 och 64 år som mottog egenlivränta år 2002 uppgick till ungefär fyra procent.

³⁵ Wadensjö, E. & Sjögren, G. [2000].

³⁶ RFV [a].

4.2 Hälsomässiga och administrativa förklaringar

Det finns en rad tänkbara förklaringar till den höga andelen sjukskrivna och förtidspensionerade i Sverige. I det följande har vi delat in de olika förklaringarna i grupper. I den första återfinns förklaringar som är kopplade till hälsa, arbetsmiljö och den demografiska utvecklingen. Den andra kategorin består av olika administrativa tillkortakommanden, exempelvis att det kan ha varit svårt att ta sig ur längre sjukskrivningsperioder på grund av bristande rehabilitering. I den tredje gruppen återfinns de ekonomiskt relaterade förklaringarna vilka behandlas i kapitel 5. Vi redovisar också resultat från internationella jämförelser som ger perspektiv på de svenska ohälsotalen.

4.2.1 Hälsa- och åldersrelaterade faktorer

Försämrad hälsa?

Den första fråga som bör ställas är om den kraftiga ökningen i sjukskrivningar och förtidspensioner motsvaras av en motsvarande ökning i ohälsa bland personer i arbetskraften. Hälsa är ett begrepp som både är svårt att definiera och att mäta. Det gäller särskilt när både fysiskt och psykiskt välbefinnande inkluderas i begreppet. För att förklara sjukskrivningar och förtidspensioneringar bör hälsan relateras till om arbetsförmågan är nedsatt eftersom detta utgör grunden för sjukskrivning respektive förtidspension. Ett sätt att bilda sig en uppfattning om hälsotillståndet är att utgå från objektiva och enkelt kvantifierbara mått. Ett annat sätt är att utgå från individens bedömning av den egna hälsan, dvs. att mäta den självskattade ohälsan. Dödligheten i olika åldersgrupper och den förväntade livslängden är exempel på den förstnämnda typen av mått. Tanken är att en minskad dödlighet signalerar – eller är ett resultat av – att den allmänna hälsolivån har stigit. Det finns emellertid inget perfekt samband mellan dessa faktorer eftersom det är tänkbart att en viss typ av åkomma leder till minskad arbetskapacitet men inte till ökad dödlighet. Den andra typen av mått lider inte av denna svaghet, och kompletterar därför bilden.

I ett historiskt perspektiv har den svenska befolkningens allmänna hälsa ökat markant. Detta har tagit sig uttryck i ökad medel-

livslängd och minskade dödsrisker.³⁷ Livslängden har ökat både för kvinnor och för män. Kvinnor lever generellt längre än män, men de könsmissiga skillnaderna har minskat med tiden. De främsta orsakerna till den ökade livslängden för männen är minskad dödlighet i hjärt- och kärlsjukdomar. För kvinnor har antalet år med god hälsa ökat mer än livslängden. För män har däremot livslängden ökat lika mycket som antalet år med god hälsa. Personer med hög utbildning lever i genomsnitt längre än personer med kortare utbildning och har även fler år med god hälsa. Den förväntade livslängden skiljer sig inte nämnvärt mellan olika branscher som studeras. Däremot finns skillnader i tid där hälsan är god. Personer inom industri- och byggsektorn är de som har minst antal år med god hälsa såväl för kvinnor som för män.

Även i ett internationellt perspektiv har Sverige en hög medellivslängd, se tabell 4.3. Jämfört med EU-länderna har den svenska medellivslängden varit hög sedan en lång tid. År 1999 hade de svenska männen den högsta förväntade medellivslängden inom EU med 77 år. Samma år var kvinnornas medellivslängd i Sverige 81,9 år, vilket var den tredje högsta inom EU. Slutsatsen av detta är att de objektiva och enkelt kvantifierbara hälsomåtten varken kan förklara varför sjukskrivningarna och förtidspensionerna har ökat över tiden eller varför de är höga internationellt sett.

³⁷ SCB [2002b].

Tabell 4.3 Förväntad medellivslängd inom EU

Antal år från födseln

	1960		1980		1990		1999	
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män
Österrike	71,9	65,4	76,1	69,0	78,9	72,3	80,9	75,1
Belgien	73,5	67,7	76,8	70,0	79,4	72,7	80,8	74,4
Danmark	74,4	70,4	77,3	71,2	77,7	72,0	79,0	74,2
Finland	72,5	65,5	77,6	69,2	78,9	70,9	81,0	73,8
Frankrike	73,6	67,0	78,4	70,2	81,0	72,7	82,5	75,0
Tyskland	72,4	66,9	76,1	69,6	78,4	72,0	80,7	74,7
Irland	71,9	68,1	75,6	70,1	77,6	72,1	79,1	73,9
Nederländerna	75,4	71,5	79,2	72,5	80,1	73,8	80,5	75,3
Portugal	66,8	61,2	75,2	67,7	77,4	70,4	79,1	72,0
Spanien	72,2	67,4	78,6	72,5	80,4	73,3	82,4	74,9
<i>Sverige</i>	<i>74,9</i>	<i>71,2</i>	<i>78,8</i>	<i>72,8</i>	<i>80,4</i>	<i>74,8</i>	<i>81,9</i>	<i>77,0</i>
Storbritannien	73,7	67,9	76,2	70,2	78,5	72,9	79,8	75,0

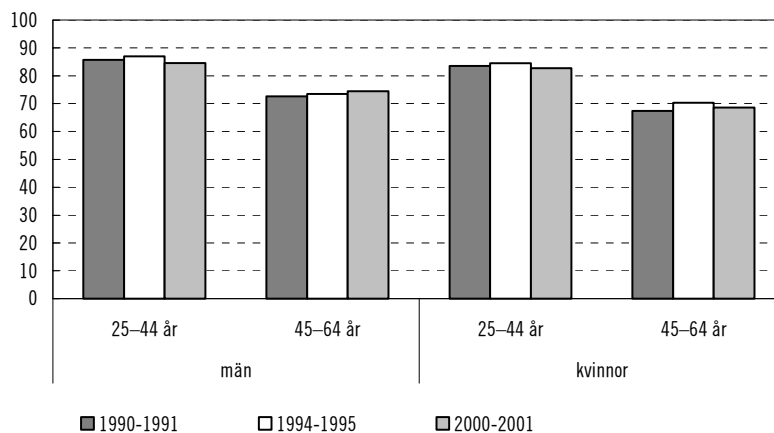
Källa: OECD [2002c].

Den självskattade ohälsan har uppvisat en hög tillförlitlighet och är ett vanligt mått för att uppskatta individers hälsotillstånd. Måttet bygger på människors egen uppfattning om sin hälsa och förmåga att arbeta. Den självskattade ohälsan har uppvisat ett relativt stabilt mönster under de senaste 20 åren³⁸. De kraftiga variationerna som kan observeras i sjukskrivningsstatistiken enligt Riksförsäkringsverket syns inte när individerna själva får uppge sitt hälsotillstånd, se diagram 4.7. Däremot visar undersökningen att skillnaderna i ohälsa mellan olika åldersgrupper har minskat med tiden. Äldre personer och framför allt män uppger att de fått en allt bättre hälsa medan yngre kvinnor uppger att de fått en försämrad hälsa. Bland kvinnorna är det framförallt personer i gruppen ej facklärd arbetare som uppger att hälsan försämrats.

³⁸ SOU 2002:62

Diagram 4.7 Andel som uppskattar sitt hälsotillstånd som gott eller mycket gott

Andel i procent



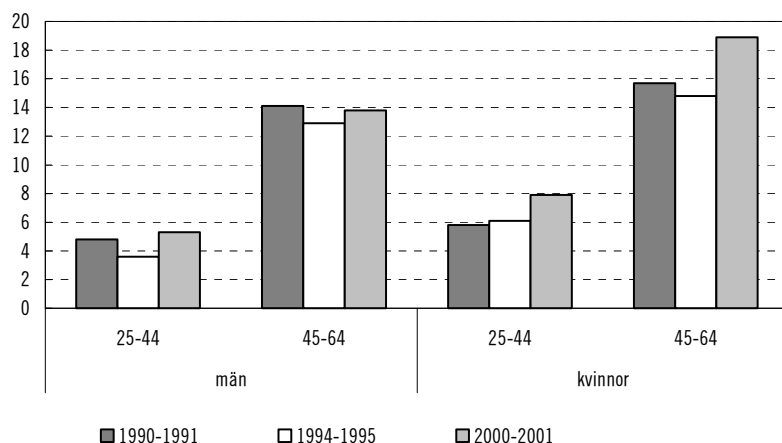
Källa: SCB [c].

Även om individerna själva upplever att deras allmänna hälsotillstånd inte har försämrats finns det, enligt Statistiska centralbyråns (SCB) Levnadsnivåundersökningarna (ULF), indikationer på att vissa typer av besvär har ökat i omfattning. Framför allt upplever fler att besvär med ständig oro nedsätter det psykiska välbefinnandet, och ökningen har varit kraftig sedan slutet av 1980-talet. Tidigare var denna typ av besvär överrepresenterade hos äldre, men år 2000 var ålderskillnaderna uttraderade. Besvären med oro har ökat i alla åldersgrupper för båda könen, men ökningen har varit särskilt kraftig för den yngre delen av befolkningen. När det gäller besvär av svår värk som ofta förknippas med utslitning i arbetslivet har dessa besvär inte förändrats nämnvärt sedan början av 1990-talet utan förefaller vara oförändrade.

Utvecklingen av andelen som uppger sig ha nedsatt arbetsförmåga har varit relativt stabil utan någon långsiktig trend. Sedan mitten av 1990-talet har emellertid andelen med nedsatt arbetsförmåga ökat bland alla åldrar och särskilt tydligt bland kvinnorna, se diagram 4.8. Äldre personer upplever i högre utsträckning än yngre att arbetsförmågan är nedsatt, samt kvinnor upplever det i högre utsträckning än män.

Diagram 4.8 Andel som uppger sig ha nedsatt arbetsförmåga

Andel i procent



Källa: SCB [c].

Besvärerna med framförallt en ökad omfattning av oro hos hela eller i delar av befolkningen har, som tidigare framgått, inte fått något stort genomslag i den självskattade ohälsan. En större grupp upplever besvär av olika slag, men endast en mindre grupp anser att deras hälsotillstånd är dåligt. Andelen som upplever nedsatt arbetsförmåga har dock ökat sedan mitten av 1990-talet, framförallt för kvinnorna. Men eftersom inte heller objektiva kriterier, som den förväntade livslängden, tyder på att hälsan har försämrats måste den huvudsakliga förklaringen till de kraftiga ökningarna i de samlade ohälsotalen sökas på andra områden.

Försämrade arbetsmiljö?

En annan tänkbar förklaring till de ökade sjukskrivningarna är att arbetsmiljön har försämrats. Arbetsmiljön inbegriper en rad olika komponenter. Utredningen om analys av hälsa och arbetet ³⁹ har studerat hur arbetsmiljön och den arbetsrelaterade hälsan har utvecklats sedan 1990.

³⁹ SOU 2002:62.

I utredningen används Statistiska centralbyråns (SCB) Arbetsmiljöundersökning där ergonomiska och psykosociala aspekter av arbetsmiljön kartläggs liksom den arbetsrelaterade ohälsan.

I tabell 4.4 redovisas ergonomiska och psykosociala aspekter av arbetsmiljön.⁴⁰ Av tabellen framgår att andelen sysselsatta med fysiskt ansträngande arbete minskar med åldern. Kvinnor i åldern 50–64 år har i minst utsträckning arbeten som är fysiskt ansträngande, medan yngre män är den grupp där fysiskt ansträngande arbete är vanligast. Bland kvinnor i åldern 30–49 år ökade andelen med fysiskt ansträngande arbeten under 1990-talet, medan den minskade bland yngre män. Också andelen med upprepade moment skiljer sig åt med avseende på arbetskraftens ålder och kön. Dessa arbeten var vanligast år 2001 bland personer i åldern 16–29 år. För alla grupper ökade andelen med monotona arbetsuppgifter under 1990-talet, särskilt påtagligt var ökningen bland de unga kvinnorna. Ökningen av monotona arbetsuppgifter har därefter fortsatt för de unga kvinnorna medan det har varit oförändrat eller minskat för de flesta grupper. Generellt sett är monotona arbetsuppgifter vanligare bland kvinnor än män. Skillnaderna mellan olika grupper avspeglar till stor del de skillnader som finns mellan de yrken och branscher de är aktiva inom.

Ett exempel på psykosociala faktorer som påverkar arbetsmiljön är kombinationen av arbetets krav, kontroll och stöd. Individens möjligheter till kontroll över arbetsuppgifterna i kombination med arbetets krav är en vanlig källa till negativa hälsoeffekter. Om individen upplever att arbetets krav är höga i förhållande till möjligheten att påverka arbetet, tenderar det att leda till en hög anspänning. Enligt SCB:s Arbetsmiljöundersökningar ökade andelen som upplevde hög anspänning på arbetsplatsen påtagligt under 1990-talet. Som framgår av tabell 4.4 skedde detta för samtliga åldersgrupper och för båda könen. Efter 1999 minskade andelen som upplevde en hög anspänning i alla grupper, utom bland de äldsta kvinnorna där ökningen fortsatte. Andelen som upplever hög anspänning är i regel högre för kvinnor än för män.

I en studie av Ilmarinen (1999) görs en jämförelse av arbetsmiljön i olika EU-länder. Sammantaget tillhör såväl den fysiska som den psykiska arbetsmiljön i Sverige bland de bästa inom EU.

⁴⁰ Avsnittet baseras på Andersson, A. [2002].

Tabell 4.4 Andelen sysselsatta med kroppsligt ansträngande, monotont eller hög anspänning i arbetet

Procent

		Kvinnor			Män		
		1991	1999	2001	1991	1999	2001
Kroppsligt ansträngande arbete*	16–29 år	44,6	46,7	44,6	55,8	52,1	50,5
	30–49 år	29,7	32,7	34,0	39,5	39,9	40,9
	50–64 år	29,7	27,0	30,7	36,8	31,2	36,7
Upprepade moment**	16–29 år	39,0	49,9	54,9	36,2	45,0	38,7
	30–49 år	36,4	41,2	41,0	29,9	34,6	36,1
	50–64 år	43,1	45,3	45,3	24,6	37,5	36,0
Hög anspänning i arbetet	16–29 år	22,7	33,5	31,4	15,5	25,2	21,4
	30–49 år	25,8	35,6	33,1	15,9	23,7	21,5
	50–64 år	23,4	35,3	39,6	12,7	19,8	18,1

Anm. * Avser minst en fjärdedel av tiden. ** Avser minst hälften av tiden.

Källa: Andersson, A. [2002].

Den arbetsrelaterade ohälsan kan delas upp i kroppsliga⁴¹ och psykiska⁴² besvär. Generellt gäller att äldre personer i genomsnitt har kroppsliga besvär i större utsträckning än yngre personer, och att kvinnor är överrepresenterade jämfört med män. Tabell 4.5 visar att den genomsnittliga andelen med kroppsliga besvär ökade för samtliga grupper mellan 1991 och 1999. Ökningen har varit kraftigast för de äldre kvinnorna. Mellan 1999 och 2001 minskade emellertid den genomsnittliga andelen med kroppsliga besvär något bland kvinnorna, medan andelen män med kroppsliga besvär var i stort oförändrad.

Den genomsnittliga andelen som upplever bristande psykiskt välbefinnande ökade påtagligt under 1990-talet i alla grupper. Ökningen har även här varit särskilt stark för kvinnorna, men även de yngre männen hade en påtaglig ökning. Efter 1999 har den genomsnittliga andelen som upplever bristande psykiskt välbefinnande varit i stort sett oförändrad bland männen. Kvinnornas psykiska välbefinnande har förbättrats svagt efter 1999 i åldern 30–64 år men bland de yngre kvinnorna har försämringen fortsatt.

⁴¹ Kroppsliga besvär omfattar de som angett i SCB:s Arbetsmiljöundersökning; ont i axlar eller armar, ont i övre delen av ryggen eller nacken, ont i nedre delen av ryggen samt kroppsligt uttröttade.

⁴² Psykiska besvär omfattar de som angett i SCB:s Arbetsmiljöundersökning; trött och håglös, olust när man går till jobbet, svårt att sova pga tankar på jobbet håller en vaken.

Nära 30 procent av de tillfrågade unga kvinnorna uppgav bristande psykiskt välbefinnande år 2001, vilket är den högsta andelen av alla grupper.

Tabell 4.5 Andelen med bristande fysiskt respektive psykiskt välbefinnande

Procent

		Kvinnor			Män		
		1991	1999	2001	1991	1999	2001
Bristande fysiskt välbefinnande	16–29 år	27,4	35,2	33,3	20,6	25,2	24,7
	30–49 år	29,6	37,2	36,2	21,7	27,2	27,2
	50–64 år	37,1	44,6	42,6	28,6	30,9	31,1
Bristande psykiskt välbefinnande	16–29 år	17,7	24,6	29,5	16,6	24,1	23,4
	30–49 år	18,5	27,2	26,7	17,4	23,8	24,0
	50–64 år	20,5	29,2	27,5	18,0	23,7	23,0

Källa: Andersson, A. [2002].

Kartläggningen tyder på att det kan finnas vissa kopplingar mellan arbetsmiljön, den upplevda ohälsan och de samlade ohälsotalen. Det förefaller exempelvis sannolikt att den kraftiga ökningen av andelen som upplever hög anspänning i arbetet har bidragit till att andelen med bristande psykiskt välbefinnande har ökat. Utredningen om analys av hälsa och arbete⁴³ anser emellertid att kopplingarna mellan arbetsmiljö, upplevd ohälsa och sjukskrivningar inte är tillräckligt analyserade för att det ska vara möjligt att med säkerhet uttala sig om i vilken utsträckning faktorerna påverkar varandra. Men det står klart att kopplingarna inte är tillräckligt starka för att ge hela förklaringen.

Arbetsmiljön kan vara av betydelse för sjukskrivningstalet på annat sätt än genom att påverka hälsan. Exempelvis kan arbetsmiljön vara ett redskap som gör det möjligt för personer med nedsatt arbetsförmåga att kunna vara kvar i arbetslivet, men arbetsmiljön kan även göra det omöjligt att vara kvar i ett specifikt arbete. De försämringar i arbetsmiljön som uppkom under 1990-talet kan även ha lett till att möjligheterna att vara kvar i arbete för personer med nedsatt arbetsförmåga, exempelvis äldre, försäm-

⁴³ SOU 2002:62.

rades. Rationaliseringar och kraven på höjd produktivitet kan ha minskat möjligheterna för företagen att ha kvar reträttposter där personer med lägre arbetsförmåga tidigare kunde utföra arbete. Detta kan ha bidragit till att dessa personer i högre utsträckning slås ut från arbetslivet.

Förändringar av åldersstrukturen

Som tidigare visats är sjukfrånvaron högre för äldre personer än för yngre. En allt större del av arbetskraften är och kommer under de närmaste decennierna att bestå av personer över 50 år. När andelen äldre i arbetskraften ökar är det rimligt att förvänta sig att sjukfrånvaron ökar. Riksförsäkringsverket har, på uppdrag av, utredningen om Analys av arbete och hälsa, analyserat hur stor del av den ökade sjukfrånvaron som kan förklaras av den demografiska utvecklingen.⁴⁴ Beräkningarna visar att endast knappt 7 procent av ökningen av sjukfrånvaron mellan 1995 och 2001 kan förklaras av att befolkningen har blivit äldre. Övriga 93 procent förklaras således av andra faktorer. Det är emellertid sannolikt att de demografiska faktorerna kommer att spela en allt större roll under de kommande åren eftersom andelen äldre i arbetskraften kommer att öka.

4.2.2 Administrativa faktorer

Samspelet mellan aktörer i sjukskrivningsprocessen

Förutom av individen påverkas sjukskrivningsprocessen av i huvudsak två aktörer: läkarna, som framförallt påverkar inflödet till sjukskrivningarna, och försäkringskassorna, som till största delen påverkar utflödet ur sjukskrivningen. För att beviljas sjukpenning krävs intyg från läkaren som gör en bedömning av individens arbetskapacitet. Vid längre perioder av sjukfrånvaro görs ofta bedömningar kontinuerligt under sjukskrivningsperioden. Försäkringskassornas uppgift är att bedöma rätten och utbetala sjukpenning, men även att bedöma vilka åtgärder som är lämpliga för varje enskild individ. Endast en mycket liten andel av dem som har läkar-

⁴⁴ Lidwall, U. & Lundgren, R. [2002].

intyg nekas sjukpenning, vilket innebär att Försäkringskassan knappast alls påverkar inflödet i sjukskrivningssystemet.

Den kraftiga kostnadsökningen i samband med sjukfrånvaron har till stor del skett bland sjukfall som är längre än ett år. Dessa har stått för över 50 procent av kostnadsökningen mellan 1999 och 2001. För att komma tillrätta med de ökade kostnaderna är det viktigt att påverka såväl in- som utflödet i sjukskrivningsprocessen. För försäkringskassornas del har anhopningen av nya sjukfall inneburit att administrationen av utbetalningar har prioriterats före åtgärder för att förkorta sjukskrivningsperioderna. Enligt en utvärdering av Statskontoret kännetecknas försäkringskassornas arbete med rehabilitering av sjukfrånvarande av en låg grad av systematik⁴⁵. Detta bedöms dels bero på det stora antalet sjukfall, dels på att metodstöd saknas i arbetet med rehabilitering. Vidare bedömer Statskontoret att försäkringskassornas roll som samordnare i rehabiliteringsprocessen är den viktigaste beståndsdel, men att samordningen inte fungerar på ett tillfredsställande sätt.

Statskontoret anser att försäkringskassorna måste få tillgång till metodstöd i arbetet med sjukskrivningar och rehabiliteringar. Försäkringskassans roll som samordnare bör stärkas både genom uppbyggnad av kompetens på området och genom att alla andra rehabiliteringsaktörer får ett ansvar för att genomföra rehabiliteringsutredningar.

Undersökningar av de regionala skillnaderna i exempelvis befolknings- och näringslivsstruktur har visat att dessa endast kan förklara en liten del av de regionala variationerna i sjukskrivningar. Detta talar för att försäkringskassornas arbete kan påverka utflödet ur sjukskrivningarna. Försäkringskassornas tillkortakommande kan ha medfört att utflödet ur sjukförsäkringen varit för lågt och att antalet långtidssjukskrivna blivit allt fler. Eftersom risken att en individ permanent lämnar arbetslivet genom förtidspension generellt ökar ju längre sjukskrivningsperioden är, riskerar de administrativa bristerna medverka till ett lägre arbetsutbud. Dessa brister påverkar således inte bara individerna själva utan även samhället i stort genom ökade utgifter i statsbudgeten. På längre sikt påverkas antalet arbetade timmar i ekonomin, vilket är en viktig komponent för samhällsekonomin.

Även för läkarnas del talar mycket för att arbetsbelastningen ökat eftersom både antalet nya och antalet långa sjukfall har ökat

⁴⁵ Statskontoret [2002].

kraftigt de senaste åren. Samtidigt har resurserna i form av antalet läkare inte ökat i samma omfattning. Kombinationen av dessa faktorer kan sannolikt ha inneburit att möjligheterna att göra en grundlig medicinsk undersökning vid såväl nya sjukfall som förlängningar har försämrats. Det kan också vara svårt för den enskilda läkaren att gå emot den enskilda individens önskan om sjukskrivning.

Bakom varje sjukskrivning som varar mer än sju dagar finns minst en läkare som ger intyg om att individens arbetsförmåga är nedsatt på grund av sjukdom.⁴⁶ Läkarens roll i mötet med individen är att utreda, diagnostisera och föreslå behandling. En allt större del av de långvariga sjukskrivningarna orsakas i dag av svårdiagnostiserade sjukdomar såsom ryggvärk, depression och stress. Allt fler sjukskrivningar sker utan någon objektiv medicinsk diagnos och istället på en "symtom diagnos" som baseras på den enskilde patientens upplevda symptom. Tydligare diagnoser gör det lättare att bedöma funktionsnedsättning och arbetsförmåga medan otydliga diagnoser är betydligt svårare att bedöma. Regelverkets beskrivning av sjukdomar och allmänhetens definition av sjukdomar stämmer dåligt överens idag. Vid beslut om att sjukskriva en patient skall även hänsyn tas till individens arbetssituation. Överlag kan det vara svårt för läkaren att ha insyn i en enskild persons arbetssituation och i vilken omfattning arbetet kan anpassas efter funktionsnedsättningen, åtminstone på större orter och vid frånvaro av företagshälsovård. Samma funktionsnedsättning kan innebära olika grad av nedsatt arbetsförmåga beroende på vid vilken typ av arbetsplats individen är verksam på. När läkaren har klarlagt en funktionsnedsättning som även innebär en nedsatt arbetsförmåga skall beslutet om sjukskrivning tas. I vissa fall kan sjukskrivning vara nödvändigt för den medicinska behandlingen, i andra fall är sjukskrivningen en del av behandlingen. Men trots att arbetsförmågan är nedsatt hos en person behöver detta inte innebära att beslut om sjukskrivning nödvändigtvis ges. I fall med svårbedömda symptom är alla leden i sjukskrivningsprocessen svåra för läkarna. Det finns risk att läkarna påverkas av arbetsbelastning eller av individens egna önskemål och därför väljer sjukskrivning som en enkel lösning där konflikter med patienten undviks. Om läkarna försöker tillämpa dagens regelverk som innebär att en medicinsk definition krävs kommer läkarna ofta i konflikt med patienten.

⁴⁶ Följande stycke baseras på Nilsson Bågenholm, E.. [2003].

Läkarna kan alltså trots att diagnosen inte är säker välja att sjukskriva en patient.

Många läkare anser att det största problemet är samverkan mellan de berörda aktörerna och att det är svårt att få till ett samarbete kring en patient. Såväl läkare som försäkringskassan tycker det är svårt att få kontakt med varandra samtidigt som arbetsgivarna trots krav om rehabiliteringsutredning inte delger sina planer angående patienten till läkarna. Ofta görs ingen utredning överhuvudtaget. Läkarna saknar i dag möjligheten att samla alla berörda aktörer att samverka kring patienten.

Bedömningar och direktiv i samband med förtidspensioneringar

Det finns klara samband mellan antalet långtidssjukskrivningar och inflödet till förtidspension. Om regler eller bedömningar om rätten till förtidspension blir mer restriktiva eller om försäkringskassornas arbetsbelastning ökar kan det innebära att färre beslut om förtidspension tas. Detta kan innebära att antalet långtidssjukskrivna i stället ökar. Likaså kan mindre restriktiva bedömningar eller förstärkta resurser hos försäkringskassorna innebära att antalet långtidssjukskrivna minskar, men då utan att de samlade ohälsotalen behöver göra det. Också det ekonomiska läget kan spela roll. Sämre tider kan innebära en hårdare utgiftskontroll och en mer restriktiv hållning i nybeviljandet av förtidspensioner, medan bättre tider kan ha motsatt effekt.

Sedan 1970-talet har det skett en rad förändringar i bedömningarna angående rätten till förtidspension.⁴⁷ Antalet beviljade förtidspensioner av arbetsmarknadsskäl ökade under 1970-talet och kulminerade 1985 då över 10 000 beviljades. Efter 1986 minskade förtidspensionerna av arbetsmarknadsskäl, vilket till stor del berodde på det förbättrade arbetsmarknadsläget. År 1991 togs möjligheten till förtidspension av enbart arbetsmarknadsskäl bort. Partiell förtidspension som kopplades till bedömningar av individernas arbetsförmåga infördes 1993 och innebar fyra olika grader av förtidspension där en fjärdedels pension var lägst och hel pension var den högsta graden. År 1997 infördes regler om att förtidspension endast beviljades i fall där arbetsförmågan var nedsatt av medicinska orsaker. Samma år togs även de så kallade äldre-reglerna bort. Förtidspension ersattes 2003 av sjukersättning och

⁴⁷ Wadensjö, E. & Sjögren, G. [2000].

aktivitetsersättning, där aktivitetsersättning riktas mot yngre personer (under 30 år) och beviljas högst tre år i taget. Sjukersättning beviljas till personer mellan 30–64 år tills vidare eller med tidsbegränsning, beroende på hur varaktig arbetsförmågans nedsättning är.

Skärpningen av reglerna vid förtidspensioneringar är sannolikt en viktig orsak till de senaste årens kraftiga ökning av antalet långtids-sjukskrivna. Den kraftigt ökade efterfrågan på sjukskrivning har inneburit en ökad belastning för försäkringskassorna. Detta har sannolikt medfört att det finns en grupp bland de långtidssjuka som uppfyller kraven för att få förtidspension. Försäkringskassorna har nu börjat gå igenom denna grupp, vilket har resulterat i ett ökat antal förtidspensionerade. Detta kan i sin tur minska belastningen på försäkringskassorna. Samtidigt är det viktigt att personer med en kvarvarande arbetskapacitet inte förtidspensioneras fram till pensionen eftersom de då faller ur arbetskraften. I budgetpropositionen för år 2004 föreslås därför att rätten till sjukersättning ska tidsbegränsas till att gälla för maximalt tre år i taget.

4.3 Avslutning

Den vanligaste orsaken till att personer mellan 55 och 64 år inte befinner sig i arbete i Sverige är ohälsa. I EU som genomsnitt är bilden annorlunda, bland äldre män är den vanligaste orsaken till inaktivitet pensionering och bland kvinnorna hemarbete/annat. Sjukskrivningarna har ökat kraftigt i Sverige sedan 1997 och gruppen 50–59 år står för över en tredjedel av samtliga sjukskrivningar över 30 dagar. Sjukfrånvaron i Sverige är med internationella mått hög och varierar dessutom kraftigt med det ekonomiska konjunkturläget. Antalet förtidspensionärer har kontinuerligt ökat och var väsentligt högre år 2002 än 1980. Nybeviljandet av förtidspensioner har varierat kraftigt över tiden, men efter 1998 har ökningen varit påtagligt. Över 30 procent av kvinnorna i åldern 60–64 år och över 20 procent i åldern 55–59 år var förtidspensionärer år 2001.

De senaste årens kraftiga ökning i sjukfrånvaro och förtidspensioner motsvaras inte av någon konstaterad kraftigt försämrad hälsa i den svenska befolkningen. Objektiva mått såsom medellivslängd visar snarare på en förbättrad hälsa över tiden. I jämförelser med EU-länderna har Sverige bland den absolut längsta medellivs-

längden. Även mer subjektiva mått såsom hur individerna själva upplever sitt hälsotillstånd har uppvisat ett relativt stabilt mönster över tiden, men det har skett en del förändringar de senaste åren. En större andel av kvinnorna anser att deras arbetsförmåga var nedsatt år 2000/2001 än tidigare under 1990-talet, särskilt vanligt var det bland äldre kvinnor.

Det finns mycket som tyder på att arbetsmiljön kan ha blivit mer ansträngande mellan 1991 och 1999, fler uppger att arbetet är kroppsligt ansträngande, fler uppger att arbetet innehåller upprepade moment och fler upplever ökad anspänning i arbetet. Men under perioden efter 1999 då sjukfrånvaron fortsatte att öka markant är det svårt att se samma entydiga samband oavsett ålder och kön.

Anhopningen av nya sjukfall har inneburit en kraftig ökning av arbetsbelastningen för försäkringskassorna och deras arbete har kommit att inrikta sig på utbetalning av sjukpenning. Arbetet som samordnare kring rehabiliteringsprocessen har blivit lidande och fungerar inte på ett tillfredsställande sätt. Även läkarnas arbete har blivit väsentligt mer ansträngande av de ökande sjukskrivningarna. Möjligheterna att göra en grundlig medicinsk undersökning vid såväl nya sjukfall som förlängningar har försämrats. Alltför många sjukskrivningar sker utan någon objektiv medicinsk diagnos och istället på en "symtom diagnos" som baseras på den enskilda patientens upplevda symptom. Såväl läkare som försäkringskassan upplever kommunikationsproblem med varandra samtidigt som de gemensamt upplever svårigheter att få information om rehabiliteringsplaner från arbetsgivarna.

Det finns klara samband mellan antalet långtidssjukskrivningar och inflödet till förtidspension. Vid perioder av ökad restriktivitet i beviljandet av förtidspensioner har istället antalet långtidssjukskrivningar ökat och i perioder av minskad restriktivitet i nybeviljandet har antalet långtidssjukskrivna minskat.

5 Ohälsan och de ekonomiska drivkrafterna

I ett internationellt perspektiv har Sverige en hög genomsnittlig nivå på sjukfrånvaron. Sjukfrånvaron är också mer konjunkturkänslig än i andra jämförbara länder. Att Sverige har en högre sysselsättningsgrad bland äldre och kvinnor och en högre andel äldre i befolkningen förklarar en del av skillnaderna gentemot andra länder eftersom sjukfrånvaron ökar med åldern och eftersom kvinnor i allmänhet har en högre sjukfrånvaro än män.⁴⁸ Sammansättningen av arbetskraften ger emellertid långt ifrån hela bilden. Den genomsnittliga nivån på sjukfrånvaron i Sverige är i det närmaste dubbelt så hög som i Finland trots att kvinnornas andel av arbetskraften är nästan lika hög i Finland som i Sverige, och trots att sysselsättningsgraden bland de äldre kvinnorna i Finland inte är speciellt mycket lägre än i Sverige. Eftersom inte heller hälsotillståndet eller arbetsmiljön kan förklara vare sig skillnaderna gentemot andra länder eller den kraftiga ökningen av ohälsotalen under senare år måste förklaringarna sökas på annat håll.

I detta kapitel behandlar vi de ekonomiska drivkrafternas roll. Som vi såg i kapitel 3 påverkar de ekonomiska drivkrafterna pensionsbeslutet, dvs. om individen ska välja att tillhöra arbetskraften eller inte. I detta kapitel ska vi se att det också finns belägg för att beslutet att arbeta eller inte arbeta – givet att personen tillhör arbetskraften – också påverkas av ekonomiska drivkrafter. Graden av generositet i socialförsäkringarna är av avgörande betydelse för de ekonomiska drivkrafternas styrka. Beträffande sjukförsäkringen avgörs generositeten av ersättningsnivån, antalet karensdagar, om det finns en bortre gräns för hur länge sjukpenning kan erhållas samt av graden av kontroll i sjukskrivningsprocessen. Vi väljer att koncentrera oss på sjukskrivningarna eftersom sjukskrivning och förtidspension i betydande grad fungerar som kommunicerande

⁴⁸ Enligt ESO-rapporten "Den svenska sjukan", DS 2002:49, har kvinnor en högre sjukfrånvaro än män i alla studerade länder utom Tyskland.

kärl. Att äldre är kraftigt överrepresenterade både bland sjukskrivna och förtidspensionerade motiverar en förhållandevis grundlig genomgång av de ekonomiska drivkrafternas roll för arbetsutbudet.

5.1 Sjukskrivningsbeslutet

I ett internationellt perspektiv utmärker sig det svenska sjukförsäkringssystemet genom höga ersättningsnivåer, en svag kontroll av sjukskrivningarna och en i princip obegränsad längd på sjukskrivningsperioden. I detta avsnitt diskuteras om dessa faktorer kan förklara den höga nivån på sjukfrånvaron i Sverige. Om det är så att alla som är sjukskrivna är sjuka i medicinsk mening, och om alla anställda som är sjuka i medicinsk mening är sjukskrivna, spelar de ekonomiska faktorerna ingen roll. Om det i stället är så att det finns en gråzon inom vilket hälsotillståndet gör det möjligt att arbeta men att arbetet är mer betungande än vid ett bättre hälsotillstånd kan de ekonomiska faktorerna spela roll.

Enligt lagen har den försäkrade rätt till sjukpenning om han eller hon inte kan fullgöra sina normala arbetsuppgifter på grund av sjukdom. Eftersom detta är ett subjektivt tillstånd kan de ekonomiska faktorerna spela roll utan att det rör sig om fusk. Under sjukperiodens sju första dagar överläts bedömningen av hälsotillståndet helt och hållet till den anställde själv. Men hur sannolikt är det egentligen att ekonomiska faktorer påverkar sjukskrivningarna? I följande avsnitt kommer vi bland annat att se att den ökade risken att förlora jobbet på grund av sjukfrånvaro vid i första hand tillfälliga anställningar leder till färre sjukskrivningar bland tillfälligt anställda. Denna risk är en kostnad som personer vars hälsotillstånd gör att det inte är självklart om de ska gå till jobbet eller inte har anledning att beakta, och uppenbarligen beaktar. En annan sådan kostnad är den självrisk som ersättningsreglerna i sjukförsäkringen innebär. En tredje är att beslutet att stanna hemma kan beröra kolleger eller kunder negativt.

Det kan också finnas kostnader som är förknippade med att gå till jobbet för en person vars hälsotillstånd befinner sig i den ovan nämnda gråzonen. En sådan är att det kan finnas en risk att kollegerna smittas. En annan är att individens hälsotillstånd kan förvärras utan vila. Om personen själv kan fatta beslut om han eller hon ska arbeta eller inte, vilket är fallet under de första sju sjuk-

dagarna, grundar sig beslutet på en sammanvägning av för- och nackdelar med att vara sjukfrånvarande. Detta gäller också i den mån som personen kan påverka om han eller hon ska bli sjukskrivnen efter de första sju dagarna. Eftersom detta i hög grad är fallet i det svenska systemet, vilket genomgången i föregående kapitel visade, kan det vara en relativt stor andel av de personer som drabbas av en hälsonefsättning som genomför en mer eller mindre avancerad ekonomisk kalkyl som en del i beslutet om de ska arbeta eller inte.

Det kan också finnas åtskilliga restriktioner och allmänna förhållanden som påverkar beslutet. Vilken typ av jobb personen har påverkar exempelvis graden av frihet i beslutet om att arbeta eller inte arbeta. En slaktare som har fått ett skärsår är mer begränsad i sitt val än en försäkringshandläggare med samma typ av skada. På samma sätt kan piloter som har drabbats av hjärtbesvär beläggas med flygförbud, medan ingen misstyper om en utredare med samma typ av besvär går till jobbet. Personens inställning till arbetet påverkar också beslutet. En person som trivs med sitt arbete kan därför sannolikt tåla en högre grad av funktionsnedsättning och ändå föredra att arbeta än en person som upplever sitt arbete som monotont och betungande. För personer som redan har en funktionsnedsättning i utgångsläget, t.ex. många äldre, kan det på motsvarande sätt räcka med en mindre försämring av hälsotillståndet för att beslutet ska bli att stanna hemma från jobbet.

Beslutet om sjukskrivning eller inte sjukskrivning kan också få svåröverblickbara konsekvenser på lång sikt, och det oavsett graden av inflytande för den enskilda individen. Att arbeta när hälsan är nedsatt kan innebära en risk för hälsan på lång sikt samtidigt som en längre periods sjukskrivning kan leda till en passivisering och på sikt en utslagning av individen från arbetsmarknaden. En annan svåröverblickbar faktor är hur chefers och kollegors inställning påverkas. Vid en sjukskrivning kan personen exempelvis komma att ersättas av en vikarie som chefen gärna vill behålla, vilket i sin tur kan minska intresset för att få tillbaka den sjukskrivna medarbetaren i arbete. För att en person som har drabbats av en hälsonefsättning som minskar arbetsförmågan ska kunna fatta ett väl avvägt beslut bör han eller hon i princip också ta hänsyn till sådana faktorer. Eftersom detta är svårt är risken för felaktiga beslut stort.

När enskilda individer baserar sitt beslut om de ska arbeta eller inte på en kalkyl där bland annat den egna hälsan och inkomst-

förlusten vid frånvaro ingår uppstår potentiella problem av två slag för försäkringsgivaren. Dessa problem går i försäkringslitteraturen under benämningen fel av typ 1 och fel av typ 2. Fel av typ 1 består av att sjukförsäkringen överutnyttjas. Det kan bero på att personer som i försäkringsgivarens ögon inte har en tillräckligt allvarlig medicinsk hälsoneedsättning för att göra en sjukskrivning befogad väljer att inte arbeta under första sjukveckan, alternativt blir sjukskriven på egen begäran efter den första sjukveckan. Att människors beteende påverkas av försäkringens generositet så att de löper en större risk att drabbas av funktionsnedsättande ohälsa är ett annat exempel på ett fel av typ 1. Ett exempel på detta är personer som under en period satsar allt på sin karriär utan tanke på vad detta kan komma att innebära för hälsan på sikt. Om försäkringsgivaren försöker motverka risker av typ 1 genom att ha en högre självrisk i försäkringen ökar i stället risken för fel av typ 2, dvs. att personer som verkligen är berättigade till ersättning i försäkringsgivarens ögon får en alltför låg ersättning. Genom att förbättra kontrollen kan bägge dessa risker minska. Bland annat på grund av att vissa åkommor är svåra att kontrollera går det emellertid inte att helt eliminera riskerna. Det gäller därför att göra en avvägning mellan de bägge riskerna. Som påpekas av Persson (2003) är detta både en politisk och en försäkringsteknisk fråga.

5.2 Empiriska belägg

Som vi ska se i detta avsnitt finns det starka empiriska belägg för att ekonomiska faktorer påverkar sjukskrivningsbeslutet. Först behandlas skillnader mellan länder i sjukfrånvaron och villkoren i sjukförsäkringen. Därefter granskas ett antal studier på svenska förhållanden om sjukfrånvarons konjunkturkänslighet, vad förändringar i sjukförsäkringen har inneburit för sjukfrånvarons utveckling, samt om hur sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen interagerar.

Internationell jämförelse

Det finns stora skillnader i sjukförsäkringens utformning mellan olika europeiska länder. Skillnaderna återfinns i ersättningsnivån, antalet karensdagar, den maximala längden på ersättningsperioden, längden på arbetsgivarperioden och hur kontrollen och uppfölj-

ningen är organiserad. Ersättningsnivån vid sjukfrånvaro är högst i Sverige, Nederländerna och Norge. Vid tiden för den genomgång som gjordes i ESO-rapporten "Den svenska sjukan"⁴⁹ hade Sverige en ersättning på 80 procent av inkomsten upp till taket för socialförsäkringarna vid 7,5 basbelopp. Utöver detta får många ytterligare 10 procent från avtalsförsäkringar efter den inledande arbetsgivarperioden, dock längst till och med den nittionde sjukdagen. För vissa grupper ger avtalsförsäkringen också 90 procent ersättning för inkomster ovanför taket. I Nederländerna är ersättningen 70 procent från socialförsäkringen plus 30 procent från avtalsförsäkringen under 52 veckor. I Norge ger det allmänna systemet 100 procent i ersättning under 52 veckor.

Även i Tyskland ersätts inkomsten till 100 procent upp till ett tak, men endast under de första sex veckorna. Därefter minskas ersättningen till 70 procent. Finland, Frankrike och Storbritannien tillhör de länder som har lägre ersättningsnivå än Sverige. I Finland ges en ersättning mellan 25 och 70 procent beroende på inkomstens storlek. I Frankrike ges generellt 50 procent ersättning och något högre för barnfamiljer. I Storbritannien ges samma låga ersättning, motsvarande 3200 kr per månad, till alla under de första 28 veckorna. Därefter ges en något högre ersättning.

Karensdagar är en annan del av självriskan i sjukförsäkringen. I Sverige infördes en karensdag 1992. I Nederländerna har individerna två karensdagar och i Storbritannien och Frankrike tre karensdagar. Det finns även länder som inte har någon karensdag, till exempel Norge, Danmark och Tyskland.

Ett unikt inslag i den svenska sjukförsäkringen är att det inte finns någon begränsning i hur länge en individ kan uppbära ersättning. I många europeiska länder är denna period begränsad till ett år. Danmark har haft ännu strängare regler då arbetsgivaren fram till 1998 hade lagligt stöd att avskeda anställda som varit sjukskrivna i mer än 120 dagar. Att det offentliga sjukförsäkrings-systemet träder in först efter en inledande period under vilken arbetsgivaren betalar ut ersättning är däremot vanligt. I Sverige är arbetsgivarens sjuklöneperiod numera 21 dagar, men var tidigare 14 dagar. Därefter betalar arbetsgivaren ingen direkt ersättning till individen. Kostnaderna för sjukförsäkringen finansieras i stället via arbetsgivaravgifter. I Norge är sjuklöneperioden 16 dagar och i Tyskland 6 veckor. Nederländerna utmärker sig genom att sjuk-

⁴⁹ DS 2002:49.

löneperioden är ett år. I andra länder, exempelvis Frankrike, varierar sjuklöneperioden beroende på kollektivavtal.

Administrationen av sjukförsäkringen skiljer sig i hög grad åt mellan Sverige och andra länder i undersökningen i ESO-rapporten. I Sverige överläts, som vi redan har sett, en stor del av ansvaret för att avgöra om en person är berättigad till sjukskrivning till personen själv. Läkare utfärdar ofta intyg på patientens förfrågan utan att det finns någon medicinsk motivering till varför sjukskrivning skulle vara att föredra framför arbete. Läkarintyget ligger sedan till grund för Försäkringskassans beslut om sjukskrivning. Även om det förekommer har det varit ovanligt att intygen ifrågasatts. Det är inte heller alltid som den berörde läkaren skickar in ytterligare underlag när Försäkringskassan begär det. Försäkringskassans roll har därför i första hand kommit att bli att betala ut ersättning under den period som står på läkarintyget. I andra länder, exempelvis Frankrike och Tyskland, finns det en starkare kontroll över sjukskrivningsprocessen. Det är inte bara individen som granskas utan också den sjukskrivande läkaren och arbetsgivaren. Syftet är att hålla tillbaka onödig sjukskrivning och se till att sjukpenning betalas ut när det är medicinskt motiverat. Sjukförsäkringen behandlas med andra ord mer försäkringsmässigt i dessa länder.

Genomgången i ESO-rapporten tyder på att kombinationen av en hög ersättningsnivå och en låg grad av försäkringsmässighet i sjukförsäkringen är problematisk. En hög ersättningsnivå behöver däremot inte i sig leda till en hög sjukfrånvaro. I Tyskland, där ersättningsnivån är 100 procent under de inledande veckorna, spelar sannolikt den aktiva kontrollen en viktig roll för att hålla nere sjukfrånvaron. En lång sjuklöneperiod för arbetsgivaren verkar däremot inte vara tillräckligt för att förhindra att en hög ersättningsnivå leder till hög sjukfrånvaro. I Nederländerna har sjuklöneperioden på ett år inte kunnat förhindra att sjukfrånvaron är både hög och konjunkturkänslig.

Om målet med sjukförsäkringen är att den ska garantera personer med medicinsk grund till sjukskrivning en rimlig ersättning kan en mer försäkringsmässig hantering underlätta att målet uppfylls. Om det är så att onödigt långa sjukskrivningar ökar risken för utslagning från arbetsmarknaden och att hälsan försämras kan det också ligga i den enskilde individens intresse att sjukförsäkringens hantering blir mer försäkringsmässig. Om det är fallet

återstår att se, men det finns klara tecken på att långvariga sjukskrivningar är en del av utslagningen.⁵⁰

Sjukfrånvarons konjunkturkänslighet

Att den ekonomiska konjunkturen påverkar sjukfrånvarons utveckling i Sverige framträder tydligt när den historiska utvecklingen studeras. När arbetslösheten är hög är sjukfrånvaron låg och vice versa. Den tidigare nämnda ESO-rapporten visar att det finns ett tydligt konjunkturrellt mönster i sjukfrånvaron också i Nederländerna och, i viss utsträckning, Norge. I likhet med Sverige har dessa länder haft en kraftigt ökad sjukfrånvaro under slutet av 1990-talet och en förhållandevis kraftig variation i sjukfrånvaron sedan åtminstone 1980-talet. Som framgår av tabell 5.1 utmärker sig dessa länder också genom att sjukfrånvaron ligger på en genomsnittligt högre nivå än i andra länder i jämförelsen.

Tabell 5.1 Andelen anställda i åldern 20–64 år som inte arbetar på grund av sjukdom som varat minst 5 dagar, 1983–2001

Procent samt skillnader i procentenheter

	Genomsnitt	Högst	Lägst	Skillnad mellan högst och lägst
Sverige (fr. 1987)	4,2	5,7	2,5	3,2
Nederländerna	4,1	5,3	3,1	2,2
Norge (fr. 1989)	3,2	4,2	2,6	1,6
Frankrike	2,4	3,0	2,1	0,9
Finland	2,3	2,6	2,2	0,4
Storbritannien	2,0	2,3	1,7	0,6
Danmark	1,7	1,2	2,6	1,4
Tyskland (väst)	1,4	1,7	1,3	0,4

Anm: Statistiken avser värdet på årsbasis under perioden.

Källa: Palmer [2003a].

Det finns två hypoteser för att förklara sjukfrånvarons konjunkturkänslighet. Den ena är att arbetslösheten har en disciplinerande effekt. När arbetslösheten stiger är det enligt denna hypotes färre som vågar vara sjukfrånvarande eftersom det kan innebära en ökad risk för att förlora jobbet. När efterfrågan på arbetskraft är

⁵⁰ Se Englund, L. [2000] för en diskussion.

hög ökar däremot benägenheten att sjukskriva sig eftersom risken att förlora jobbet och eventuellt behöva gå arbetslös en längre tid minskar. Den andra hypotesen är att grupper med sämre hälso-status är arbetslösa eller utanför arbetskraften i högre utsträckning under en lågkonjunktur. Detta skulle i sin tur bero på att arbetsgivare som kan välja vilka anställda som ska få gå vid en konjunkturedgång väljer att behålla personer med låg sjukfrånvaro. När dessa personer kommer tillbaka i sysselsättning i samband med konjunkturförbättringen stiger också sjukfrånvaron.

För att undersöka vilken av de två förklaringarna som bidrar mest till att förklara det pro-cykliska mönstret i sjukskrivningarna har Arai och Skogman Thoursie (2001) analyserat sambandet mellan andelen temporära anställningskontrakt och sjukfrånvaron. De finner att andelen sjukfrånvarande och andelen tillfälliga kontrakt är signifikant negativt korrelerade. Eftersom personer med tillfälliga anställningar löper en större risk att förlora jobbet stödjer detta hypotesen att det är den ökade risken att förlora jobbet under en lågkonjunktur som är orsaken till att sjukfrånvaron då är lägre.⁵¹

Även selektionen av individer med svag hälsa spelar sannolikt en roll för sjukfrånvarons pro-cykliska mönster. I ESO-rapporten "Den svenska sjukan" diskuteras möjligheten att konjunktürkänsligheten i sjukfrånvaron kan förklaras av att personer i arbetskraften som är 58 år eller äldre lättare kan göra utträde genom förtidspension eller avtalspension under en lågkonjunktur. Samtidigt håller sig de som är yngre än 58 år kvar på arbetsmarknaden. Detta kan bidra till att de äldsta i arbetskraften minskar i andel under en lågkonjunktur. När konjunkturen sedan vänder kommer många som tidigare var i gruppen under 58 år att ingå i gruppen 60–64 år och vara kvar i arbete. Eftersom sjukfrånvaron ökar med ökad ålder kommer en högre andel äldre under högkonjunkturen även innebära en ökad sjukfrånvaro.

Att sambandet mellan konjunkturen och sjukfrånvaron är starkast för de äldsta i arbetskraften, dvs. gruppen 60–64 år, talar för att även selektionen bidrar till att förklara sjukfrånvarons konjunkturmönster. Samtidigt finns det flera faktorer som talar emot denna förklaring. En är att även de arbetslösa kan få sjukpenning, och att de arbetslösa dessutom är sjukskrivna under längre perioder än andra. Ett annat förhållande som talar emot är att arbetskrafts-

⁵¹ Studien har kontrollerat för en rad faktorer. Den negativa korrelationen beror exempelvis inte på att yngre anställda har tillfälliga kontrakt i högre utsträckning än äldre och samtidigt är friskare.

deltagandet minskade kraftigt under nittioalets lågkonjunktur. Yngre personer och invandrare kom inte in i arbetskraften i lika hög utsträckning som tidigare. Den krympande arbetskraften kan däremot inte förklaras av att personer med sämre hälsa pendlade ut och in i arbete med konjunkturen.⁵²

Trots invändningarna mot den senare förklaringen är det sannolikt att båda spelar roll och kan verka samtidigt, men det kan också finnas andra orsaker. Hypoteserna säger exempelvis inget om varför det finns ett tydligt samband mellan konjunkturen och sjukskrivningarna i vissa länder men inte i andra, och varför sambandet är starkast i Sverige. Enligt Palmer (2003b) skulle detta kunna bero på att arbetslösheten inte behövs som disciplinerande mekanism i länder med en starkare kontroll över sjukskrivningarna. Som vi såg i föregående avsnitt är kontrollen av sjukskrivningarna väsentligt svagare i Sverige än i flertalet andra länder.

Effekter av förändrade regler

Den ovan nämnda ESO-rapporten visade att skillnader i ekonomiska drivkrafter mellan olika länder verkar kunna vara en förklaring till skillnader i sjukfrånvaron. Ett annat sätt att undersöka betydelsen av de ekonomiska drivkrafterna är att studera hur förändringar i dessa påverkar sjukfrånvarons utveckling. Detta görs i Henrekson och Persson (2004).⁵³ Studien behandlar sjukfrånvarons utveckling i Sverige under perioden 1955–99. Under denna period har sjukfrånvaron ökat från 10–15 sjukdagar per person i arbetskraften under 1950-talet till dagens nivå på omkring 30 sjukdagar per år.⁵⁴ Variationerna har varit stora under perioden. Toppar mellan 20 och 25 sjukdagar per år nåddes vid slutet av 1970-talet och slutet av 1980-talet. Under perioden har det också genomförts ett stort antal förändringar av bland annat ersättningsnivån och antalet karensdagar. År 1967 minskades antalet karensdagar från två till en och den kvarvarande karensdagen togs sedan bort 1987. Beträffande ersättningsnivån höjdes den kraftigt vid tre tillfällen: 1963, 1967 och 1974. År 1987 gjordes ersättningen mer enhetlig och höjdes till 90 procent för alla upp till socialförsäkringstaket. Tillsammans med avtalsförsäkringen som gav

⁵² Se Palmer, E. [2003b].

⁵³ Se även Persson, M. [2003].

⁵⁴ Denna siffra inkluderar en uppskattning av det genomsnittliga antalet dagar med sjuklön.

ytterligare 10 procent för det stora flertalet arbetstagare innebar detta att ersättningsnivån kom att uppgå till 100 procent. Denna nivå behölls till början av 1991, då en lång rad av justeringar i sjukförsäkringen inleddes. Vid sidan av sänkta ersättningsnivåer återinfördes karensdagen 1992. Den senaste förändringen i expansiv riktning genomfördes 1998, då ersättningsnivån höjdes från 75 till 80 procent.

Resultaten i Henrekson och Persson (2004) tyder på att de ekonomiska drivkrafterna spelar roll för sjukfrånvaron. De reformer som gjorde sjukförsäkringen mer generös medförde att antalet sjukdagar ökade, medan förändringar i motsatt riktning ledde till att antalet sjukdagar minskade. Också en förändring som genomfördes 1995 och innebar att kontrollen av sjukskrivningarna ökade ledde till att antalet sjukdagar minskade. Studien fann också att den fulla effekten av förändringarna uppkom med en tidsförskjutning. Reformen 1974 ledde exempelvis till att sjuktalet steg med omkring 1,4 dagar till 1975, men att den fulla effekten uppgick till nästan 3 dagar. På motsvarande sätt innebar den skärpning av tillämpningen som genomfördes 1995 att sjuktalet minskade med mellan tre och fyra dagar när den fulla effekten av förändringen hade uppnåtts.

Ytterligare ett sätt att undersöka hur ekonomiska faktorer påverkar sjukfrånvaron är att studera hur sjukskrivningsbeteendet på individnivå påverkas av de ekonomiska drivkrafterna. Johansson och Palme (2002) gör detta genom att studera hur sjukfrånvaron hos ett urval industriarbetare förändrades när drivkrafterna för arbete stärktes genom 1991 års skattereform. Reformen innebar sänkta marginalskatter samtidigt som ersättningsnivåerna i sjukförsäkringen sänktes samma år.⁵⁵ Studien finner att de ökade kostnaderna för att vara sjukskriven leder till att sannolikheten att vara sjukskriven minskar. För personer som var sjukskrivna ökade sannolikheten att de skulle komma tillbaka i arbete, och för personer som arbetade ökade sannolikheten att de skulle vara kvar i arbete. Däremot tyder inte resultaten på att inkomsten spelar någon större roll för sjukskrivningsbeteendet. Studien kommer också fram till att de stärkta drivkrafterna för arbete minskade

⁵⁵ Ersättningsnivån sänktes från 90 procent till 65 procent under de tre första dagarna av en sjukperiod och till 80 procent under dag fyra till och med dag 89. För sjukperioder därutöver behölls den nittioprocentiga ersättningsnivån.

längden på frånvaroperioderna.⁵⁶ Att individernas kostnader spelar en roll för sannolikheten att vara sjukfrånvarande belyses även i en rapport av Broström et al (2002). Ett av resultaten i studien är att en tredjedel av skillnaden mellan mäns och kvinnors sjukfrånvaroperioder förklaras av skillnader i kostnaderna för att vara sjukfrånvarande. Dessa är högre för män, bland annat eftersom män i genomsnitt har högre inkomster än kvinnor och därför oftare hamnar över ersättningstaken.

Det finns således klara belägg för att ersättningsnivåerna för individerna påverkar sjukfrånvaron. En invändning som brukar framföras mot att utnyttja detta samband för att få ner sjukfrånvaron är att det skulle kunna innebära en risk för att långtidsfrånvaron ökar. Tanken är att tiden för återhämtning och vila minskar om individen väljer att gå till arbetet i stället för att vara sjukskriven en kort tid, och att detta i sin tur kan leda till ett på sikt försämrat hälsotillstånd och en ökad risk för långtidsfrånvaro. Det finns emellertid inga belägg för att detta skulle vara fallet. Den kraftiga ökningen av sjuktalet under de senaste decennierna har både bestått av ökad korttids- och långtidsfrånvaro. Att korttidsfrånvaron har ökat kraftigt har med andra ord inte hjälpt för att hålla nere långtidsfrånvaron. Som vi har nämnt ovan är det inte heller säkert att hälsan och återhämtningen gynnas av frånvaro från arbetet.

Interaktionen mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen

När sjukförsäkringssystemets inverkan på sjukfrånvaron belyses är det av vikt att tydliggöra att även relationen till andra trygghetssystem har betydelse. Som vi såg ovan var en av förklaringarna till sjukfrånvarons konjunkturkänslighet att det finns ett flöde mellan arbetslöshet och sjukfrånvaro. I vilket system personerna befinner sig kan, förutom på konjunkturen, bero på såväl graden av kontroll samt generositeten i ersättningssystemen. Den kraftiga ökningen av sjukskrivningsärenden hos försäkringskassorna från 1997/98 innebar rimligen att kontrollmöjligheterna minskade. I kombination med ökade krav på de arbetslösa sökintensitet och vilja att acceptera arbete kan detta ha medfört att sjukförsäkringssystemet upplevdes som mer attraktivt.

⁵⁶ Däremot minskade inte den genomsnittliga längden på sjukfrånvaroperioderna, vilket förklaras med att många korta sjukfrånvaroperioder föll bort helt.

Att empiriskt studera dessa flöden kan emellertid vara svårt. I Utredningen om analys av hälsa och arbete⁵⁷ analyseras sambandet mellan andelen långtidssjukskrivna som uppger sig vara arbetslösa samt den totala arbetslösheten. Under början av 1990-talet när arbetslösheten ökade kraftig ledde detta till att överrepresentationen av långtidssjukskrivna som var arbetslösa minskade. Mellan 1999 och 2001 ökade överrepresentationen av arbetslösa bland långtidssjukskrivna påtagligt, då antalet långtidssjuka arbetslösa ökade svagt samtidigt som antalet arbetslösa totalt minskade påtagligt. En möjlig tolkning av detta kan vara att det skett en överströmning av arbetslösa till sjukfrånvaro de senaste åren.

Det finns två viktiga skillnader mellan ersättningen från sjukrespektive arbetslöshetsförsäkringen. Den ena skillnaden är att ersättningstaket är högre i sjukförsäkringen. Den andra skillnaden är tidsbegränsningen för hur länge rättigheten att uppbära ersättning gäller. I arbetslöshetsförsäkringen är den begränsad till 300 dagar men kan förlängas till 600 dagar, medan det inte finns någon explicit gräns alls i sjukförsäkringen. Ersättningsgraden har under större delen av 1990-talet varit lika i de båda systemen. Larsson (2002) undersöker hur dessa skillnader påverkar antalet sjukskrivna respektive arbetslösa. Studien visar att det råder ett negativt samband mellan en inkomstökning och sannolikheten att en arbetslös är sjukskriven både för personer vars inkomster låg under taket i arbetslöshetsförsäkringen och för personer vars inkomster låg över taket i sjukförsäkringen. Sambandet mellan hög inkomst och god hälsa är väl känt sedan tidigare. För gruppen av arbetslösa vars tidigare inkomster låg mellan de båda ersättningstaken fanns det däremot ett tydligt positivt samband mellan en inkomstökning och en högre andel bland de arbetslösa som får sin ersättning från sjukförsäkringen. Det är endast för individerna i detta inkomstspann som den relativa skillnaden i ersättningen mellan sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen ökar då inkomsten ökar. Olikheter i ersättningsstrukturen mellan de två olika ersättningsystemen verkar således kunna medföra att antalet sjukskrivna ökar med inkomsten.

Studien av Larsson (2000) visar även att sannolikheten att vara sjukfrånvarande ökar ju närmare en arbetslös kommer datumet för utförsäkring från arbetslöshetsersättningen. Förklaringen till detta skulle kunna vara att sjukförsäkringen används för att spara

⁵⁷ SOU 2002:62.

ersättningsdagar från arbetslöshetsförsäkringen och därmed skjuta upp inkomstbortfallet som en utebliven arbetslöshetsersättning innebär. Det kan emellertid också finnas en medicinsk förklaring som bottnar i att en arbetslös kan uppleva stress över den stundande utförsäkringen, vilket kan leda till en ökad sjukdomsrisk. Regeringen har uppmärksammat problemet med interaktionen mellan sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen. Från och med den 1 juli 2003 får arbetslösa personer under sjukdomsfall en sjukpenning som motsvarar det belopp som skulle ha betalats ut i arbetslöshetsersättning.

5.3 Normer, värderingar och motivation

Den tidigare nämnda studien av Henrekson och Persson sträcker sig till 1999 och omfattar således inte den kraftiga uppgången i sjuktalet under åren 2000–2002. Resultaten talar emellertid för att höjningen av ersättningsnivån som genomfördes 1998 på lång sikt bör leda till att sjukfrånvaron ökar med 4–5 dagar.⁵⁸ Detta är långt ifrån tillräckligt för att förklara uppgången från 15 dagar i mitten av 1990-talet till dagens nivå på 30 dagar. Inte heller om effekterna av övriga förändringar som vi har studerat inkluderas, exempelvis arbetskraftens ålderssammansättning och en allt mer överbelastad administration av sjukförsäkringen, kan hela ökningen av sjukfrånvaron förklaras. Det krävs därför ytterligare förklaringar. En möjlig kandidat är att förändrade normer och attityder har påverkat sjukskrivningsprocessen.

Att arbetsutbudet har varit relativt högt trots betydande marginaleffekter i skatte- och bidragssystemen skulle, enligt Lindbeck (2003), kunna förklaras med att det har funnits en stark social norm som har sagt att en arbetsför person ska försörja sig själv och inte leva på bidrag från andra. I takt med att välfärds-samhället har byggts ut har fler fått möjlighet att försörja sig utan att arbeta under kortare eller längre perioder. Ju fler som har anammat detta beteende, desto mindre kan det sociala obehaget ha blivit för dem som har brutit mot normen. Under perioder då många har blivit arbetslösa på grund av exempelvis en djup lågkonjunktur kan normen att försörja sig genom eget arbete ha försvagats mer än annars, eftersom det har varit många som har drabbats och det ofta utan egen förskyllan.

⁵⁸ Se Henrekson, M. & Persson, M. [2004].

Som exempel där förändrade normer kan ha påverkat arbetsutbudet nämner Lindbeck områden där en mycket stor andel av den vuxna befolkningen är arbetslös. Detta kan ha skapat en "arbetslöshetskultur" där det är socialt accepterat både av samhället och av den närmaste omgivningen att leva på bidrag. Ett annat exempel är att det i länder som Belgien och Italien verkar ha blivit socialt accepterat att gå i förtidspension vid 55 års ålder eller ännu tidigare. Ett tredje exempel är att så mycket som 12 procent av arbetskraften kom att uppbära invalidpension i Nederländerna under 1980-talet. Lindbeck refererar också till studier som visar att en stor del av dem som lever på olika bidrag anser sig ha rätt att ägna sig åt annat än lönearbete på skattebetalarnas bekostnad.

Vilken roll kan då förändrade normer ha spelat för den ökande svenska sjukfrånvaron? Att andelen sjukfrånvarande skiljer sig kraftigt åt mellan olika regioner i Sverige och att sjukfrånvaron tenderar att vara hög i regioner där också arbetslösheten är hög tyder på att det kan vara mer socialt accepterat att leva på bidrag om det är många andra som också gör det. I en studie av Modig och Boberg (2002) var det också en stor andel, drygt 40 procent, av de tillfrågade som ansåg att de hade rätt att sjukskriva sig utan att vara sjuka. Acceptabla orsaker till sjukskrivningen kunde vara att det var stressigt på jobbet, att arbetsmiljön var dålig eller att det rädde problem inom familjen. Omkring 20 procent av de tillfrågade ansåg också att de hade rätt att sjukskriva sig om de vantrivdes på jobbet eller hade en dålig chef.

Det är också möjligt att ändrade värderingar eller en minskad motivation till arbete kan ha påverkat utvecklingen av sjukfrånvaron och förtidspensioneringarna. Det är numera allmänt accepterat att efterfrågan på fritid ökar när produktiviteten och därmed realinkomsterna stiger. På ekonomspråk uttrycks detta som att fritid är en normal vara. I Fogel (1999)⁵⁹ redovisas beräkningar av den långsiktiga inkomstelasticiteten för bland annat fritid, dvs. hur mycket efterfrågan på fritid ökar på lång sikt när inkomsten ökar med en viss procentenhet. Enligt beräkningarna, som grundar sig på data från USA, uppgår inkomstelasticiteten till 1,4, vilket innebär att människor vill lägga en allt större andel av sin inkomst på fritid, som värderas till genomsnittlig timlön, ju rikare de blir. När reallönen ökar, föredrar människor med andra ord att arbeta mindre. Som en konsekvens av detta har andelen i konsumtionen

⁵⁹ Se även Bilaga 7 till denna Långtidsutredning, SOU 2003:57.

som utgörs av fritid stigit från 18 procent år 1875 till 67 procent år 1995. Mat, dryck och till viss del också boendet är sådant som människor lägger en mindre andel av sin inkomst på när reallönen ökar. Den ökade prioriteringen av fritid kan också uttryckas som att motivationen till arbete sjunker.

Vad har då detta för relevans för sjukfrånvaron och antalet förtidspensioneringar? Givet att olika faktorer som ger en ökad livskvalitet ges ökad prioritet i takt med att reallönerna stiger är det inte så märkligt att kraven på arbetsmiljön har stigit kraftigt över tiden. Medan det under industrialismens barndom var självklart för exempelvis smeder att arbeta under den allra största delen av den vakna tiden och till priset av att de ofta blev döva innan de fyllde 35 år kan det, enligt den tidigare refererade attitydundersökningen, i dag vara tillräckligt att den anställde känner sig orättvist behandlad av chefen för att han eller hon ska stanna hemma från arbetet. Om arbetstagarna föredrar att ta ut en del av realinkomstökningen i form av en förbättrad arbetsmiljö finns det också ekonomiska drivkrafter för arbetsgivaren att förbättra arbetsmiljön. En förbättrad arbetsmiljö kan då vara ett billigare sätt för arbetsgivaren att göra personalen nöjd än att enbart höja lönen. Om förbättringen av arbetsmiljön också innebär att sjukfrånvaron minskar och produktiviteten ökar förstärks vinsterna med arbetsmiljösatsningar.

Inställningen till arbete vid olika grad av funktionsnedsättningar på grund av sjukdom torde också ha förändrats över tiden. Om det är avgörande att någon av föräldrarna arbetar för att barnen ska få mat på bordet vill det för de flesta mer till än en förkylning för att stanna hemma. Om de grundläggande behoven däremot är uppfyllda oberoende av om personen arbetar eller inte är det rimligt att personen ger en högre prioritet åt möjligheten att slippa arbeta vid en ohälsobetingad funktionsnedsättning, och att denna prioritering blir starkare ju högre realinkomsten är.

Den kraftiga förbättringen av arbetsmiljön och möjligheten att inte behöva arbeta vid sjukdom är viktiga delar av vår välfärd. Om dessa faktorer också har en relativt hög inkomstelasticitet, dvs. att vi blir mindre benägna att arbeta när arbetsmiljön upplevs som bristfällig eller när hälsan är nedsatt ju rikare vi blir, kan detta bidra till att förklara varför ohälsotalen har ökat kraftigt under de senaste åren då reallöneutvecklingen har varit den bästa på flera decennier. Om inkomstelasticiteten är hög innebär en successivt ökad realinkomst bland annat att det krävs en allt lägre grad av funktionsnedsättning på grund av ohälsa för att en person ska välja

sjukfrånvaro framför arbete vid en given ersättningsnivå. Att arbetsmiljön och hälsoläget inte har genomgått någon generell försämring behöver i så fall inte betyda att dessa faktorer saknar betydelse för att sjukfrånvaron har ökat. Om människors värdering av möjligheten att slippa arbeta när arbetsmiljön är dålig eller när hälsan är nedsatt ökar snabbare än realinkomsten måste exempelvis arbetsmiljön förbättras i snabbare takt än realinkomsterna stiger för att frånvaron ska vara konstant. Att arbetsmiljön inte har förbättrats tillräckligt mycket sedan början av nittiotalet skulle med andra ord kunna bidra till att förklara den ökade sjukfrånvaron och förtidspensioneringarna. Att det dessutom verkar vara vissa delar av arbetsmiljön som har försämrats, som exempelvis den psykosociala miljön, bidrar sannolikt ytterligare till ökningen.

5.4 Reformmöjligheter på ohälsa- och arbetsmiljöområdet

Att personer som är sjuka eller utslitna inte ska behöva arbeta är en viktig del av välfärden. Att tvinga ut sjuka i arbete för att rädda välfärden vore därför kontraproduktivt. Samtidigt är det viktigt att kontrollen över sjukskrivningsprocessen är tillräckligt stark för att personer som saknar medicinska skäl för sjukskrivning eller förtidspension inte ska kunna använda dessa system för att skaffa sig arbetsfria inkomster. Eftersom en sådan kontroll i många fall är svår och tar stora resurser måste kontrollen kombineras med en självrisk som innebär att ersättningen vid sjukdom är lägre än vid arbete. Hur mycket lägre den bör vara beror dels på kontrollmöjligheterna, dels på hur stor del av välfärden medianväljaren vill ta ut i form av att kunna avstå från arbete vid olika typer av funktionsnedsättningar och olustkänslor inför arbetet. Om en stor del av välfärden tas ut i form av generösa möjligheter att slippa arbeta blir det mindre kvar till produktionen av välfärdstjänster alternativt lägre skatter.

Om högre realinkomster innebär att människor ger ökad prioritet åt fritid och blir mindre motiverade att arbeta vid olika typer av funktionsnedsättningar och olustkänslor inför arbetet innebär det svårigheter för möjligheterna att upprätthålla arbetsutbudet. Såvida det inte är möjligt att göra arbete mer och mer likt fritid, dvs. att den anställde själv avgör när, hur och med vad han eller hon ska arbeta, innebär en sådan utveckling att det blir

nödvändigt med återkommande omprövningar av generositeten och graden av kontroll i trygghetssystemen för att motverka trenden mot ett minskat arbetsutbud. När ersättningsreglerna i sjukförsäkringen fastställs avgörs också indirekt vilken genomsnittlig medicinskt betingad funktionsnedsättning som ska leda till att en genomsnittlig individ föredrar att vara sjukskriven. För en given nivå på kontrollen påverkar således beslut om ersättningsnivån, antalet karensdagar och en eventuell gräns för hur länge sjukpenning kan erhållas också hur stor den genomsnittliga sjukfrånvaron kommer att bli. När ersättningsreglerna fastställs bör därför hänsyn tas till sjukfrånvarons omfattning. Om sjukskrivningarna överstiger målet eller vad som kan anses rimligt ur ett medicinskt perspektiv bör ersättningsnivån sänkas och/eller kontrollen förstärkas. Om det omvända gäller kan generositeten höjas.

Vid sidan av att en generös sjukförsäkring innebär en negativ direkt effekt på arbetsutbudet kan det också uppkomma negativa indirekta effekter, och detta av två skäl. Det ena är att en längre periods sjukskrivning kan leda till en passivisering och på sikt en utslagning av individen från arbetsmarknaden. Det andra är att generositeten i sjukförsäkringen kan påverka normbildningen. Om det börjar upplevas som allmänt accepterat att sjukskriva sig trots att det saknas medicinsk grund blir det sannolikt svårare att upprätthålla normen att personer som kan arbeta bör göra det i stället för att leva på bidrag. Även dessa indirekta effekter på arbetsutbudet bör beaktas när graden av generositet i bland annat sjukförsäkringen fastställs.

Fortsatt ökande realinkomster med åtföljande effekter på prioriteringen av fritid och motivationen till arbete innebär också att det inte går att slå sig till ro i arbetsmiljöarbetet. Om arbetsmiljön rent av försämras, som det finns tecken på har skett inom vissa områden under 1990-talet, kan konsekvenserna för de samlade ohälsotalen bli stora. Detta innebär klara restriktioner för möjligheterna att öka produktiviteten i personalintensiv tjänsteproduktion genom personalnedskärningar eftersom detta tenderar att öka belastningen på dem som blir kvar. Försök att öka produktiviteten inom bland annat den offentligfinansierade välfärdsproduktionen som leder till en försämring av antingen den fysiska eller psykiska arbetsmiljön blir därför lätt kontraproduktiva eftersom de riskerar att leda till ökad sjukfrånvaro och fler förtidspensioneringar.

De reformer som har genomförts under de senaste två åren kan förväntas minska problemen med sjukskrivningarna. Sänkningen av ersättningsnivån i sjukförsäkringen till 77,6 procent har sannolikt bidragit till att minska sjukskrivningarna. Riktlinjerna om att i ökad utsträckning tillämpa sjukskrivning på deltid har redan lett till att andelen deltidssjukskrivna har ökat, vilket har inneburit att bortfallet av arbetade timmar har blivit mindre än det annars skulle ha blivit. Den ökade andelen deltidssjukskrivningar kan också leda till att risken för utslagning i samband med sjukskrivning minskar. Att försäkringskassan får mer resurser för att kontrollera sjukskrivningsprocessen och hjälpa sjukskrivna att komma tillbaka i arbete gör det lättare att uppfylla målet att upprätthålla en hög ersättningsnivå utan att sjukfrånvaron stiger.

För att målet om att sjuktalen ska halveras till år 2008 ska kunna uppnås och för att sjuktalen därefter i genomsnitt ska kunna ligga kvar på den nivån blir det sannolikt nödvändigt med återkommande omprövningar av generositeten i ohälsöförsäkringarna. En minskad generositet behöver emellertid inte leda till att de som är sjukskrivna tvingas leva på en lägre ekonomisk standard än i dag, eftersom tillväxten i ekonomin innebär att standarden hos sjukskrivna och andra bidragstagare kan höjas trots att ersättningsnivån sänks. Under 1990-talet ökade exempelvis den reala nivån på ersättningarna i socialförsäkringarna med åtta procent, samtidigt som realinkomstökningen för personer i arbete uppgick till 16 procent.⁶⁰ Att realinkomstökningen har varit större för personer i arbete innebär att de ekonomiska drivkrafterna till arbete har stärkts under perioden. Att döma av de samlade sjuktalens utveckling behöver de emellertid stärkas ytterligare, framför allt i samband med längre sjukskrivningar.

Också arbetsgivarnas drivkrafter att motverka ohälsan behöver stärkas. Att den enskilde arbetsgivaren inte behöver stå för någon ersättning till den sjukskrivne efter den inledande sjuklöneperioden är ett grundläggande problem i sammanhanget. Detta innebär dels att arbetsgivarens intresse att få tillbaka den sjukskrivne i arbete är litet, dels att drivkrafterna att skapa en arbetsmiljö som inte leder till att de anställda drabbas av kortare eller längre perioder av sjukskrivning är lägre än de annars hade varit. Ett sätt att stärka arbetsgivarens ekonomiska drivkrafter att förebygga ohälsa är att arbetsgivaren får stå för en viss andel av sjukpenningen även efter

⁶⁰ Se SOU 2003:57.

den inledande sjuklöneperioden. För att arbetsgivarna inte ska drabbas av genomsnittligt högre kostnader för sjukskrivningarna bör det samtidigt genomföras en generell sänkning av arbetsgivaravgiften. För att riskerna för framför allt de mindre företagen inte ska bli för stora måste incitamenten för övriga aktörer också stärkas. Om inte försäkringskassan kan erbjuda effektiv rehabilitering bör den i detta sammanhang helt eller delvis ersättas av en rehabiliteringsförsäkring som ger den anställde rätt till rehabilitering efter en viss periods sjukskrivning.

Även den enskildes drivkrafter att medverka till att längre sjukskrivningsperioder bryts måste stärkas. Förslaget i budgetpropositionen för 2004 om stärkta krav på att medverka till rehabilitering är ett steg i rätt riktning. Det kan också finnas anledning att införa en bortre gräns för sjukskrivning vid ett år. Efter denna period bör ersättningen sänkas till sjukbidragsnivå såvida inte individen har inlett en rehabilitering som kan förväntas leda till att individen kommer tillbaka i arbete på hel- eller deltid. Rehabiliteringen bör också riktas in mot att hjälpa sjukskrivna att komma tillbaka i arbete snarare än att komma tillbaka till just det arbete som eventuellt ledde eller medverkade till sjukskrivningen. Anledningen till detta är att det har visat sig att den senare typen av rehabilitering ofta inte fungerar. Rätt till tjänstledighet för att pröva ett nytt arbete kan därför vara en framkomlig väg. Detta minskar också risken för att anställda vars hälsa och möjligheter att vara kvar i arbete skulle gynnas av att de bytte jobb avstår från att göra det eftersom det skulle innebära en lägre grad av anställningstrygghet.⁶¹

5.5 Avslutning

Det är sannolikt att sjukskrivningarna och förmodligen också de samlade sjuktalen kommer att minska under de närmaste åren. De hittills genomförda och planerade åtgärderna på ohälsoområdet kan bidra till detta, men viktigare är förmodligen konjunkturella faktorer. Sjukfrånvarons stora konjunkturkänslighet innebär att det inte räcker med en kortare period av nedgång för att avgöra om åtgärderna har fått tillräcklig effekt. Det verkliga testet kommer först en bit in på nästa konjunkturuppgång. På längre sikt kommer andelen äldre i befolkningen att bli än större. Detta kommer att få

⁶¹ Se Kruse, A. [2003].

ett direkt inflytande på sjuktalen eftersom de äldre uppvisar en genomsnittligt sämre hälsa än de yngre. Dessutom kommer de som befinner sig i åldern 55–64 år tio år framåt i tiden sannolikt ha en annan inställning till arbete än vad motsvarande grupp har idag. Det beror dels på den pågående normförskjutningen, dels på att de äldres ekonomiska situation sannolikt kommer att fortsätta att förbättras på grund av tillväxten i ekonomin. Som ett resultat kommer efterfrågan på fritid sannolikt att öka samtidigt som motivationen till arbete när hälsan är nedsatt eller arbetsmiljön bristfällig minskar.

En förändrad inställning till arbete kan i sin tur leda till att de samlade ohälsotalen mycket väl fortsätter sin trendmässiga uppgång och därmed tar en allt större del av den offentliga sektorns resurser om inte generositeten i ohälsöförsäkringarna minskas. Det kan därför komma att bli en ännu större andel av befolkningen i aktiv ålder än dagens omkring 20 procent som inte arbetar. Av dessa utgör sjukskrivna och sjukpensionerade drygt hälften, och även denna andel kan komma att stiga. Ett förhållande som talar emot en sådan utveckling är att ersättningsnivån i olika socialförsäkringssystem tenderar att minska ju större andel av befolkningen det är som får ersättning från systemen, vilket framgick av kapitel 3. Om det stämmer även för ersättningsnivåerna i sjukförsäkringen och vid sjukpension kan detta samband bidra till att de samlade ohälsotalen kan hållas på en nivå som inte hotar den offentliga sektorns verksamhet i övrigt.

6 Utträden via arbetslöshet

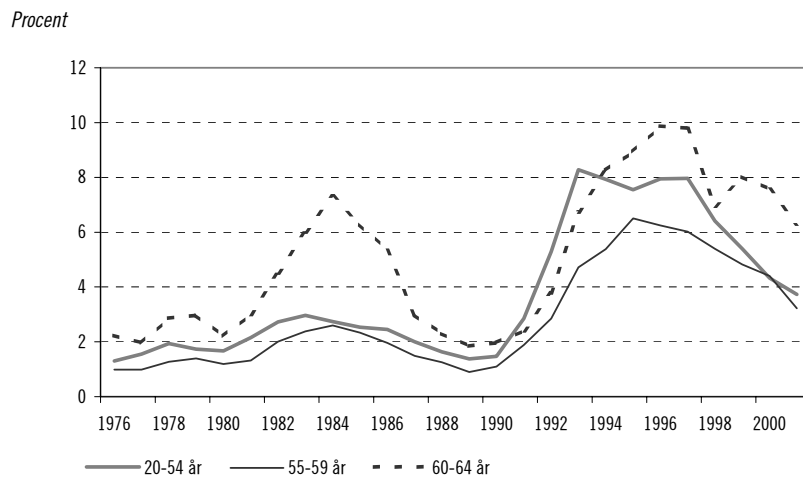
Som framgått i kapitel 2 är det förhållandevis vanligt att äldre är arbetslösa under sin sista tid i arbetskraften. I det inledande avsnittet i detta kapitel jämför vi arbetslösheten bland de äldre med den i andra åldersgrupper. Skillnader mellan arbetslösheten bland de äldre i Sverige och i andra länder studeras också. Därefter granskas olika faktorer som kan förklara arbetslöshetens omfattning bland de äldre. Bland dessa återfinns faktorer som i första hand påverkar efterfrågan på äldre arbetskraft, exempelvis de äldres kompetens och arbetsförmåga. Det finns också faktorer som påverkar både efterfrågan på och utbudet av äldre arbetskraft, exempelvis lönebildningen och arbetsmarknadspolitiken. I kapitlet redogörs också för undersökningar om arbetsgivarnas attityder till äldre på arbetsmarknaden och äldres inställning till fortsatt arbete. Avslutningsvis diskuteras vad som kan göras för att minska omfattningen av tidiga utträden via arbetslöshet.

6.1 Arbetslöshetens omfattning

Personer i åldern 60–64 år har inte bara lägre sysselsättningsfrekvens och kortare faktisk arbetstid än yngre utan är också oftare drabbade av arbetslöshet. Skillnaderna i arbetslöshet mellan denna och övriga grupper tenderar dessutom att vara större i konjunkturedgångar än i högkonjunktur, se diagram 6.1. Skillnaden i arbetslöshet mellan gruppen 55–59 år och huvudgruppen, 25–54 år, på arbetsmarknaden var däremot liten fram till 1990. Under krisåren i början av 1990-talet och fram till 1997 ökade dessutom arbetslösheten i huvudgruppen snabbare och i ett tidigare skede jämfört med gruppen 55–59 år. Skillnaderna i arbetslöshet mellan kvinnor och män har varierat över tiden. Under 1980-talet var skillnaderna relativt små i de flesta åldersgrupper. Under lågkonjunkturen i början av 1990-talet ökade männens arbetslöshet snab-

bare än kvinnornas, vilket medförde att männens arbetslöshet var högre än kvinnornas under stora delar av 1990-talet.

Diagram 6.1 Arbetslöshet olika åldersgrupper, procent av arbetskraften 1976–2002



Källa: SCB [b].

Generellt sett löper äldre personer en större risk att bli långtidsarbetslösa, dvs. att vara arbetslösa längre än 26 veckor, än yngre personer. Konjunkturmönstret avspeglas tydligt i långtidsarbetslösheten i samtliga åldersgrupper. Som tabell 6.1 visar är emellertid variationen mellan konjunkturerna mindre för de äldre eftersom en stor del av de äldre är långtidsarbetslösa även när konjunkturläget är bättre. Under det sista överhettningåret 1990 var exempelvis 58 procent av de arbetslösa männen i åldern 60–64 år långtidsarbetslösa jämfört med 12 procent för männen i huvudgruppen, 25–54 år. År 2002 var ungefär 50 procent av de arbetslösa bland såväl kvinnorna som männen i åldern 60–64 år långtidsarbetslösa jämfört med cirka 20 procent för huvudgruppen samma år. Andelen långtidsarbetslösa var med några få undantag lägre för kvinnorna än för männen i samma åldersgrupp. Att långtidsarbetslösheten är förhållandevis hög bland de äldre även under högkonjunkturer kan tyda på att äldre personer som blivit arbetslösa har stora svårigheter

att ta sig tillbaks till arbete även när konjunkturen förbättras. Orsakerna till detta återkommer vi till.

Tabell 6.1 Andelen långtidsarbetslösa (>26 veckor) i Sverige av totalt arbetslösa i resp. åldersgrupp, 1980–2002

Procent

		1990	1995	2000	2001	2002
Män	25–54 år	15,5	45,4	30,1	27,2	25,0
	55–59 år	27,3	62,8	43,4	41,4	44,2
	60–64 år	57,9	72,2	61,0	54,4	51,8
Kvinnor	25–54 år	13,2	37,2	24,6	20,5	21,3
	55–59 år	37,5	58,2	46,4	43,8	35,5
	60–64 år	45,2	70,7	66,2	49,2	50,0

Källa: SCB [b].

År 1990 var arbetslösheten i åldern 55–64 år i Sverige den lägsta inom EU. Sedan dess har arbetslösheten närmat sig nivåerna inom EU, men som framgår av tabell 6.2 var den år 2001 fortfarande under genomsnittet. Närmandet mellan Sverige och övriga EU-länder kan bero på att de äldre i Sverige i större utsträckning blev av med jobben under 1990-talet, men det kan också bero på att färre bland de arbetslösa äldre lämnade arbetskraften i Sverige än i andra EU-länder. I många länder inom EU finns det fortfarande formellt möjligheter för äldre att erhålla förtidspension av arbetsmarknads-skäl vilket innebär att arbetslösa äldre kan träda ur arbetskraften och därmed ur arbetslöshetsstatistiken. Denna typ av utträden för äldre arbetslösa upphörde formellt i Sverige år 1997.

Tabell 6.2 Arbetslösheten bland äldre i olika EU-länder

Procent av arbetskraften, 55–64 år, båda könen

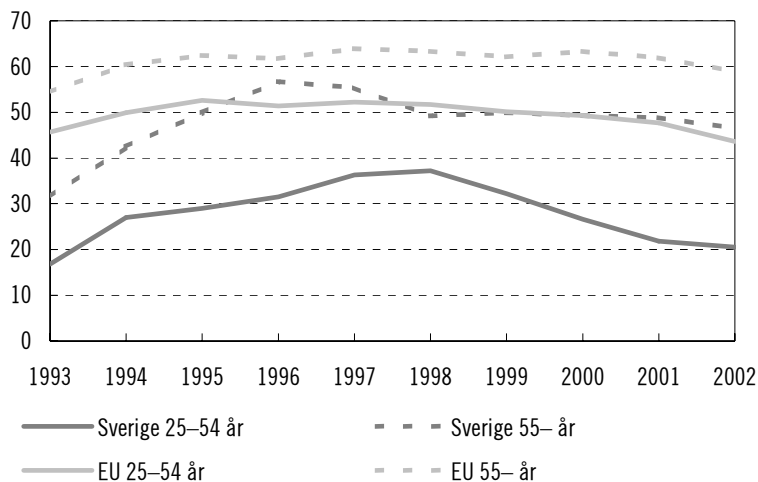
	1990	1998	1999	2000	2001
Österrike	-	6,4	4,8	6,7	5,6
Belgien	3,6	5,3	5,7	3,2	3,0
Danmark	6,1	5,1	4,2	4,0	4,0
Finland	2,6	14	10,2	9,4	8,9
Frankrike	6,7	8,7	8,7	7,9	6,1
Tyskland	7,7	14,7	14,4	13,5	11,2
Grekland	1,6	3,2	4,4	3,8	4,1
Irland	8,4	5,1	4,3	2,5	2,6
Italien	1,8	3,8	4,2	4,1	4,4
Nederländerna	3,8	2,3	2,7	1,9	1,5
Portugal	2,1	3,3	3,1	3,2	3,2
Spanien	8,1	10,3	9,7	9,4	6,3
Sverige	1,5	6,5	6,7	6,1	4,9
Storbritannien	7,2	5,3	5,1	4,4	3,3
<i>EU genomsnitt</i>	<i>6,0</i>	<i>9,2</i>	<i>8,9</i>	<i>8,2</i>	<i>6,4</i>

Källa: OECD [2002a].

Även långtidsarbetslösheten är lägre i Sverige än i EU som genomsnitt. Som framgår av diagram 6.2 hade exempelvis år 2002 47 procent av de arbetslösa i gruppen 55–64 år varit arbetslösa längre än ett år i Sverige jämfört med nära 60 procent i EU som genomsnitt. Inom EU som helhet är det däremot ingen större skillnad mellan huvudgruppen, 25–54 år, och de äldre, 55–64 år, vad gäller långtidsarbetslöshetens konjunktürkänslighet. Andelen långtidsarbetslösa inom EU var relativt konstant under perioden 1993–2002 i båda grupperna, vilket tyder på att risken för passivisering är stor i båda grupperna. I Sverige har andelen långtidsarbetslösa varierar i större utsträckning under 1990-talet, både bland de äldre och huvudgruppen. Skillnaden i andelen långtidsarbetslösa mellan huvudgruppen och de äldre tenderar att ha ökat mellan 1993 och 2002 i Sverige, vilket stöder tolkningen att många äldre arbetslösa haft svårt att finna arbete under slutet av 1990-talet när konjunkturen vände uppåt.

Diagram 6.2 Andelen av de arbetslösa som har varit det längre än ett år, Sverige och EU

Andel i procent



Källa: OECD [2002a].

6.2 De äldres kompetens och arbetsförmåga

Den äldre arbetskraftens kompetens och arbetsförmåga spelar en viktig roll för efterfrågan på äldres arbetskraft och därmed för äldres möjligheter att vara kvar i arbete.

6.2.1 Kompetens

Arbetslösheten skiljer sig inte bara åt mellan olika åldersgrupper utan också mellan olika utbildningsgrupper. Om äldre är överrepresenterade i utbildningsgrupper med hög arbetslöshet skulle det kunna bidra till att förklara deras högre arbetslöshet. Eventuella brister i kompetensen bland de äldre skulle också kunna bidra till att förklara varför de äldre i arbetskraften i högre grad har blivit långtidsarbetslösa under 1990-talet än huvudgruppen. Orsaken är att den ökade internationella konkurrensen och den tekniska utvecklingen gjorde att arbetslivet förändrades på en rad områden. Den strukturella omvandlingen, där branscher med höga kvalifikationskrav på arbetskraften har växt medan branscher med lägre krav

på kvalifikation minskat, innebar att kvalifikationskraven ökade generellt i ekonomin.⁶² Även inom existerande branscher ökade kvalifikationskraven. Enligt Arbetsmarknadsstyrelsen har andelen lediga arbeten utan krav på utbildning minskat från 35 procent 1992 till 8 procent år 1998. Samtidigt har andelen lediga arbeten med krav på utbildning från universitet eller högskola ökat från 20 till 36 procent. Också arbetsintensiteten och produktivetskraven har ökat.

Enligt utredningen ”Vilka förlorade jobben under 1990-talet?”⁶³ resulterade nittiotalskrisen i en kraftig uppgång i arbetslösheten för samtliga utbildningsgrupper. Den inbördes rangordningen i arbetslöshetsnivåer mellan grupperna var oförändrad under perioden 1990 till 1997.⁶⁴ Bortser vi från gruppen forskarutbildade samt dem med kortare än nio års utbildning, som båda har få individer, ökade arbetslösheten mer under perioden för personer med kortare utbildning. Skillnaden mellan hur olika grupper drabbades var emellertid relativt liten.

Hur har då de ökade kompetenskraven påverkat efterfrågan på äldre arbetskraft? I tabell 6.3 visas fördelningen av utbildningsnivån i olika åldersgrupper i arbetskraften år 2002. Generellt sett är de äldre överrepresenterade i förgymnasiala utbildningar och något underrepresenterade i framför allt kortare eftergymnasiala utbildningar. Jämfört med gruppen 25–54 år är det en mer än dubbelt så stor andel av de äldre som inte har genomgått gymnasieutbildning. Knappt 20 procent av de äldre i arbetskraften har en längre eftergymnasial utbildning, vilket skiljer sig anmärkningsvärt lite från huvudgruppen.

⁶² SOU 2001:79.

⁶³ SOU 2000:37.

⁶⁴ Personer med forskarutbildning hade lägst arbetslöshet följt av personer med längre än tre års eftergymnasial utbildning. De med den kortaste utbildningen, nio år eller kortare, låg i mitten i rangordningen medan personer med två års gymnasial utbildning hade högst arbetslöshet.

Tabell 6.3 Utbildningsnivåer för personer i arbetskraften år 2002, ålders- och könsuppdelat

Procent

	25–54 år		55–64 år	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Förgymnasial utb.	14,8	10,1	31,2	25,1
Gymnasial utb. < 3 år	34,7	32,2	23,1	36,3
Gymnasial utb. 3 år	17,4	18,5	18,3	7,3
Eftergymn. utb. < 3 år	15,5	17,3	9,6	12,1
Eftergymn. utb. > 3 år och forskarutb.	17,2	21,6	17,7	19,1
Uppgift saknas	0,4	0,3	0,1	0,1

Källa: SCB [b].

Som framgår av tabell 6.4 löpte individer med eftergymnasial utbildning år 2002 mindre risk att vara arbetslösa än övriga utbildningsgrupper, oavsett ålder och kön. Tabellen visar också att skillnaden i den genomsnittliga arbetslösheten mellan personer i åldern 55–64 år och huvudgruppen, 25–54 år, är mest påtaglig bland männen. I övrigt är det svårt att se några entydiga skillnader mellan åldersgrupperna som gäller för alla utbildningsgrupper och båda könen. Det finns emellertid vissa mindre skillnader mellan åldersgrupperna. En är att äldre personer med de kortaste respektive längsta utbildningarna hade en något lägre arbetslöshet än personerna i huvudgruppen med samma utbildning. En annan är att äldre med gymnasiala utbildningar hade en generellt sett högre arbetslöshet än motsvarande personer i huvudgruppen. De små skillnaderna tyder emellertid på att skillnader i utbildningsnivån knappast kan förklara varför de äldre drabbades hårdare av 1990-talets långtidsarbetslöshet.

Tabell 6.4 Arbetslöshet i olika utbildnings och åldersgrupper, män och kvinnor år 2002

Procent av arbetskraften

	25–54 år		55–64 år	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Förgymnasial utb.	4,4	5,3	4,2	5,1
Gymnasial utb. < 3 år	3,7	3,1	5,7	3,0
Gymnasial utb. 3 år	4,0	3,5	5,2	4,8
Eftergymn. utb. < 3 år	2,9	2,4	3,3	1,8
Eftergymn. utb.> 3 år*	2,9	2,0	2,3	1,3
Totalt	3,6	3,1	4,3	3,2

Anm: * Inklusiv forskarutbildning.
Källa: SCB [b].

Att personer med kortare utbildning i högre grad är arbetslösa än personer med en lång utbildning bekräftas i en studie av Palme och Svensson (2003). I studien analyseras äldres utträdesvägar ur arbetslivet år 1997 fördelat efter utbildningsnivå och fackförenings-tillhörighet. Bland personer som endast hade grundskoleutbildning och gjorde ett tidigt utträde var det omkring tio procent som erhöll merparten av sina inkomster från arbetslöshetsförsäkringen. Bland personer med universitets- eller högskoleutbildning var motsvarande siffra drygt en procent. Skillnaderna mellan utträdesvägar och utbildningsnivå avspeglas även när fackföreningstillhörigheten studeras. Omkring 13 procent av dem som är anslutna till LO/SAF:s tjänstepensionsavtal och gjorde tidiga utträden använde arbetslöshetsförsäkringen, medan motsvarande siffra bland personer som omfattas av det statliga tjänstepensionsavtalet endast var omkring två procent.

Som framgick i kapitel 2 har det åtminstone tidigare varit vanligt att äldre som har varit arbetslösa under en längre period blivit förtidspensionerade. För att få en mer heltäckande bild av de äldres kompetensnivå måste därför bilden kompletteras med bland annat utbildningsnivån bland äldre utanför arbetskraften.⁶⁵ Tabell 6.5 tyder på att det finns ett starkt samband mellan sannolikheten att stå utanför arbetskraften och individens ålder, utbildningsbakgrund och kön. Vad gäller kön och ålder befann sig kvinnorna och de

⁶⁵ Bland personer som gjorde ett tidigt utträde ur arbetslivet år 1997 var det en majoritet av dem som inledningsvis mottog arbetslöshetsersättning eller sjukpenning som övergick till förtidspension inom tre år efter utträdet. Se Palme, M. & Svensson, I. [2003].

äldre utanför arbetskraften i större utsträckning än männen och de yngre. Det fanns också ett förhållandevis tydligt samband mellan andelen utanför arbetskraften och utbildningslängden. Med ett par undantag var andelen utanför arbetskraften i grupper med kortare utbildning högre än i grupper med längre utbildning. Exempelvis var nära hälften av de äldre kvinnorna med förgymnasial utbildning utanför arbetskraften år 2002 jämfört med knappt 17 procent av de äldre kvinnorna med längre eftergymnasial utbildning.

Tabell 6.5 Utanför arbetskraften som andel av befolkningen i olika utbildnings- och åldersgrupper, män och kvinnor år 2002

Procent

	25–54 år		55–64 år	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Förgymnasial utb.	16,8	28,6	32,2	44,7
Gymnasial utb. < 3 år	9,8	13,8	28,7	31,3
Gymnasial utb. 3 år	9,8	14,1	22,9	23,9
Eftergymn. utb. < 3 år	10,3	14,2	21,2	20,0
Eftergymn. utb. > 3 år*	7,3	8,4	14,1	16,9
Totalt	10,9	15,0	26,1	31,9

Anm: * Inklusivt forskarutbildning.

Källa: SCB [b].

Att sambandet mellan arbetskraftsdeltagandet och längden på den formella utbildningen är relativt tydligt talar för att ett lågt arbetskraftsdeltagande till viss del kan förklaras av att individernas kompetens inte överensstämmer med vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. En äldre person med kort formell utbildning kan genom långvarig arbetslivserfarenhet ha specifika kunskaper som har ett stort värde för den enskilde arbetsgivaren och en stark ställning på arbetsplatsen. Vid en eventuell nedläggning av verksamheten kan personen emellertid ha svårt att konkurrera med personer med längre formell utbildning om jobb inom andra företag eller branscher eftersom kunskapen till stor del kan vara företags- eller branschspecifik. Detta i kombination med att en längre periods arbetslöshet tenderar att leda till en minskad sökaktivitet innebär att risken är stor att personen lämnar arbetskraften för gott.

Om personen dessutom har en förhållandevis hög arbetslöshetsersättning stiger reservationslönen, dvs. den lönenivå som gör att personen är beredd att acceptera ett erbjudande om ett nytt jobb. Svårigheterna att hitta ett nytt jobb ökar då ytterligare. Att förmånstaket i arbetslöshetsförsäkringen ligger på en förhållandevis låg nivå innebär att personer med kortare utbildning i allmänhet har en högre ersättningsgrad än personer med en längre utbildning. Detta kan bidra till att förklara varför personer med kortare utbildning är arbetslösa under längre perioder och därmed löper en större risk att hamna utanför arbetskraften.

6.2.2 Arbetsförmåga

En annan faktor som skulle kunna hämma efterfrågan på äldre arbetskraft är om arbetsförmågan avtar med åldern. Enligt Ilmarinen⁶⁶ är arbetsförmåga ett relativt begrepp som förutom utbildning beror på faktorer såsom hälsa, erfarenhet, arbetsförhållanden, motivation och tillfredsställelse med arbetet. En person med god utbildning och erfarenhet kan bli en person med låg förmåga om villkoren för arbetet är dåliga. Likaså kan inte bra arbetsvillkor medföra att en person med i övrigt bristande förutsättningar blir högpresterande.

Ilmarinen visar att arbetsförmågan tenderar att avta med ökad ålder. Dessutom ökar variationen mellan individerna med åldern. Av den sociala, psykiska och fysiska funktionskapaciteten är det den fysiska som är mest åldersberoende. Detta förklarar varför personer i arbeten med tung fysisk belastning i genomsnitt hade en lägre arbetsförmåga jämfört med personer med mentalt krävande arbeten. Ilmarinen menar att de biologiska förändringar som bidrar till en nedsatt arbetsförmåga inte motsvaras av minskade krav på de äldre, vilket medför att äldre får anstränga sig hårdare än de behövde göra när de var yngre. Den ökade ansträngningen och den minskade återhämtningsförmågan innebär i ett första skede fysisk smärta, som kan leda till frånvaro och om det fortsätter till sjukdom, minskad arbetsförmåga samt i vissa fall till oförmåga att arbeta.

Trots att den fysiska förmågan minskar med ökad ålder menar Ilmarinen att de äldre kan vara kvar i arbetslivet om arbetsmiljön och arbetsförhållandena anpassas. Detta kan bland annat åstad-

⁶⁶ Ilmarinen, J. [1999].

kommas genom ergonomiska åtgärder och andra hälsofrämjande insatser, ett lägre arbetstempo och ökad tid för återhämtning. Även möjligheter att påverka såväl arbetsuppgifter som arbetstid är viktiga liksom möjligheter till utbildning och utveckling i arbetet samt bra ledarskap.⁶⁷ Många äldre lyckas också kompensera sin minskade fysiska förmåga med exempelvis en ökad erfarenhet. Det är därför fullt möjligt att de inte bara upprätthåller utan också stärker sin produktivitet.⁶⁸

6.3 Lönebildning och arbetsmarknadspolitik

En annan faktor som kan begränsa efterfrågan på äldre arbetskraft är om lönen är för hög i förhållande till produktiviteten. Den svaga löneutvecklingen för äldre kan emellertid också leda till en bristande motivation till fortsatt arbete och därmed påverka arbetsutbudet negativt. Också arbetsmarknadspolitiken kan påverka både utbudet och efterfrågan på äldre arbetskraft.

6.3.1 Lönebildningen

För att kunna besvara frågan om lönebildningen påverkar efterfrågan på äldre arbetskraft kan de äldre delas upp i olika grupper. Den första består av personer som har lyckats bevara eller utveckla sin kapacitet. Den andra består av personer vars arbetsförmåga har sjunkit som ett resultat av åldrandet. En nedgång i den fysiska arbetsförmågan i kombination med en fortsatt stigande lön kan innebära att produktiviteten hos en del äldre blir för låg i förhållande till lönen. Att vissa individer förlorar mer av sin arbetsförmåga än andra ökar risken för detta.

För äldre som har lyckats bevara eller öka sin kapacitet kan en kollektiv lönebildning både innebära att lönen blir för hög och för låg. Om det utgår en betydande senioritetspremie, dvs. att lönen ökar med åldern oavsett produktivitetsutvecklingen, kan den högre lönen innebära att äldre inte är lika lönsamma som de yngre även om andra faktorer uppväger den minskade fysiska förmågan så att de är minst lika produktiva som yngre medarbetare. Det finns

⁶⁷ Aronsson, G. & Kilbom, Å. [1996] ger en liknande bild av äldres arbetsförmåga och möjligheterna att anpassa arbetslivet efter de äldres behov.

⁶⁸ Se Bucht, C., Bylund, J. & Norlin, J. [2000].

emellertid också en risk att lönen är för låg, vilket kan leda till ett minskat arbetsutbud. Orsaken är att löneutvecklingen tenderar att avta efter 50 års ålder. En del av förklaringen till detta är sannolikt att produktiviteten ökar långsammare efter 50 för ett genomsnitt av arbetskraften. För den enskilda individen kan emellertid förväntningar om en avtagande produktivitet utveckling vara felaktiga. Dessutom kan den avtagande löneutvecklingen också bero på en insikt hos arbetsgivaren om att de anställda blir mindre benägna eller får det svårare att byta arbete ju äldre de blir. Som ett resultat av detta kan således lönen komma att bli för låg i förhållande till produktiviteten. Insikten om detta, eventuellt också i kombination med att yngre anställda får en högre lön, kan innebära att motivationen att arbeta vidare minskar bland de äldre.

För personer vars arbetsförmåga har sjunkit är risken uppenbar att lönen ska bli för hög för att arbetsgivaren ska finna det motiverat att behålla den anställde. Om lönerna sätts genom kollektivavtal med fastställda procentsatser ökar risken eftersom de årliga löneökningarna då fortsätter. Om det inte är möjligt att omförhandla arbetsuppgifter och lön kan det vara lockande för arbetsgivaren att medverka till att den anställde kan göra ett tidigt utträde ur arbetslivet genom något kollektivt finansierat trygghetssystem. Anställda som försöker hålla sig kvar trots sin minskade arbetsförmåga drabbas lätt av olika problem och förslitningsskador eftersom kraven inte anpassas och återhämtningsförmågan avtar.⁶⁹ De löper också en risk att bli utsatta för olika former av trakasserier från chefer och medarbetare som upplever att de inte hänger med i tempot och drar ner företagets lönsamhet.

Det är svårt att fastställa empiriskt hur stort problem lönebildningen utgör för möjligheterna och viljan hos de äldre att vara kvar i arbete. En svårighet är att studier av sambandet mellan produktiviteten och lönenivån av naturliga skäl fokuserar på personer som har förmått hålla sig kvar i arbete. Den grupp för vilken lönebildningen skulle kunna utgöra ett problem tenderar däremot att vara underrepresenterad eftersom många personer i denna grupp redan har gjort sitt utträde. Att Sverige i jämförelse med många andra OECD-länder har en mer sammanpressad lönestruktur och därmed mindre löneskillnader mellan yngre och äldre tyder emellertid på att problemet med att de äldres löner är för höga för att motivera en fortsatt anställning är mindre än i vissa

⁶⁹ Se Ilmarinen, J. [1999].

andra länder.⁷⁰ Att yrken med en stor andel högutbildade tenderar att ha större löneskillnader mellan äldre och yngre än grupper med kortare utbildning behöver heller inte vara något problem eftersom det kan vara lättare för personer i dessa grupper att kompensera för en minskad fysisk förmåga med en i övrigt stärkt arbetsförmåga.

Svårigheten för äldre arbetslösa att få jobb och den stora omfattningen av tidiga uttråden genom bland annat ohälsöförsäkringarna i kombination med att den fysiska arbetsförmågan ofta avtar med åldern ger ändå en indikation om att lönebildningen kan utgöra ett problem. De förhållandevis generösa möjligheterna för den enskilde att få sin försörjning genom exempelvis långtidssjukskrivning eller förtidspension minskar den anställdes vilja att omförhandla anställningskontraktet. Dessa möjligheter minskar också arbetsgivarens intresse att anpassa arbetsmiljön för att det ska bli möjligt för äldre som har drabbats av olika typer av funktionsnedsättningar att arbeta kvar eftersom sannolikheten att individen ska arbeta kvar tillräckligt länge för att en sådan investering ska vara lönsam minskar. Svårigheten att anpassa löner och arbetsvillkor till den enskilda individen kan därmed bidra till att arbetsgivaren ofta medverkar till att äldre ska kunna lämna arbetslivet. Som kommer att framgå i kapitel 7 finns det också olika aspekter av avtalspensionssystemen som gör det dyrt för arbetsgivare att behålla eller anställa äldre personal.

6.3.2 Arbetsmarknadspolitiken

Syftet med arbetsmarknadspolitiken är förenklat att den ska hjälpa företag att tillsätta lediga platser och arbetssökande att hitta arbete. För att åstadkomma detta organiserar arbetsförmedlingarna olika typer av arbetsmarknadsutbildningar och förmedlar platser. Dessutom erbjuds olika typer av flytt- och pendlingsbidrag. För att de arbetslösa ska kunna försörja sig under omställningsperioden från ett arbete till ett annat betalas också arbetslöshetsersättning ut. En hög nivå på arbetslöshetsersättningen höjer emellertid reservationslönen för de arbetssökande, dvs. den lägsta lön som de accepterar för att ta ett arbete. Den högre reservationslönen innebär i sin tur att det blir svårare att hitta ett arbete eftersom den arbetssökande sorterar bort arbeten med lägre lön.⁷¹ Dessutom har det visat sig att

⁷⁰ OECD [2003b].

⁷¹ Se exempelvis SOU 1995:4.

de arbetssökandes genomsnittliga sökaktivitet är lägre under arbetslöshetsperiodens inledningsskede jämfört med perioden innan rätten till arbetslöshetsersättning upphör. För att minska risken för att arbetslöshetsersättningen ska motverka målen med arbetsmarknadspolitiken måste det därför ställas krav på de arbetsökande att de ska stå till arbetsmarknadens förfogande. I praktiken innebär detta att de aktivt ska söka arbete och – åtminstone efter en inledande periods arbetslöshet – vara beredda att både byta yrke och bostadsort, alternativt pendla, och gå ner i lön.

I Sverige har arbetsmarknadspolitiken präglats av arbetslinjen dvs. att var och en som har förmåga att arbeta skall göra det. För personer som blir arbetslösa mot slutet av sin tid i arbetslivet kan det emellertid vara svårt att upprätthålla arbetslinjen. Om en 63-åring blir arbetslös och behöver genomgå en arbetsmarknadsutbildning för att kunna få ett nytt arbete är det inte självklart att det är motiverat att erbjuda en sådan utbildning eftersom personen mycket väl kan ha hunnit bli 65 innan utbildningen är färdig och han eller hon har hittat ett arbete. Om personen i stället måste flytta för att hitta ett arbete är det inte heller säkert att detta är motiverat, åtminstone inte ur ett privatekonomiskt perspektiv.

Historiskt har detta problem lösts genom att arbetslösa äldre har erbjudits en ersättning fram till ålderspensionen utan krav på att stå till arbetsmarknadens förfogande. Mellan 1972 och 1991 kunde äldre arbetslösa som utförsäkrats från arbetslöshetsförsäkringen erhålla förtidspension av arbetsmarknadsskäl. Antalet som beviljades förtidspension av arbetsmarknadsskäl nådde en topp 1985 då över 10 000 pensioner beviljades. Åren 1997 och 1998 tillämpades tillfällig avgångsersättning, vilket innebär att äldre personer som var långtidsarbetslösa kunde få en ersättning motsvarande arbetslöshetsersättning utan skyldighet att söka arbete fram till ålderspensionen. Åtgärden hade trots sin begränsning i tiden en stor omfattning – nära 19 000 personer beräknas ha erhållit tillfälligt avgångsersättning. Under 1996 var i genomsnitt 45 100 personer arbetslösa i åldern 55-64 år och avgångarna i tillfällig avgångsersättning 1997-1998 motsvarar över 40 procent av dessa. Den kraftiga nedgången i arbetslöshet för den äldsta gruppen mellan 1997 och 1998 kan till stor del förklaras av denna ersättning.

I Sverige förekommer formellt inte arbetsmarknadspolitiska pensioneringar längre. Trots detta finns det tecken på att äldreavgångar har förekommit där främst arbetslöshetsförsäkringen har använts fram till att ålderspension eller avtalspension har utbetalats.

Baserat på en enkät till länsarbetsnämnderna uppskattades att 7 400 av de arbetslösa vid årsskiftet 1999/2000 lämnade arbetslivet under sådana former.⁷² Detta motsvarade vid tillfället drygt en fjärdedel av samtliga arbetslösa i åldern 60–64 år. Studeras arbetslösheten för varje årskull bland de över 60 år har ökningen i arbetslöshet efter 1993 varit starkast bland 64-åringarna, undantaget år 1998.⁷³ Även detta talar för att arbetslöshetsförsäkringen har använts för att göra ett tidigt utträde ur arbetslivet.

Att många äldre kan använda sig av arbetslöshetsförsäkringen för att lämna arbetslivet tyder på brister i tillämpningen av regelverket. Utvärderingar visar också att det förekommer klara avsteg från arbetslinjen, speciellt för de äldre. Ett exempel på det är att arbetsökande mycket sällan anvisas platser som kräver att de pendlar eller flyttar. Detta gäller speciellt för de äldre, trots att ålder inte är en egenskap som i sig utgör grund för att tacka nej till ett erbjudet arbete.⁷⁴ Dessutom skiljer sig tillämpningen åt mellan olika kontor, exempelvis av vad som ska anses vara en rimlig pendlingstid och i vilken utsträckning förmedlarna kontrollerar att anvisade platser har sökts. En utvärdering av aktivitetsgarantin gav liknande resultat. Bland de tillfrågade deltagarna i aktivitetsgarantin hade 79 procent haft en handledare som inte uppmanat dem till geografisk rörlighet. Motsvarande siffra för yrkesmässig rörlighet var 44 procent.⁷⁵

Att tillämpningen av arbetslinjen för äldre arbetslösa har varit bristfällig kan sannolikt förklaras med den speciella situation som äldre arbetslösa befinner sig i och att många handläggare har varit vana vid att kunna erbjuda lösningar av detta slag. Att arbetslöshetsförsäkringen i många fall används som en försörjningsförsäkring för de äldre leder emellertid till flera problem. Ett är att arbetsutbudet minskar. Ett annat problem är att kostnaderna för arbetslösheten ökar, vilket på sikt kan leda till att det blir nödvändigt att sänka ersättningsnivån. Dessutom minskar de ekonomiska drivkrafterna för de äldre att hålla sig anställningsbara. Även arbetsgivarnas drivkrafter att medverka till att de äldre ska kunna hålla sig kvar i arbete minskar när det är möjligt att använda sig av arbetslöshetsförsäkringen som delfinansiering av ett tidigt utträde. Den bristfälliga tillämpningen av arbetslinjen för de äldre

⁷²Riksdagens Revisorer [1999/2000:].

⁷³Wadensjö, E. & Sjögren, G. [2000].

⁷⁴Lundin, M. [2000].

⁷⁵Fröberg, D. & Lindqvist, L. [2002].

har därmed sannolikt bidragit till att långtidsarbetslösheten bland de äldre i Sverige kom att bli mer lik den inom EU i genomsnitt under 1990-talet, medan långtidsarbetslösheten för övriga grupper föll tillbaka till en förhållandevis låg nivå mot slutet av 1990-talet.

6.4 Arbetsrätten

Den arbetsrättsliga lagstiftningen syftar till att skydda anställda från att behandlas orättvist vid exempelvis uppsägningar. I olika studier av striktheten i lagstiftningen placerar sig Sverige i en mittengrupp tillsammans med länder som Belgien, Frankrike, Norge och Tyskland.⁷⁶ Bland länderna med striktast lagstiftning återfinns Japan i topp följt av en rad sydeuropeiska länder, medan USA, Storbritannien och Kanada återfinns i den andra änden av skalan. I en studie av OECD (1999) dras slutsatsen att arbetsrättens utformning har större påverkan på arbetslöshetens sammansättning än på dess nivå. En mer reglerad arbetsrätt har en positiv effekt på sysselsättningen bland män i åldern 30–54 år men negativ på övriga grupper. Detta avspeglas även i arbetslösheten, som tenderar att minska för män i åldern 30–54 år och öka för övriga delar av arbetskraften vid ökad strikthet i lagstiftningen. En mer reglerad arbetsrätt bidrar också till att andelen stabila, långvariga jobb ökar, samtidigt som tiden i arbetslöshet också ökar. Med en mer reglerad arbetsrätt är det färre individer som blir arbetslösa, men de som blir det riskerar att förbli i arbetslöshet under längre perioder. En mer reglerad arbetsrätt dämpar även omsättningen av jobb på arbetsmarknaden.

I Sverige spelar turordningsreglerna en viktig roll i den arbetsrättsliga lagstiftningen. Reglerna skyddar personer med längre anställningstid inom företaget vid en eventuell nedskärning av personalstyrkan enligt principen ”sist in, först ut”. Anställningstiden hos arbetsgivaren avgör den enskildes plats i turordningen där företräde ges för dem med längre anställningstid. Personer över 45 år gynnas då dessa kan tillgodoräkna sig dubbel anställningstid under en period av fem år. Vissa undantagsregler finns för mindre företag (högst 10 anställda) beträffande nyckelpersoner (högst 2) som kan undantas turordningsbestämmelserna. Enligt OECD (2002b) kan förekomsten av turordningsregler i viss utsträckning ha bidragit till de internationellt höga sysselsättningsfrekvenserna

⁷⁶ OECD [1999].

för äldre eftersom de äldre ofta har en längre anställningstid än yngre och dessutom kan tillgodoräkna sig dubbel anställningstid. Turordningsreglerna kan emellertid också hämma de äldres rörlighet på arbetsmarknaden eftersom de inte vill riskera sin starka/goda anställningstrygghet. Detta kan medföra att äldre är kvar på arbetsplatser med sämre framtidsutsikter, vilket kan leda till en ökad risk för långtidsarbetslöshet om de till slut blir uppsagda.⁷⁷

En enkätundersökning av Arbetslivsinstitutet (2001) visar att yngre personer i långt högre grad har bytt anställning eller yrke de senaste fem åren än äldre personer. Som framgår av tabell 6.7 visar undersökningen också att arbetsrätten utgör ett större hinder för personer över 45 år än för personer mellan 25 och 45 år vad gäller viljan att byta arbete. Bland äldre utgör sämre anställningstrygghet och lägre lön de faktorer som minst andel är beredda att acceptera för att byta arbete. Bland yngre är flyttning till en annan region och lägre lön de alternativ som längst andel är beredda att acceptera.

Tabell 6.6 Andelen som är villiga att byta arbete under olika villkor

Procent

Villkor	Kvinnor		Män	
	25–45 år	45–64 år	25–45 år	45–64 år
Lägre lön	16	10	16	9
Ny utbildning	58	36	49	31
Sämre anställningstrygghet	21	9	20	9
Flyttning till annan ort	15	13	16	14

Källa: Arbetslivsinstitutet (2001).

Om en arbetsgivare trots turordningsreglerna föredrar att behålla en yngre anställd med kortare anställningstid framför en äldre person med längre anställningstid, måste arbetsgivaren nå en överenskommelse med de fackliga parterna. Detta innebär allt som oftast att arbetsgivaren erbjuder den äldre en ersättning för att lämna arbetet som utfaller fram till ålderspension. Ersättningen kan komma från en eller flera källor. En möjlighet är att den kommer direkt från arbetsgivaren. Den kan också bestå av avtalspension eller komma från något annat avtalat trygghetssystem. En tredje

⁷⁷ OECD [2002b].

möjlighet är att arbetsgivaren medverkar till att arbetstagaren får ersättning från socialförsäkringssystemen. I praktiken har detta inneburit att de som får lämna sina arbeten vid neddragningar ofta är de yngsta, som har kort anställningstid, och de äldsta, som erbjuds ersättning. Kvar efter neddragningarna finns mellangruppen. Effekten av turordningsreglerna för de äldre blir då att de lämnar anställningen men med en god ekonomisk ersättning.⁷⁸ Arbetsrättsliga regler kan även ha effekter vid nyanställningar av äldre personer. Eftersom dubbelräkningen av anställningstid efter 45 år kan medföra att en äldre person passerar en yngre med längre tid på företaget kan turordningsreglerna innebära att arbetsgivaren avstår från att anställa en person över 45 år om han/hon tidigare anställt en yngre person vars kompetens upplevs som viktig för företagets framtid. Risken är annars att arbetsgivaren tvingas köpa ut den äldre personen vid en uppsägningssituation för att kunna behålla den yngre personen med en längre anställningstid vid företaget.

6.5 Attityder bland arbetsgivare och äldre

Arbetsgivarnas inställning och vilja att anställa, vidareutveckla och anpassa arbetet till de äldre påverkar de äldres möjligheter och vilja att vara kvar i arbete. Som framgick i kapitel 3 påverkas de äldres motivation till att vara kvar i arbete också av andra faktorer. I detta avsnitt redogör vi för olika undersökningar av dessa attityder.

6.5.1 Arbetsgivarnas syn på äldre i arbetslivet

Enligt utredningen Senior 2005 anser arbetsgivare att äldre har en hög närvaro men arbetar i en långsammare takt än yngre. De äldre anses också ha svårare att acceptera förändringar i arbetet och att uppdatera sina kunskaper.⁷⁹ Arbetsgivarna anser vidare att de äldre vill och kan bemöta kunders behov, uppskattar fritid samt vill gå i pension. I utredningens personalekonomiska studie framkom att chefernas önskebild av medarbetarnas egenskaper till stor del återfinns hos den äldre arbetskraften. Egenskaper såsom lojalitet, trygghet och erfarenhet ansågs vara av stor vikt för en arbetsgrupps

⁷⁸ Wadensjö, E. & Sjögren, G. [2000].

⁷⁹ SOU 2002:29.

prestation. Senior 2005 har också visat att arbetsgivarna inte upplever äldres utträden ur arbetslivet som ett problem. I stället för att aktivt arbeta för att förmå de äldre att stanna kvar i arbete ser de på tidiga utträden som något de unnar äldre som vill lämna arbetslivet.

I en studie av Riksförsäkringsverket (RFV) uppger sju av tio arbetsgivare att de aldrig eller sällan anställer personer över 50 år. Hälften av arbetsgivarna anser att yngre är mer välutbildade och har lättare att anpassa sig till förändringar på arbetsplatsen än äldre. Däremot anser endast en femtedel av arbetsgivarna att yngre är mer produktiva. Det finns dock skillnader mellan vilken typ av bransch som arbetsgivaren representerar. Arbetsgivare inom utbildningsområdet anser endast i liten utsträckning att yngre är mer välutbildade, medan över hälften av arbetsgivarna inom tillverkningsindustrin och finansiell verksamhet anser att yngre är mer välutbildade.⁸⁰

I RFV:s studie anser 41 procent av arbetsgivarna att äldre inte borde arbeta kvar fram till den ordinarie pensionsåldern trots den minskande tillgången på arbetskraft. Nästan lika många är tveksamma. Det är framför allt arbetsgivare inom byggbranschen och inom den offentliga förvaltningen som inte anser att äldre borde arbeta kvar. Samma arbetsgivare anger att hälsoskäl är det vanligaste skälet till tidiga utträden. Arbetsgivare inom den kommunala sektorn är mest positiva till att äldre arbetar kvar till den ordinarie pensionsåldern medan arbetsgivare inom den statliga sektorn är minst positiva.

Att arbetsgivare föredrar att anställa yngre personer framför äldre skulle kunna bero på osäkerhet om de äldres produktivitet i förhållande till lönen och den större risken för att äldre drabbas av ohälsa. Det kan emellertid också förekomma åldersmässig diskriminering. Arbetslivsinstitutet har försökt kartlägga förekomsten av åldersdiskriminering och funnit att 30 procent av de tillfrågade i åldern 45–64 år upplevde att äldre personer diskriminerades.⁸¹ Även om detta inte utgör något bevis ger det åtminstone en indikation om att äldre kan vara utsatta för diskriminering. I en studie av OECD framhålls att Sverige till skillnad från vissa andra länder inte har någon lagstiftning mot diskriminering av åldersskäl.⁸² Arbetsgivare kan därför ange ålderskriterier i jobbannonser som utesluter

⁸⁰ RFV [2001a].

⁸¹ Arbetslivsinstitutet [2001].

⁸² OECD [2003b].

äldre personer från att söka ett visst arbete. Enligt ett EU-direktiv från år 2000 skall medlemsländerna senast 2006 ha infört ett regelverk för att motverka diskriminering i arbetslivet på grund av ålder, sexuell läggning, religion och handikapp.

6.5.2 De äldres inställning till arbete

I intervjuer angående i vilken ålder personer vill, respektive tror, att de kan gå i pension uppger många att de inte vill arbeta eller tror sig arbeta fram till 65 års ålder. I en studie år 2002 gjord på uppdrag av Pensionsforum uppgav exempelvis knappt 80 procent av de tillfrågade att de vill gå i pension före 64 års ålder och omkring 70 procent att de vill gå före 62 års ålder.⁸³ På frågan vid vilken ålder de tror sig gå i pension uppgav däremot endast drygt 20 procent 62 års ålder och dryga 30 procent 64 års ålder. På frågan om individerna tror att de kommer arbeta fram till 67 år svarade omkring 23 procent ja och över 70 procent nej. I 2003 års undersökning både tror och vill något färre gå i pension tidigare än 64 år.⁸⁴ En trolig förklaring till detta är de senaste årens nedgång på aktiemarknaden som har minskat värdet på pensionsbesparingarna.⁸⁵ Utredningen Senior 2005 fokuserade på personer i åldern 50–75 år och fann att av kvinnorna i åldern 50–64 år tror 49 procent att de kommer att arbeta fram till pensionsåldern jämfört med 60 procent av männen.⁸⁶

Orsakerna varierar till att individer tror att de kommer att sluta arbeta innan den ordinarie pensionsåldern. För en del handlar det om ett aktivt val att sluta arbeta när ekonomin så tillåter.⁸⁷ Andra tror att det kommer att bli nödvändigt till följd av nedsatt arbetsförmåga. Enligt en enkätundersökning från Arbetslivsinstitutet uppgav drygt en tredjedel av de tillfrågade att deras arbete var så mentalt och/eller fysiskt ansträngande att de inte trodde att de skulle kunna arbeta fram till den ordinarie pensionsåldern.⁸⁸ En

⁸³Pensionsforum [2002.].

⁸⁴Pensionsforum [2003].

⁸⁵ Se även RFV [2001b], Elfving, A-S. & Hagström, U. [2002] samt Arbetslivsinstitutet [2001].

⁸⁶ SOU 2002:29.

⁸⁷ Senior 2005 tolkar enkätsvaren som att en del tror att de kommer arbeta kvar till 65 på grund av brist på alternativ, och att många av dessa antagligen inte har haft ett tillräckligt värlönat arbete för att ha råd att gå i pension tidigare.

⁸⁸ Det är också en relativt stor andel av de yngre som anser att arbetet är alltför ansträngande. Se Arbetslivsinstitutet [2001].

rapport av Elfving och Hagström (2002) finner också att faktorer inom området ohälsa och dålig arbetsmiljö är viktiga för personers vilja att göra tidiga utträden ur arbetslivet. Den enskilt viktigaste faktorn är emellertid önskan att arbeta mindre och få mer fritid.

Rapporten av Elfving och Hagström (2002) visar också att bristande datorkunskap är en viktig orsak till viljan att göra ett tidigt utträde. Detta stämmer väl överens med Lyngs (1999) observation att arbetstagare med otillräckliga kunskaper i förhållande till arbetets krav kan uppleva stor ångest. Å andra sidan kan arbetstagare med en lång karriär inom samma yrke uppfatta arbetet som enahanda och alltför enkelt. Det förefaller därför viktigt att finna en balans mellan krav och förutsättningar som ger såväl emotionell som intellektuell stimulans. I rapporten av Elfving och Hagström (2002) var det faktorer inom områdena arbetsmiljö och yrkesförhållanden som starkast bidrog till att personer vill arbeta längre än till 65 år.

Arbetsgivarnas bild av varför äldre vill lämna arbetslivet i förtid skiljer sig från den bild arbetstagarna ger. Medan 90 procent av arbetstagarna i en undersökning ansåg att privata faktorer är viktiga vid utträdesbeslutet var arbetsgivarnas intryck att 10 procent lämnar arbetet av privata skäl.⁸⁹ Samma källor visar att en fjärdedel av arbetsgivarna anger att arbetsförhållandena är den vanligaste orsaken till tidiga utträden medan drygt 60 procent av arbetstagarna anser att dessa är viktiga för beslutet.

6.6 Sammanfattning och reformmöjligheter

De äldsta i arbetskraften drabbades hårdare av nedskärningarna under 1990-talet än arbetskraften som helhet eftersom återhämtningen från de höga arbetslöshetsnivåerna var svagare och kom långt senare för de äldre. Även i ett internationellt perspektiv syns tendenser på att de äldre i Sverige drabbats hårdare av arbetslöshet under 1990-talet än i många andra länder inom EU. Mycket kan göras för att minska utslagningen av äldre genom arbetslöshet, både vad gäller risken för de äldre att drabbas av arbetslöshet och möjligheterna att ta sig ur arbetslöshet.

⁸⁹ RFV [2001a].

Arbetslivet

Det moderna arbetslivet ställer höga krav på anpassning och flexibilitet bland arbetskraften. Bland många äldre avtar den fysiska förmågan. Dessutom ökar skillnaderna i produktivitet mellan olika individer med åldern. För att äldre personer som har drabbats av olika typer av funktionsnedsättningar ska kunna vara kvar i arbete behöver arbetsförhållandena ofta anpassas. Det kan handla om förändrade arbetsuppgifter, möjlighet till flexibla arbetstid och förbättrad kompetensutveckling. Eftersom sådana åtgärder i allmänhet inte är gratis kan det krävas att anställningskontraktet omförhandlas för att det ska bli lönsamt för arbetsgivaren att genomföra en sådan satsning. Det kan också krävas en attityd-förändring både bland arbetsgivarna och bland de äldre. Flertalet arbetsgivare anställer hellre yngre personer än äldre och ser tidiga utträden som en belöning för de äldre. Samtidigt vill en klar majoritet av de äldre lämna arbetslivet före 65.

Vidareutbildning

Den formella utbildningsnivån bland de äldre i Sverige är något lägre än i huvudgruppen. Möjligheterna till vidareutbildning för äldre är generellt bra och det finns ingen formell åldersgräns för att delta i utbildningssystemet. I det nya systemet för studiestöd, som infördes den 1 juli 2001, ges studiebidrag till och med det kalenderår då den studerande fyller 50 år. Efter 50 års ålder beviljas studiebidrag bara för yrkesinriktade utbildningar inom sådana områden där det råder eller kan antas komma att råda brist på utbildad arbetskraft. Rätten till studielån begränsas successivt från och med det kalenderår då den studerande fyller 41 år. Som vi ska se i kapitel 8 är det emellertid svårt att få en längre period studier lönsam för personer i 50-årsåldern, speciellt med den nuvarande utformningen på socialförsäkrings- och pensionssystemet. En mer framkomlig väg än att utöka möjligheterna till studiemedel för de äldre kan vara att arbetsgivaren satsar mer på kompetensutveckling i arbetet, exempelvis genom kortare kurser. För att detta ska vara lönsamt krävs emellertid att sannolikheten att de äldre stannar kvar i arbete blir högre än den är i dag. Detta kräver i sin tur att möjligheterna till förtida utträden minskar genom skärpt regeltillämpning och/eller minskad generositet i olika system.

Arbetsmarknadspolitik

Inom arbetsmarknadspolitikerna behövs olika typer av åtgärder som syftar till aktivering av äldre arbetslösa för att undvika långvarig arbetslöshet. Efterlevnaden av kraven på att arbetslösa ska stå till arbetsmarknadens förfogande har varit bristfällig, vilket har minskat sökintensiteten. Att arbetsförmedlingarna ofta har ställt mindre krav på äldre sökande har sannolikt bidragit till att långtidsarbetslösheten bland de äldre har närmat sig ett europeiskt mönster under 1990-talet. Den nya tillsynsmyndigheten för arbetslöshetsförsäkringen kan spela en viktig roll för att förbättra arbetsförmedlingarnas tillämpning av reglerna och därmed också minska skillnaderna i regeltillämpningen mellan olika arbetsförmedlingar. Med en bättre efterlevnad av reglerna minskar risken för att arbetslöshetsförsäkringen används för att finansiera tidiga utträden ur arbetslivet.

Arbetsrättslig lagstiftning

Turordningsreglerna inom arbetsrätten gynnar äldre vid en uppsägningssituation. De kan emellertid också hämma äldres rörlighet, vilket på sikt kan leda till sämre möjligheter att vara kvar i arbete. Dubbelräkningen av anställningstid efter 45 kan också innebära att arbetsgivarna avstår från att anställa äldre personer eftersom dessa kan passera yngre personer med längre tid på företaget. För att undvika detta problem bör dubbelräkningen övervägas att slopas. Sverige bör också, i enlighet med EU-direktiv, införa en lagstiftning mot diskriminering av äldre i arbetslivet.

*Jag mötte ingen så givmild man
att han inte godtog en gåva;
eller så frikostig med sin rikedom
att han avstod från lön.*

Havamal

7 Utträden via pensionslösningar

I kapitel 2 visades att det är relativt ovanligt med uttag av allmän ålderspension före 65 års ålder. Att tidiga utträden finansieras helt eller delvis via avtals- eller avgångspension eller genom eget pensionssparande är däremot vanligare, speciellt bland välutbildade. I detta kapitel tittar vi närmare på omfattningen av och drivkrafterna bakom utträden genom olika pensionslösningar.

7.1 Tidiga uttag av ålderspension

7.1.1 Omfattning

Enligt RFV (2002)⁹⁰ var tidiga uttag av ålderspension den minst vanligt förekommande försörjningskällan för personer som lämnat arbetskraften mellan 55 och 64 års ålder under perioden 1983–99. Under 1980-talet låg andelen som tagit ut förtida ålderspension på omkring 4–5 procent bland personer mellan 60 och 64 års ålder. Under 1990-talet steg denna andel för män och uppgick till cirka 7 procent år 1999. För kvinnor förekom det endast smärre förändringar, se tabell 7.1. Av dem som tar ut ålderspension gör merparten det på heltid. En bidragande orsak till ökningen är att möjligheten till delpension avskaffades år 2000.⁹¹ Antalet delpensionärer kommer successivt att minska för att helt upphöra år 2005. Minskningen har pågått en längre tid. År 1994 erhöll drygt 50 000 personer i åldern 60–64 år delpension jämfört med endast 8 000 personer år 1999.

⁹⁰ RFV [2002].

⁹¹ Systemet med delpension infördes 1976 och övergavs år 2000. Delpension utbetalades till personer över 61 år som minskade arbetstiden med i genomsnitt minst fem timmar per arbetsvecka och efter minskningen arbetade minst 17 timmar per vecka.

Tabell 7.1 Antal personer i åldern 60–64 år med uttag av ålderspension (folkpension) respektive delpension

Antal personer

År	Förtida ålderspension			Delpension (i december)		
	Män	Kvinnor	Båda könen	Män	Kvinnor	Båda könen
1990	7 121	5 000	12 121	23 200	14 868	38 068
1991	7 889	4 930	12 819	22 390	14 492	36 882
1992	9 547	5 650	15 197	29 268	18 686	47 954
1993	10 604	5 983	16 587	29 907	18 701	48 608
1994	11 412	5 937	17 349	30 959	19 614	50 573
1995	11 844	6 116	17 960	23 525	14 608	38 133
1996	12 691	6 650	19 341	15 878	9 518	25 396
1997	13 613	7 093	20 706	8 768	4 834	13 602
1998	13 821	7 288	21 109	3 685	1 995	5 680
1999	15 132	7 914	23 046	-	-	-
2000	16 978	8 728	25 706	-	-	7 699 ¹

¹ Juli

Anm: Delpension är under utfasning och avvecklades år 2000.

Källa: RFV [b], Wadensjö, E. & Sjögren, G. [2000] och Wadensjö [2003].

7.1.2 Beskrivning av systemet

Det nya pensionssystemet infördes 1999 och trädde i full funktion 2003. Det nya pensionssystemet införs parallellt med att ATP och folkpensionssystemet fasas ut. Personer födda mellan 1938 och 1953 omfattas av övergångsregler, medan yngre personer helt omfattas av det nya systemet. Pensionsrätt tillgodoräknas för 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten under hela livet. Reformen har därmed inneburit ett skifte från ett förmånsbestämt till ett avgiftsbestämt system, vilket innebär att pensionen i princip ska motsvara värdet av alla inbetalda avgifter under den yrkesaktiva tiden. En annan viktig förändring är att det inte längre finns någon allmän pensionsålder – pension kan tas ut från 61 års ålder och individen har rätt att stanna kvar i arbete till 67. Inom detta intervall leder tidigare uttag till att den utbetalda ersättningen reduceras eftersom individen dels tar ut ålderspension under en längre tid, dels betalar in till systemet under en kortare tid. Eftersom det är möjligt att ta ut pensionen helt eller partiellt är möjligheterna att kombinera arbete på deltid med pension goda. Sådana lösningar kräver emellertid en överenskommelse med arbetsgivaren.

Principen om att pensionen ska vara avgiftsbestämd, dvs. att ett längre arbetsliv eller en inkomstökning fullt ut ska motsvaras av en högre pension, gäller endast för personer med genomsnittliga inkomster. För dem som har en låg eller ingen inkomstgrundad pension leder framför allt garantipensionen och bostadstillägget för pensionärer (BTP) till att pensionsökningen vid ökat förvärvsarbete blir liten. För personer med förhållandevis höga inkomster innebär intjänandetaket i ålderspensionssystemet att ett ökat arbetsutbud ett givet år inte ger högre pension eftersom inkomster över taket inte ger någon pensionsrätt.

Garantipensionen finansieras med skattemedel och betalas ut från 65 års ålder.⁹² Garantipensionens storlek följer prisbasbeloppet och därmed prisutvecklingen. För den som inte har någon inkomstgrundad pension alls uppgår garantipensionen till 1,90 prisbasbelopp för gifta och 2,13 prisbasbelopp för ogifta. År 2003 motsvarade detta ca 6 100 respektive ca 6 900 kronor per månad. Om personen uppbär inkomstgrundad pension reduceras garantipensionen från denna basnivå. Avräkning sker krona för krona mot inkomstgrundad pension till 1,14 prisbasbelopp för gifta och 1,26 prisbasbelopp för ogifta. Upp till denna gräns är således margineffekten i pensionssystemet 100 procent. För inkomstgrundad pension utöver denna nivå minskas garantipensionen med 48 procent. För ogifta är garantipensionen helt bortreducerad vid en inkomstgrundad pension på 3,07 prisbasbelopp (ca 9 900 kronor per månad år 2003). Motsvarande nivå för gifta är 2,72 prisbasbelopp (ca 8 700 kronor per månad 2003). De margineffekter som uppkommer på grund av garantipensionen berör en förhållandevis stor del av befolkningen. Vid en framtida genomsnittlig tillväxt på 2 procent per år beräknas andelen av personer födda mellan 1945 och 1967 som kommer att få garantipension uppgå till omkring 20 procent.⁹³

Det inkomstprövade bostadstillägget för pensionärer (BTP) genererar också betydande margineffekter. År 1995 fick 30 procent av pensionärerna BTP, som i det gamla systemet täckte upp till 85 procent av boendekostnaderna upp till en viss nivå. År 1999 svarade BTP i genomsnitt för 20 procent av nettoinkomsten för dem som fick det, men för pensionärer med höga boendekostnader

⁹² För personer över 65 som inte är berättigade till full garantipension på grund av kort vistelsetid i Sverige finns det ett så kallat äldreförsörjningsstöd. För full garantipension krävs det att man har bott i Sverige under 40 år mellan 25 och 64 års ålder.

⁹³ Se RFV [1999b].

och låg pension kunde BTP svara för så mycket som 46 procent av nettoinkomsten.⁹⁴ I det nya systemet ges BTP med 91 procent av den bidragsgrundande bostadskostnaden upp till 4 500 kronor per månad för en ogift person och 2 250 kronor per månad för en gift eller sammanboende. För att få BTP måste man också uppbära någon annan förmån, exempelvis ålderspension eller sjukersättning. Det belopp som betalas ut påverkas av storleken på bland annat arbets- och pensionsinkomster. Från inkomsten dras ett fribelopp som beror på om personen är sammanboende eller ej och vilken stödform som uppbärs. För inkomster över fribeloppet minskas den bidragsgrundande bostadskostnaden med 62 procent upp till ett prisbasbelopp (38 600 kronor år 2003). För inkomster därutöver minskas den bidragsgrundande boendekostnaden med 50 procent.

BTP står för en relativt stor del av den totala marginaleffekten för personer över 65.⁹⁵ För en person som är berättigad till BTP samverkar avtrappningen av garantipensionen, kommunalskatten, upptrappningen av grundavdraget för inkomst av tjänst samt avtrappningen av bostadstillägget till marginaleffekter på mellan 90 och 100 procent i huvuddelen av pensionsskalan för både gifta och ogifta. Det är först vid relativt höga bruttopensionsinkomster som marginaleffekten kommer ner till nivåer på strax under 40 procent och enbart beror på kommunalskatten och avtrappningen av grundavdraget.⁹⁶

Taket för den pensionsgrundande inkomsten går vid 7,5 inkomstbasbelopp, vilket motsvarade 306 750 kronor år 2003.⁹⁷ För arbetsgivarens ålderspensionsavgift finns inget tak. År 2003 uppgick avgiften till 10,21 procent av hela lönesumman. De marginaleffekter som beror på intjänandetaket berör en relativt stor andel av arbetskraften. År 2001 var det knappt 30 procent av männen i åldersgruppen 55–59 år som låg över taket i socialförsäkringssystemet och intjänandetaket i ålderspensionssystemet. Bland män i åldern 60–64, av vilka många redan har lämnat arbetslivet eller gått ned i arbetstid, var motsvarande andel knappt 20 procent. Bland kvinnor i åldern 55–59 år var det knappt 10 pro-

⁹⁴ Se Hallberg [2003].

⁹⁵ Se Tabell 7.6, Riksskatteverket [2002].

⁹⁶ Se SOU [1999:52].

⁹⁷ Den allmänna pensionsavgiften på 7 procent tas ut upp till en inkomst på 8,07 inkomstbasbelopp (330 000 kronor/år 2003). Skillnaden i antalet basbelopp förklaras av att den allmänna pensionsavgiften inte är pensionsgrundande.

cent som låg över taken, medan andelen bland de 60–64-åriga kvinnorna var drygt 5 procent.

I ett internationellt perspektiv innebär avvikelserna från principen om att pensionen ska vara avgiftsbestämd att det svenska ålderspensionssystemet ger förhållandevis svaga ekonomiska drivkrafter till fortsatt arbete för de berörda grupperna. I en undersökning av pensionssystemen i nio OECD-länder⁹⁸ är det bara systemet i Nederländerna som ger svagare drivkrafter än det svenska för personer med relativt låga respektive höga inkomster. Som vi ska se i kapitel 8 finns det också andra aspekter i det svenska pensionssystemet som minskar de ekonomiska drivkrafterna till arbete.⁹⁹

7.2 Tidiga uttag av avtalspension

7.2.1 Omfattning och principer

Avtalspension är ett viktigt komplement till det allmänna pensionssystemet. Inkomster från avtalspensionen kan medföra att det blir möjligt att sluta arbeta även om ålderspensionen inte är tillräcklig. Avtalspensionssystemen ger också pensionsrättigheter för inkomster över taket i ålderspensionssystemet. Sättet att ta ut avtalspensionen varierar. Vissa väljer att ta ut den under en lång tidsperiod medan andra tar ut den under en kortare tid för att efter 65 års ålder gå över till ålderspension.¹⁰⁰

Utbetalningar av avtalspension har blivit allt vanligare under den senaste tioårsperioden. År 1999 var det nära 25 procent bland både kvinnor och män i åldern 60–64 år som mottog avtalspension efter en stadig ökning under 1990-talet.¹⁰¹ För denna grupp var avtalspension därmed det näst vanligaste inkomstslaget efter förtidspension. I åldersgruppen 55–59 år var det däremot endast omkring 5–6 procent av såväl kvinnorna som männen som mottog avtalspension under perioden 1983–1999.

⁹⁸ De länder som ingår i undersökningen är Kanada, Finland, Tyskland, Italien, Japan, Nederländerna, Sverige, Storbritannien och USA. Se OECD [2001].

⁹⁹ Se RFV [2001c] för beräkningar av effekterna av avvikelserna från principen om att pensionen ska vara avgiftsbestämd.

¹⁰⁰ Avtalspensionen är en del av avtalsförsäkringarna som ger arbetstagare rätt till ersättning vid framförallt ålderspensionering och sjukdom. Vi koncentrerar oss på de ersättningar som utgår för ålderspension eftersom denna ersättningsform bidrar till permanenta utträden ur arbetslivet, men avtalsförsäkringarna kan också påverka sjukfrånvaron och arbetslösheten.

¹⁰¹ RFV [2002]. I studien kan inte urskiljas i vilken omfattning avtalspensionen är kopplad till ett utträde. Den kan även omfatta efterlevandeskydd.

Avtalspensionssystemen kan antingen vara premie- eller förmånsbestämda. I de premiebestämda systemen betalar arbetsgivaren in en viss procentsats av lönen till framtida pension. Storleken på utbetalningen beror dels på hur mycket avgifter som sammanlagt betalats in, dels på förräntningen av kapitalet. Den enskilde individen kan i många fall påverka hur den inbetalda premien placeras, vilket innebär att pensionens storlek kan variera mellan personer med identiska livsinkomster. I de förmånsbestämda systemen är den anställde garanterad en viss andel av den slutliga lönen i avtalspension. Ett förmånsbestämt system gör det lättare för den enskilde att förutse pensionsutbetalningen vid en given slutlön, men kan ha negativa incitamenteffekter. Ofta kombineras förmånsbestämda system med en premiebestämd del, vilket är fallet med de statliga och kommunala pensionsavtalen.

7.2.2 Beskrivning av de olika pensionsavtalen

Avtalspensionen påverkar de äldres drivkrafter till fortsatt arbete. Inom vissa avtalsområden kan de rent av innebära att det blir ekonomiskt lönsamt att lämna arbetskraften tidigt. För att få en bild av systemens effekter på arbetsutbudet är det nödvändigt med en relativt ingående beskrivning av deras utformning. Det finns fyra stora avtalsområden som täcker mellan 80 och 90 procent av arbetskraften. Inom den privata sektorn finns ITP för tjänstemän och Avtalspension SAF-LO för arbetare. För kommunalanställda finns PFA och för statligt anställda PA. Systemen har såväl skillnader som likheter. För en översikt, se tabell 7.2.

Det statliga pensionsavtalet

Det statliga avtalet PA-91 kommer successivt att ersättas av ett nytt pensionsavtal, PA-03, som introducerades i januari år 2003. Det nya systemet innehåller både avgiftsfinansierade och förmånsbestämda delar. Den sammantagna avgiften som en pensionstagare får tillgodoräkna sig motsvarar 4,3 procent av den utbetalda lönen. Storleken på pensionsutbetalningen beror både på hur stor avgift som sammanlagt har betalats in och hur stor avkastningen har varit. Förmånstagaren kan själv påverka hur pensionsavgiften placeras genom individuella val. Till förmånstagare vars pensionsunderlag är

mellan 7,5 och 30 förhöjda prisbasbelopp (290 250–1 161 000 kronor år 2002) utbetalas en garanterad förmånsbaserad del. Pensionsunderlaget bestäms som genomsnittet av inkomsterna under de sista fem åren före pensionering. Till skillnad från PA-91 betalas ingen förmånsbestämd pension ut för den del av pensionsunderlaget som understiger 7,5 förhöjda prisbasbelopp. Dessa delar omfattas i stället av den premiebestämda delen. För delar mellan 7,5 och 20 förhöjda prisbasbelopp utbetalas 60 procent årligen, och för delar mellan 20 och 30 förhöjda prisbasbelopp (744 000–1 161 000 kronor år 2002) utbetalas 30 procent. Detta innebär att den förmånsbestämda ersättningen är något lägre i det nya tjänstepensionssystemet än i PA-91. PA-03 berör även andra områden såsom kompletterande ålderspension, sjukpension, efterlevandepension etc. Pensionen kan börja tas ut från 61 års ålder, men det är också möjligt att skjuta upp uttaget till efter 65 års ålder.

I januari 2003 trädde även det statliga delpensionsavtalet i kraft. Delpensionsavtalet ger möjlighet för äldre att trappa ner arbetstiden inför pensionen, men det krävs en överenskommelse mellan arbetstagar och arbetsgivare. Delpension betalas tidigast ut från 61 års ålder och som mest kan arbetstagar gå ner till halvtidsanställning. Pensionen betalas ut till 65 års ålder. Delpension kan inte kombineras med ersättning från sjukbidrag eller sjukersättning. Avtalet kompenserar för 60 procent av den fasta månadslönen som bortfaller vid arbetstidsminskningen samt med 60 procent av bortfallet av den genomsnittliga månatliga inbetalningen i pensionsgrundande lönetillägg. Om en arbetstagar går ner från heltid till halvtid innebär delpensionsavtalet att lönen och delpensionen sammantaget ger ca 80 procent av heltidslönen. Delpensionen påverkar inte den förmånsbestämda delen i PA-03 som fås ut efter 65 års ålder. Den premiebestämda delen i PA-03 blir däremot lägre eftersom den sammantaget utbetalda ersättningen minskar. Även den allmänna pensionen blir mindre eftersom delpension inte ingår i den pensionsgrundande inkomsten.

Avtalspension för den kommunala sektorn

Inom den kommunala sektorn träffades ett pensions- och försäkringsavtal våren 1998. PFA-98 liknar PA-03 i konstruktionen. Avtalet är avgiftsbaserat upp till 7,5 förhöjda prisbasbelopp och

förmånsbaserat på delar mellan 7,5 och 30 förhöjda prisbasbelopp. I den avgiftsbestämda delen varierar den premie som arbetsgivaren betalar in mellan 3 och 6 procent från år 2004. Nivån på premien är beroende på anställningsformen. Den förmånsbestämda delen betalas ut för delar av pensionsunderlaget som överstiger 7,5 förhöjda basbelopp. Pensionsunderlaget bestäms som genomsnittet av de fem åren med högst lön under de sista sju åren före pensionering. Nivån på ersättningen från den förmånsbestämda delen är något högre än i det statliga tjänstepensionsavtalet.

Avtalspensionen kan tidigast tas ut från 61 års ålder och senast från 67 års ålder. Om personen går i pension före 65 års ålder blir den månatliga pensionen lägre och om personen tar ut pensionen efter 65 års ålder blir den högre. Det är möjligt att gå ner i arbetstid och samtidigt ta ut en del av pensionen. I det kommunala systemet finns i dagsläget inget avtal om delpension.

Avtalspension för privatanställda tjänstemän

Avtalspensionen för privatanställda tjänstemän bygger på ett avtal mellan Svenskt Näringsliv och Privattjänstemannakartellen som kallas ITP (Industrins och handelns tilläggs pension). Konstruktionen liknar till stor del PA-91 och är uteslutande förmånsbaserat. Pensionsunderlaget definieras som det sista årets lön före pensioneringen. Pensionsutbetalningens nivå är identisk med PA-91 och ger 10 procent av pensionsunderlaget upp till 7,5 förhöjda prisbasbelopp, 65 procent för underlag mellan 7,5 och 20 förhöjda prisbasbelopp samt 32,5 procent för underlag mellan 20 och 30 förhöjda prisbasbelopp.

ITP:s ålderspension kan tas ut redan från 55 års ålder men då blir den månatliga utbetalningen väsentligt lägre än vid uttag från 65 års ålder. Det är särskilt förmånligt att ta ut pensionen efter 62 års ålder eftersom Alecta då betalar in premierna i samma omfattning som om personen hade arbetat fram till 65-årsdagen. Värdet på den sammanlagda pensionsutbetalningen blir därmed detsamma oavsett om arbetstagaren arbetar till 62 eller 65 års ålder. Den månatliga utbetalningen från ITP blir dock lägre eftersom tidsperioden för utbetalningen blir längre än om personen arbetat fram till 65. Den försäkrade har även rätt att skjuta upp uttaget av pension men inte längre än till 67 års ålder. Utöver ITP har de privatanställda tjänstemännen en avgiftsfinansierad pension i form av ITPK.

Avtalspension för privat kollektivanställda

Pensionsavtalet mellan LO och Svenskt Näringsliv är till skillnad från övriga avtalspensionssystem ett renodlat avgiftsbaserat system. Arbetsgivarna betalar in en premie som motsvarar 3,5 procent av arbetstagarens lön, vars placering sedan den enskilde individen kan påverka. Storleken på den slutliga avtalspensionen avgörs av individens inkomst under arbetslivet, avkastningen på det fonderade kapitalet samt under hur lång period som utbetalning ska ske. Pensionen kan tidigast utbetalas från 55 års ålder men den normala åldern är 65 år. Utbetalningen kan ske antingen livsvarigt eller under en tidsbegränsad period. Om personen väljer att ta ut pension tidigare än 65 års ålder blir ersättningen lägre eftersom de inbetalda avgifterna blir mindre och tiden för utbetalning förlängs.

Tabell 7.2 Beskrivning av de olika avtalspensionssystemen

	Tjänstemän, privat sektor	Arbetare, privat sektor	Statligt anställda	Kommunalt anställda
Beräkningsprincip	Förmånsbestämd	Premiebestämd	Förmåns- och premiebestämd	Förmåns- och premiebestämd
Anställningstid för full pension	30 år (efter 28 års ålder)		30 år (efter 23 års ålder)*	30 år (efter 21 års ålder)*
Pensionsunderlag	Lönen året före pensionering		Genomsnitt av sista 5 årens lön	Genomsnitt av 5 bästa årens lön senaste 7 åren
Kompensationsgrad	10% -7,5 bb 65% 7,5-20 bb 32,5% 20-30 bb	Premiebestämd	60% 7,5-20 bb 30% 20-30 bb	62,5% 7,5-20 bb 31,25% 20-30 bb
Finansieringsprincip	Premieinbetalning	Premieinbetalning (3,5%)	Premieinbetalning (4,3%*)	Premieinbetalning (3-6% fr. 2004*)
Finansieringsregler	Premiereserv	Fonderad	Fonderad*, pay- as-you-go**	Fonderad*, pay- as-you-go**
Tidigaste uttag	55 år	55 år	61 år	61 år
Delpension	Nej	Nej	Ja	Nej

Anm: * För den förmånsbestämda delen, ** För den premiebestämda delen, bb=förhöjt prisbasbelopp
Källor: Riksdagens revisorer [2001/2002], Palmer, E. & Wadensjö, E. [2003], Fora [2003], Alecta [2003], KPA [2003] och SPV [2004].

7.2.3 Avtalspensionernas utbuds- och efterfrågeeffekter

Utbud

Avtalspensionerna kan tänkas påverka äldres arbetsutbud på flera sätt:

- De förmånsbaserade inslagen, som berör anställda med löner över inkomsttaket i det allmänna pensionssystemet, ger incitament att sluta arbeta i förtid.

Det är särskilt förmånligt att gå i förtid för privatanställda tjänstemän som slutar arbeta efter 62 års ålder men före 65 års ålder och har uppnått full anställningstid eftersom den totala summan av inbetalda premier blir densamma oavsett om personen arbetar eller ej. De förmånsbaserade inslagen gör också att det är ofördelaktigt att gå ner i arbetstid eftersom ersättningen baseras på lönen under föregående år. Om personen inte orkar arbeta kvar på heltid kan denna konstruktion medföra att det blir ekonomiskt mer fördelaktigt att helt sluta arbeta.

- Om systemen inte möjliggör medflyttning av pensionsrätt kan inläsnings effekter uppkomma för äldre arbetstagare.

Att utvecklingen har gått mot större inslag av avgiftsfinansierade system har en fördel i att arbetstagaren enklare kan flytta med sig den samlade inbetalda premien till arbetsgivare inom en annan sektor med samma typ av avtal. Detta har minskat de rörlighets-hämmande barriärer som var vanliga då en större del av avtalen var uteslutande förmånsbaserade. Så länge som de nya systemen är under infasning samtidigt som det privata pensionsavtalet ITP uteslutande är förmånsbaserat kommer det emellertid att finnas hinder i avtalspensionssystemen som medför att det kan vara oförmånligt att byta arbete mellan olika sektorer.

- Delpensionsavtal ger incitament till att minska arbetstiden.

Det statliga delpensionsavtalet innebär att anställda kan få betalt för tid de inte arbetar. Att detta kan ha negativa effekter på arbetsutbudet är uppenbart. I den utsträckning anställda väljer att gå ner i arbetstid i stället för att helt sluta arbeta kan det emellertid också uppkomma positiva effekter på arbetsutbudet. För att avgöra vilken nettoeffekten på arbetsutbudet blir krävs det en empirisk analys. Att personer som har möjlighet att gå i delpension inte vinner speciellt mycket på att arbeta heltid i stället för deltid talar emellertid för att många som annars hade valt att fortsätta arbeta heltid föredrar att gå ner till deltid. Vid val mellan att arbeta 50 eller 100 procent ger heltid bara 25 procent högre ersättning, dvs. 100 i stället för 80 procent av en heltidslön. Vid val mellan att helt sluta arbeta och att arbeta 50 procent ges däremot en ersättning på 60 procent extra.

Medan incitamenten att arbeta deltid är stora, är således incitamenten att arbeta heltid små. Det är därför sannolikt att deltid blir normen för äldre inom statlig sektor, åtminstone om arbetstagaren får välja. Att arbetsgivare inom den statliga sektorn är minst positiva till att äldre arbetar kvar till 65 års ålder, vilket redovisades i kapitel 6, ökar sannolikheten för att nettoeffekten på arbetsutbudet blir negativ. Att staten som arbetsgivare på detta sätt medverkar till en risk för ett minskat arbetsutbud bland äldre är beklagligt mot bakgrund av den kommande minskningen av arbetsutbudet. Att arbetsgivare inom andra avtalsområden har en mer positiv inställning till äldre och, åtminstone i privat sektor, inte lika lätt kan lasta över

kostnaden på någon annan motverkar risken för att avtalet om delpension sprider sig till andra avtalsområden.

Efterfrågan

Hur premieinbetalningen bestäms varierar mellan olika system och är avgörande för om systemet påverkar efterfrågan på äldre arbetskraft.

- I de förmånsbestämda delarna av systemen är premieinbetalningarna väsentligt större för äldre och för inkomster över intjänandetaket.

Systemet som till största delen berör arbetare i privat sektor (ASL) medför inga hinder i form av att arbetsgivare som anställer äldre personer belastas med väsentligt högre premieinbetalningar eftersom premieinbetalningarna utgör en viss andel av den lönen. I systemen som berör tjänstemän inom privat sektor (ITP) och statlig sektor (PA-91) bestäms däremot andelen som den inbetalda premien utgör av lönen till stor del av hur hög lönen är samt hur lång tid det är kvar till pension.¹⁰² Premieinbetalningar är generellt väsentligt högre för äldre personer än för yngre samt för inkomster över intjänandetaket än för inkomster därunder. Skillnader i premieinbetalning vid olika ålder i det statliga systemet (PA-91) illustreras genom exemplet i tabell 7.3, där den årliga premiekostnaden vid en månadslön på 30 000 kronor och olika stora löneökningar redovisas. De stora skillnaderna i kostnader kan medföra att arbetsgivare undviker att anställa äldre personer till fördel för yngre. Dessutom bidrar systemets konstruktion, där slutlönen är viktig för den utbetalning individen kommer att få, till inlåsning eftersom äldre förlorar på att gå ned i arbetstid eller byta till ett arbete som medför lägre lön.

¹⁰² Riksdagens revisorer [2001/2002].

Tabell 7.3 Premiekostnad i statliga pensionsavtalet PA-91 2001 vid olika ålder och löneökningar (kronor)

Löneökning	Premiekostnad vid olika åldrar			
	30 år	40 år	50 år	60 år
Ingen löneökning	25 749	46 737	75 974	117 058
+1000 kr/mån	27 080	53 688	90 922	143 641
+2000 kr/mån	28 411	60 638	106 010	170 224
+3000 kr/mån	29 742	67 589	121 027	196 807

Anm: Arbetstagarna i exemplet har en lön på 30 000 kronor i månaden i grundfallet och har haft en identisk löneökningstakt (4 %) under åren 1995–1999.

Källa: Riksdagens revisorer [2001/2002].

Till följd av en förändrad beräkningsteknik har de åldersberoende skillnaderna i premiekostnader minskat i det nya statliga systemet (PA-03) jämfört med PA-91. Trots detta kvarstår betydande skillnader mellan premieinbetalningar vid olika åldrar.¹⁰³

7.3 Tidiga utträden genom avgångspension

Under den senaste femtonårsperioden har det varit förhållandevis vanligt att arbetsgivare givit äldre betalt för att sluta arbeta. Systemen för avgångspensioner har utvecklats och det finns ett flertal olika former av avtal. Avgångspensioner finansieras genom årliga avsättningar som andelar av lönen och fastställs inom ramen för kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter.

7.3.1 Omfattning

Det är svårt att få en klar bild av antalet som har fått avgångspension. Enligt en studie av TCO var 37 000 personer försörjda genom avgångspension under 1999. Detta motsvarade 16 procent av dem mellan 60 och 64 år som inte var sysselsatta, se tabell 7.4. Avgångspension var därmed den näst vanligaste inkomstkällan, medan förtidspension var den vanligaste.

¹⁰³ SOU 2003:85

Tabell 7.4 Antal personer 60–64 år som ej är sysselsatta fördelade efter försörjningsalternativ, 1999

Orsak	Antal	Procent
Förtidspension	133 000	58
Långtidssjuka*	9 000	4
Arbetskadellivränta*	34 000	15
Arbetslösa	18 000	8
Delpension	8 000	3
Förtida uttag av pension	23 000	10
Avgångspension	37 000	16
Totalt	231 000	100

Amn: * 1998.

Källa: TCO [2000].

Enligt en studie av Handelns Utredningsinstitut omfattades 47 000 personer av avgångspension under 1997.¹⁰⁴ Av dessa mottog 33 000 avgångspension under hela året. Ungefär 54 procent av helårspensionärerna var kvinnor, vilket innebar en liten överrepresentation jämfört med fördelningen i åldersgruppen 55–64 år som helhet. Den absolut största delen (90 procent) av helårspensionärerna var över 60 år. Flödet in i avgångspension under 1996 uppskattades till nära 12 000 personer. Även i denna grupp var de allra flesta (knappa 90 procent) över 60 år. Uppskattningar av avgångspensionärernas inkomster när de var i arbete visar att dessa var högre än för en jämförelsegrupp i samma ålder. Detta talar för att de som mottog avgångspension i hög utsträckning var tjänstemän.

7.3.2 Arbetsgivarnas motiv till avgångspensionering

Avgångspensioneringar innebär en kostnad för samhällsekonomin i form av produktionsbortfall och bortfall av skatteintäkter. Trots det kan både arbetsgivare och arbetstagare ha starka ekonomiska drivkrafter att ingå avtal om avgångspension. Att arbetsgivare erbjuder avgångspension kan ha både ekonomiska och sociala skäl, och skälen kan variera mellan olika arbetsgivare. Avgörande är hur stora de sammantagna fördelarna för arbetsgivaren är i relation till kostnaderna för avgångspensionen. I rapporten "Avtalspension –

¹⁰⁴ Fölster, S., Larsson, S. & Lund, J. [2001].

dagens ättestupa?”¹⁰⁵ sammanställs erfarenheter från avgångspension från olika organisationer och företag. Anledningarna till avgångspensioneringarna och utformningen av avtalen varierar från fall till fall.

- Folksam genomförde ett stort antal avgångspensioneringar under början av 1990-talet. Orsaken var behovet av personalnedskänningar. Folksam föredrog att använda sig av frivilliga avgångar istället för varsel och uppsägning med motivet att den goda stämningen på arbetsplatsen inte skulle skadas. Att Folksam hade överskottspengar som kunde användas till detta ändamål bidrog också till beslutet.
- Även Lunds universitet har genomfört avgångspensioneringar på grund av besparingskrav. Anledningen till att avgångspensioneringar valdes framför varsel och uppsägning var att åldersstrukturen bland personalen var sådan att många skulle gå i pension inom några år. Genom att ingå avtal om avgångspension med utvalda personer över 60 år kunde Lunds universitet kringgå turordningsreglerna och behålla yngre personer som ansågs vara viktiga för verksamhetens framtid.
- Inom Stockholms stad har avgångspensioneringar genomförts regelbundet som en följd av övertalighet inom verksamheter som antingen avvecklats, privatiserats eller sålts. Avgångspensioneringarna berodde i detta fall mer på organisatoriska förändringar än på besparingskrav.

Exemplen visar att arbetsgivaren kan se en större långsiktig nytta med att behålla en yngre person eftersom en mer senior person har nära till pensionsåldern och kan komma att träda ur arbetskraften inom kort. Behovet av framtida nyrekryteringar kan därför förväntas bli mindre om arbetsgivaren väljer att ge avgångspension till äldre. En sådan lösning kan också vara mer attraktiv än varsel och uppsägningar eftersom det minskar risken för försämrad stämning på arbetsplatsen och negativ publicitet i media.

Det finns också skatte- och avdragsbestämmelser som kan göra det förmånligt för arbetsgivaren att välja avgångspensionering i stället för vidare anställning eller friställande av yngre arbetskraft.

¹⁰⁵ Fölster, S., Larsson, S. & Lund, J. [2001].

Vid avgångspensionering betalar arbetsgivarna en särskild löneskatt på pensionskostnaderna i stället för arbetsgivaravgifter som skulle vara aktuellt om individen arbetade vidare. Den särskilda löneskatten uppgår till 24,26 procent och arbetsgivaravgiften till 32,7 procent år 2004, vilket kan bidra till att avgångspension blir en lönsam lösning. Också reglerna om avdragsmöjligheter på pensionskostnader, som innebär att arbetsgivaren kan göra avdrag upp till 80 procent av den anställdes lön, bidrar till att det kan vara lönsamt för arbetsgivaren att erbjuda avgångspension. Dessutom innebär avgångspension en utgiftsminskning eftersom pensionen är lägre än den lön som personen annars skulle ha fått.

7.3.3 Individernas motiv till avgångspensionering

Individernas inställning spelar en viktig roll eftersom det krävs ett avtal mellan arbetsgivaren och den anställda för att avgångspension ska komma till stånd. Ur individens perspektiv kan det upplevas som en förmån att lämna arbetslivet mot en ersättning och få möjlighet att ägna mer tid åt andra intressen. Erbjudande om avgångspension kan vara särskilt attraktivt om individen betalar statlig inkomstskatt och har inkomster över taket i socialförsäkringarna. Orsaken är att den implicita beskattningen av fortsatt arbete är hög under dessa förhållanden, vilket innebär att de ekonomiska drivkrafterna att arbeta vidare är svaga. Om avgångspension accepteras i detta fall kommer den anställda att kunna sluta arbeta utan någon större inkomstförlust. Individens inställning till att arbeta vidare påverkas också av faktorer som arbetsmiljön och situationen på arbetsplatsen. Det kan också finnas ett socialt tryck från omgivningen om att acceptera avgångspension, särskilt om yngre anställda riskerar uppsägning.

7.4 Tidiga utträden genom eget sparande

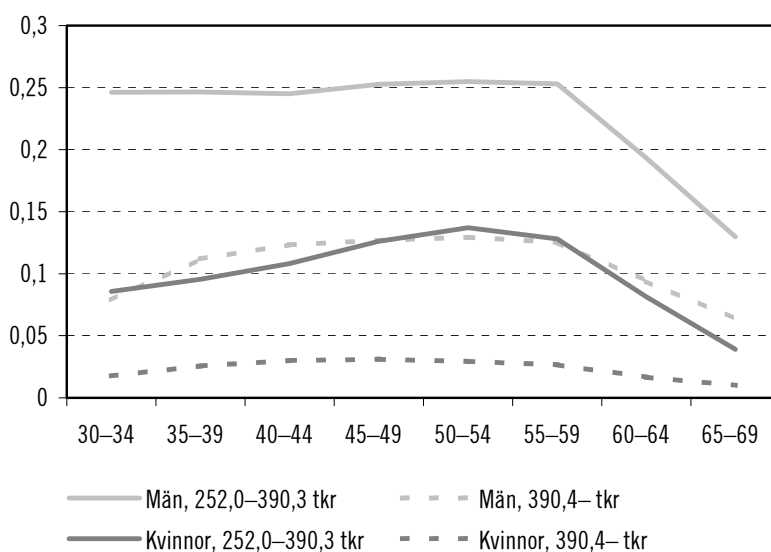
7.4.1 Eget sparande – orsak till utträde?

En person med ett större eget sparkapital har, allt annat lika, större möjligheter än andra att lämna arbetslivet tidigt. Att döma av resultaten i kapitel 3 behöver inte detta betyda att sparandet i sig orsakar tidiga utträden. Ett sparkapital gör däremot att personer som av andra skäl föredrar att lämna arbetslivet har större

möjligheter att göra det. Brist på eget sparande kan därför betraktas som en restriktion som försvårar ett tidigt utträde. Som vi såg i kapitel 3 är i stället den implicita skatten på fortsatt arbete den ekonomiska faktor som har störst betydelse för när utträdet sker. En orsak till att sparkapitalets storlek inte har större betydelse för utträdesbeslutet är att våra konsumtionsbehov sällan fullt ut kan tillfredsställas. Högre inkomster tenderar därför att leda till en högre konsumtion, men också till ett högre sparande för att det ska vara möjligt att upprätthålla den högre konsumtionsnivån när inkomsterna sjunker eller när individen slutar arbeta.

Eftersom den implicita skatten på fortsatt arbete är hög i gruppen som betalar statlig inkomstskatt och ligger över taken i de sociala trygghetssystemen, kan vi förvänta oss att personer i denna grupp ofta föredrar att göra tidiga utträden ur arbetslivet eller minska sin arbetstid. Som framgår av diagram 7.1 verkar det också vara fallet. Andelen personer som tillhör gruppen med relativt höga inkomster, i diagrammet definierat som de som betalar statlig inkomstskatt, minskar påtagligt mellan gruppen 55–59 år och 60–64 år. I gruppen män i åldern 55–59 år var det, år 2001, 25,3 procent som hade en beskattningsbar förvärvsinkomst mellan skiktgräns 1 och 2 i inkomstskatteskalen. För män i åldern 60–64 år var motsvarande andel 19,3 procent. Bland män med inkomster över skiktgräns 2 i den statliga inkomstskatten var skillnaden något större mellan åldersgrupperna. Eftersom personer med högre inkomst i genomsnitt också har större förmögenheter talar de relativt små skillnaderna mellan de båda inkomstgrupperna för att det inte är storleken på förmögenheten i sig som avgör när och i vilken takt äldre drar sig tillbaka från arbetslivet. Den något större skillnaden kan avspegla att marginaleffekterna är större i denna grupp eftersom skattesatsen i den statliga inkomstskatten uppgår till 25 procent i stället för de 20 procent som gäller för lägre inkomstnivåer.

Diagram 7.1 Andelen med beskattningsbar förvärvsinkomst över respektive skiktgräns i inkomstskatteskalen år 2001 för olika åldersgrupper och kön



Källa: SCB.

För kvinnor i åldern 60–64 år är andelen som ligger mellan de båda skiktgränserna 36,7 procent lägre än för kvinnor i åldern 55–59 år. Andelen kvinnor med höga inkomster skiljer sig således mer åt mellan de båda åldersgrupperna än motsvarande andel för män med höga inkomster. Detta kan vara en effekt av att de äldre kvinnorna inte har haft samma anknytning till arbetsmarknaden som de lite yngre kvinnorna. En annan möjlighet är att kvinnor är känsligare för ekonomiska drivkrafter vid sitt utträdesbeslut än män, vilket genomgången i kapitel 3 gav visst stöd för. Även för kvinnorna är skillnaden mellan de båda åldersgrupperna något större för de högre inkomstnivåerna.¹⁰⁶ Att det är en förhållandevis stor grupp som berörs av dessa marginaleffekter – omkring 38 procent bland männen i åldern 55–59 år och 15 procent bland kvinnorna i samma

¹⁰⁶ Sambanden i diagram 1 gäller också för åren 1999 och 2000. För att kunna jämföra med tidigare år måste hänsyn tas till skillnader i den statliga inkomstskattens konstruktion.

ålder betalade statlig inkomstskatt år 2001 – talar för att detta inte är något marginellt problem.

7.4.2 Olika sparformer

I princip kan alla former av sparande användas för att göra ett tidigt utträde ur arbetslivet. Skillnaden mellan pensionssparande och andra typer av sparande är att pensionssparande är skattemässigt gynnat med förbehållet att sparandet tas ur först efter att en viss ålder har uppnåtts. Pensionssparandet kan antingen ta formen av individuella avtal med arbetsgivaren om pensionsavsättningar, vilket vi här kallar individuell tjänstepension, eller individuellt pensionssparande.

Individuella tjänstepensioner

Individuella tjänstepensioner har blivit allt vanligare under senare år. De kan ses som en påbyggnad till de kollektivavtalade förmånerna och fungerar som en löneförmån för arbetstagaren. En förklaring till deras framväxt är att företagens avdragsregler för pensionsinbetalningar ändrades 1998. Tidigare kunde arbetsgivaren endast göra avdrag för kostnaderna för de kollektivt avtalade pensionerna, men efter 1998 kan avdrag göras för pensionspremier motsvarande 35 procent av lönen för en anställd. Börsutvecklingen under de senaste åren har också medfört att individuella tjänstepensioner ofta har framstått som en mer attraktiv löneförmån än olika optionsprogram.

Individuella tjänstepensioner utgör en skattemässigt attraktiv ersättningsform för både arbetsgivare och anställd i de fall då den anställda har en inkomst som ligger över taken i socialförsäkringsystemen och brytpunkten för den statliga inkomstskatten. För arbetsgivaren består fördelen i att han eller hon betalar särskild löneskatt på 24,26 procent i stället för arbetsgivaravgift på 32,7 procent när ersättningen utgår i form av avsättningar till individuella tjänstepensioner. För den anställda består fördelen i att personen kan slippa betala statlig inkomstskatt för ersättningen om den tas ut under en period då inkomsten understiger gränsen för när skatten betalas. Dessutom ingår tillgångar i individuella tjänstepensioner inte i underlaget för förmögenhetsskatt. Om personen

har en beskattningsbar förmögenhet innebär detta att förmögenhetsskatten blir lägre än om personen erhåller lön och sparar på annat sätt. Att avsättningar till individuell tjänstepension inte berättigar till pensionspoäng saknar betydelse om personen har en inkomst som överstiger taket i det allmänna pensionssystemet.

Privat pensionssparande

Omfattningen av det privata pensionssparandet har ökat kontinuerligt sedan 1980-talet, se tabell 7.5. Under 1980-talet var de flesta pensionssparare män, men under 1990-talet kom andelen kvinnor att bli högre än andelen män. Pensionssparandet har även spridit sig ner i åldrarna och förekommer sedan mitten av 1990-talet i stor omfattning även i gruppen 18–34 år.

Tabell 7.5 Andel av befolkningen inom respektive åldersgrupp med individuellt pensionssparande, 1980–99

Procent

Ålder	1980		1985		1990		1995		1999	
	M.	Kv.	M.	Kv.	M.	Kv.	M.	Kv.	M.	Kv.
18–34	2	1	3	2	9	11	16	18	21	24
35–44	9	3	14	4	22	21	27	35	35	46
45–54	10	2	13	5	29	25	29	41	36	49
55–64	7	1	11	4	18	13	22	27	31	39
18–64	6	4	9	3	18	17	22	29	31	40

Anm: M står för män och Kv för kvinnor.

Källa: Grip, G. [2001].

Flera faktorer kan ha medverkat till ökningen av det privata pensionssparandet sedan 1980-talet. En är att banker och fondbolag var mycket aktiva i att marknadsföra sparande i pensionsförsäkringar under 1980-talet. De fick draghjälp av börsens positiva utveckling som innebar att återbäringsräntorna steg. Under 1990-talet ökade utbudet av sparandeprodukter. Fondförsäkringar växte fram där den enskilde spararen kan välja inriktning på sparandet i olika fonder i form av aktier, räntebärande papper etc. Även individuellt pensionssparande (IPS) introducerades med samma regler för skatteavdrag som annat privat pensionssparande men utan för-

säkringsmoment. Omfattningen av IPS har ökat kraftigt under 1990-talet. 1995 fanns närmare 4 miljarder kronor sparade på IPS-konton. Till år 2000 hade detta växt till 26,2 miljarder kronor.

En annan orsak till ökningen av det privata pensionssparandet är att demografiska förändringar har inneburit att en allt större andel av befolkningen är i den ålder då sparbenägenheten är som störst, dvs. 45 år och äldre. Att äldre är mer benägna att pensionsspara kan dels förklaras av större ekonomiska möjligheter genom höga inkomster och låga utgifter till följd av att barnen har vuxit upp och skulderna amorterats ner. Pensioneringen börjar också bli nära förestående i tiden och det blir möjligt att planera ålderdomen mer detaljerat. Ytterligare en orsak är att det ofta är skattemässigt mer gynnsamt för äldre att pensionsspara än för yngre. Det beror i sin tur på att kostnaden för att erhålla den skattemässiga fördel det ger, dvs. möjligheten att minska den statliga inkomstkatten genom att skjuta upp beskattningen till en period då inkomsten är lägre, är mindre ju kortare tid personen sparar. Orsaken till det är att avkastningsskatten och förvaltningskostnaderna blir mindre betungande när de betalas under en kortare period. Dessutom är det en större andel av de äldre som har en beskattningsbar förmögenhet och därför kan använda pensionssparande för att minska förmögenhetsskatten.

Att kvinnorna i högre utsträckning började spara i pensionsförsäkringar under 1980-talet har också bidragit till ökningen. Att det är en högre andel kvinnor än män som pensionssparar är anmärkningsvärt eftersom studier¹⁰⁷ visar att såväl andelen pensionssparare som sparandets storlek är positivt korrelerat med storleken på förvärvsinkomsten, som i genomsnitt är högre för män. Att privat pensionssparande i första hand är lönsamt för personer som betalar statlig inkomstkatt talar också för att andelen kvinnor som pensionssparar borde vara lägre än andelen män. En möjlig förklaring till den höga andelen kvinnor är att de kan ha varit kortare tid i arbete än män, vilket innebär att deras pension från det allmänna systemet blir lägre än för män med samma inkomst. En annan förklaring kan vara att de fäster större vikt vid att säkra försörjningen under ålderdomen, vilket i sin tur kan bero på en större riskaversion.

¹⁰⁷ Se exempelvis Grip, G. [2001].

Förmögenheter

Den ekonomiska tillväxten och en långsiktigt god värdeökning på bostäder och aktier har inneburit att många har goda förutsättningar för att uppnå en hög levnadsstandard som pensionär. Som framgår av tabell 7.6 ägs en stor andel av de ansamlade förmögenheterna av äldre personer. Om den ekonomiska tillväxten och prisutvecklingen på aktie- och bostadsmarknaderna håller i sig kommer personer som är födda på 1940-talet att ha ansamlat större förmögenheter som pensionärer än tidigare generationer. De ökade förmögenheterna och det nya ålderspensions-systemet – i vilket pensionerna i hög utsträckning bestäms av den ekonomiska tillväxten och utvecklingen på de finansiella marknaderna – innebär också att framtidens pensionärer kommer att vara än mer beroende av en god ekonomisk utveckling än tidigare generationer för sin ekonomiska standard.

Tabell 7.6 Fördelning av hushållens samlade nettoförmögenhet, olika åldersgrupper

<i>Procent av nettoförmögenhet</i>				
	1992	1993	1997	1999
25–44 år	20,4	16,4	17,9	15,4
45–64 år	46,3	44,8	46,0	46,2
65+ år	32,1	36,4	34,7	37,1

Källa: Andersson, B., Berg, L. & Klevmarken, A. [2002].

Förmögenheterna är betydligt mer ojämnt fördelade än inkomsterna. Detta gäller speciellt finansiella tillgångar, som i högre utsträckning ägs av hushåll med stora förmögenheter. Förmögenheter i form av fastigheter är relativt jämnt fördelade, men prisökningar på bostäder i storstadsområden har varit kraftigare än i övriga delar av landet, vilket har lett till att hushållen i dessa områden har fått ta del av en större värdestegring än hushåll i andra delar. Skillnaderna i prisutvecklingen på bostäder är sannolikt en viktig förklaring till de regionala skillnader i förmögenhet som finns. Det kan emellertid vara svårt att använda den del av sparandet som är placerat i det egna boendet för att finansiera ett tidigt utträde, eftersom det kan vara nödvändigt att sälja huset eller lägenheten för att kunna använda sparandet för den egna försörj-

ningen. Om det är möjligt att låna pengar för sin försörjning med huset eller lägenheten som säkerhet gäller inte detta. Ovilja bland bankerna att låna ut pengar till personer med låga inkomster och det egna boendet som enda säkerhet har gjort att denna lösning hittills har varit ovanlig.

Också på förmögenhetsområdet finns det faktorer som skapar ekonomiska drivkrafter för ett tidigare utträde. För personer med en beskattningsbar förmögenhet innebär fortsatt arbete att förmögenhetsskatten blir högre än den annars hade blivit. Även om skattehöjningen ett givet år är liten leder förmögenhetsökningen till högre förmögenhetsskatt under en följd av år. Marginaleffekten kan därför bli betydande och öka sannolikheten för ett tidigt utträde. Sedan begränsning av fastighetsskatt genom skattereduktion infördes kan även fastighetsskatten ha negativa effekter på arbetsutbudet. Innebörden av begränsningsregeln är att ett hushåll ska betala högst 5 procent av sin inkomst i fastighetsskatt för sin permanentbostad. För personer som är berättigade till skattereduktionen innebär den en extra marginaleffekt på 5 procent. Den maximala skattereduktionen uppgår år 2004 till 27 200 kronor.

För de hushåll som får skattereduktion för fastighetsskatten finns det också en begränsningsregel för den del av förmögenhetsskatten som baseras på fastighetens värde. Marginaleffekten av denna begränsningsregel är komplicerad att beräkna, men kan vara lika stor som för begränsningsregeln för fastighetsskatten.¹⁰⁸ Den ökar därmed de ekonomiska drivkrafterna för tidiga utträden ytterligare. Genom att sluta arbeta och skjuta upp uttaget av ålderspension kan ett antal mer eller mindre inkomstfria år uppnås, vilket i sin tur kan leda till en kraftigt reducerad fastighets- och förmögenhetsskatt. Eftersom det uppskjutna uttaget av ålderspension leder till en högre framtida pension innebär detta ingen förlust, åtminstone inte för personer som uppnår åtminstone genomsnittlig livslängd. Om försörjningen ordnas genom uttag av eget sparande sjunker förmögenhetsskatten ytterligare. Förmögenhetsskatten och fastighets- och förmögenhetsskattens begränsningsregler ökar således den implicita beskattningen av fortsatt arbete för personer med relativt höga inkomster och förmögen-

¹⁰⁸ Skattereduktionens storlek beror på storleken på skattereduktionen för fastighetsskatten. Om skattereduktionen för fastighetsskatten utgör två tredjedelar av den fastighetsskatt som hushållet skulle ha betalat reduceras förmögenhetsskatten för den del som härrör från bostaden också med två tredjedelar.

heter, och bidrar därmed till de tidiga utträden i denna grupp som redovisas i diagram 7.1.

7.5 Sammanfattning och reformmöjligheter

Tidiga utträden via pensionslösningar förekommer i första hand bland de grupper som inte lämnar arbetslivet via ohälsa- eller arbetslöshetsförsäkringarna. För att dessa individer ska föredra att arbeta vidare måste därför de ekonomiska drivkrafterna till fortsatt arbete i ålders- och avtalspensionssystemen samt skattesystemet stärkas. De olika utträdesvägarna behandlas i tur och ordning.

Ålderspensionssystemet

Tidiga utträden via det allmänna ålderspensionssystemet har ökat de senaste åren. Det nya ålderspensionssystemet ger relativt goda ekonomiska drivkrafter till arbete för personer med genomsnittliga inkomster. För personer med låga inkomster innebär garantipensionen och systemet med bostadstillägg för pensionärer att drivkrafterna till fortsatt arbete efter 61 är små och i många fall obefintliga. För personer med inkomster över intjänandetaket medför ålderspensionssystemet en implicit beskattning av fortsatt arbete och utgör därmed en drivkraft att sluta arbeta tidigare. Att det är en förhållandevis stor andel av befolkningen som berörs av någon av dessa marginal- och tröskeeffekter minskar de positiva effekterna av det nya ålderspensionssystemet på arbetsutbudet.

Det finns flera sätt att stärka incitamenten till arbete i ålderspensionssystemet. Att garantipensionen räknas upp med prisutvecklingen och inte med löneutvecklingen innebär att allt färre kommer att beröras av den, under förutsättning att tillväxten är god och att inte stora grupper kommer att stå utanför arbetsmarknaden under långa tider. De negativa incitamenteffekterna av garantipensionen kommer därmed att klinga av med tiden. Systemet med bostadstillägg för pensionärer (BTP) kan det däremot finnas anledning att se över eftersom det ger upphov till kraftiga marginaleffekter bland dem som berörs. Ett sätt att minska problemet vore att skjuta upp möjligheten till uttag av BTP till 67 års ålder. Ett annat sätt vore att minska stödets generositet. För att stärka

drivkrafterna för personer med relativt höga inkomster kan intjänandetaket höjas från 7,5 till exempelvis 10 inkomstbasbelopp.

Avtalspensionssystemet

Avtalspension är en förhållandevis vanlig inkomstkälla bland personer som gör tidiga utträden. I vissa av systemen finns det fortfarande förmånsbaserade inslag som ger anställda med löner över intjänandetaket i ålderspensionssystemet relativt goda ekonomiska villkor om de slutar arbeta före 65 års ålder. Svårigheter att överföra pensionsrätter mellan de olika systemen ger också upphov till inlåsnings effekter och minskar arbetskraftens rörlighet. Det relativt nyupprättade statliga delpensionsavtalet ger starka incitament att dra ner på arbetstiden före 65 års ålder för dem som får den möjligheten. För att de negativa effekterna av avtalspensionssystemen på arbetsutbudet ska kunna reduceras måste fack och arbetsgivare sluta avtal som avskaffar de förmånsbaserade inslagen. Ett sätt för staten att öka sannolikheten för att sådana avtal ska komma till stånd skulle kunna vara att höja intjänandetaket i ålderspensionssystemet till 10 inkomstbasbelopp. Med en sådan höjning blir det färre som berörs av förändringarna i avtalen, vilket sannolikt skulle underlätta övergången till aktuariskt neutrala avtalspensionssystem.

Avgångspensioner

Att arbetsgivare är beredda att betala stora belopp för att pensionera anställda i förtid och kunna behålla andra anställda beror i hög utsträckning på den arbetsrättsliga lagstiftningen, men också på de relativt förmånliga avdragsreglerna för arbetsgivaren. För den enskilde är ett erbjudande om avgångspension ofta attraktivt eftersom det innebär en arbetsfri inkomst. Att det kan bli attraktivt både för arbetsgivaren och för den anställde beror också på att de som får erbjudande om avgångspension ofta har relativt goda inkomster och därmed relativt höga marginaleffekter. Minskningen i nettoinkomsten för arbetstagaren vid en avgångspensionering jämfört med fortsatt arbete blir därför väsentligt mindre än besparingen för arbetsgivaren.

Det enklaste sättet att minska omfattningen av avgångspensioneringar vore att avskaffa arbetsrätten för de äldre. Men att arbetsrätten är stark även för de äldre utgör samtidigt ett värde i sig och kan göra att arbetsgivare blir mer intresserade av kompetensutveckling för äldre och en anpassning av arbetsmiljön efter de äldres behov. Ett bättre sätt att reducera problemet med avgångspensioneringar vore därför att göra det mindre ekonomiskt fördelaktigt för arbetsgivaren att erbjuda avgångspension. Ett sätt att göra det är att ta ut full arbetsgivaravgift på ersättningar för avgångspensioneringar i stället för särskild löneskatt. Ett annat sätt är att höja intjänandetaket i ålderspensionssystemet, vilket skulle minska skillnaden mellan arbetsgivarens kostnader för den anställde och vad den anställde får ut av fortsatt arbete. Eftersom detta skulle öka den anställdes avkastning av fortsatt arbete skulle arbetsgivaren behöva betala mer för att personen ska acceptera avgångspension, vilket skulle innebära att avgångspension blir ekonomiskt fördelaktigt i färre fall. Ett alternativt och mer långtgående sätt är att avskaffa de sociala trygghetssystemen för personer över 61, dvs. att personer över 61 inte omfattas av sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen samtidigt som arbetsgivarna inte heller behöver betala arbetsgivaravgifter för dessa personer. Den skattemässiga behandlingen av ersättningen för arbete och avgångspensionering skulle därmed bli densamma för personer över 61. Dessutom skulle en sådan reform innebära positiva utbuds- och efterfrågeeffekter av andra skäl som diskuteras i andra kapitel.

Eget sparande

Personer som är födda på 1940-talet och senare kommer med stor sannolikhet att ha ansamlat större privata förmögenheter som pensionärer än tidigare generationer. De kommer därför ha goda förutsättningar för att uppnå en hög levnadsstandard som pensionärer. Tillsammans med flexibiliteten i pensionssystemet kommer de ökade förmögenheterna sannolikt medföra att framtidens pensionärer kommer att ha större valfrihet i pensionsbeslutet än tidigare generationer. För att de äldre ska välja att arbeta vidare trots denna möjlighet måste det bli mer attraktivt att göra det, vilket innebär att marginaleffekterna måste minska. På skatteområdet är det effektivaste sättet att uppnå detta sannolikt att införa åldersrelaterad inkomstbeskattning. Genom att rikta in

skattesänkningarna mot de äldre minskar problemet med att personer som ändå skulle ha arbetat heltid får lägre skatter, dvs. att skattesänkningen inte leder till några arbetsutbudseffekter. Om det finns en given summa pengar som kan användas för skattesänkningar kan sänkningen också bli väsentligt större om den i första hand riktas in mot de äldre. Att i stället försöka begränsa de tidiga utträdena genom att motverka förmögenhetsuppbyggnaden genom en skärpt inkomstbeskattning eller försämrade avdragsmöjligheter i pensionssparandet skulle med stor sannolikhet vara kontraproduktivt eftersom det skulle öka den implicita beskattningen av fortsatt arbete.

*The bad news is that there is nothing left in the pension plan.
The good news is you can all keep working till you drop.*

The Wizard of ID

8 Ekonomiska drivkrafter i ålderspensionssystemet

En grundtanke med det nya pensionssystemet är att det ska löna sig att arbeta kvar längre. Eftersom den genomsnittliga effektiva pensionsåldern stiger med utbildningsnivån och det nya pensionssystemet dessutom ger pensionspoäng för studier borde det finnas goda möjligheter att höja sin förväntade pension och livsinkomst genom en utbildningsinvestering som ökar möjligheterna att arbeta kvar längre. I den mån utbildningen också leder till högre lön borde möjligheterna öka ytterligare eftersom ökade inkomster ger högre pension, åtminstone inom vissa intervall. I det här avsnittet undersöks, med hjälp av olika exempel, i vilken utsträckning detta stämmer, dvs. vilka incitament pensionssystemet ger till vidareutbildning eller omskolning för att kunna arbeta kvar längre och eventuellt höja lönen. Eftersom utfallet är beroende av hur pensionssystemet samverkar med övriga trygghetssystem kommer dessa att inkluderas i analysen. Effekterna av skattesystemet, som också påverkar utbildnings- och arbetsbeslut, behandlas däremot inte i detta sammanhang.

8.1 Incitamenten i det existerande systemet

För att undersöka de ekonomiska drivkrafterna till fortsatt arbete i det existerande systemet går vi igenom tre fall. I det första fallet studeras en medelinkomsttagare som funderar på att vidareutbilda eller omskola sig under ett år vid 49 års ålder. En av flera möjliga tolkningar av fallet är att det representerar en byggnadsarbetare som börjar känna sig sliten och inte tror sig om att orka arbeta kvar till 65. Genom att exempelvis studera ekonomi och arbetsrätt skulle personen kunna starta egen firma och anställa personal, och därigenom eventuellt också kunna höja sin inkomst. Ett alternativ är att personen omskolar sig till något yrke som är mindre fysiskt ansträngande. Sannolikheten för ökade inkomster skulle i så fall

förmodligen vara lägre. I det andra fallet funderar personen på att vidareutbilda eller omskola sig under ett år vid 40 års ålder. Att utbildningen i så fall förläggs vid en lägre ålder ökar möjligheterna för att den ska löna sig. I det tredje fallet studeras en låginkomsttagare som funderar på att omskola eller vidareutbilda sig vid 49 års ålder. Den lägre inkomsten innebär att takeffekterna i pensionssystemet får mindre genomslag. Innan vi går in på de olika fallen redogörs för antaganden som görs om bland annat löneutvecklingen.

Exemplens utformning och antaganden

De olika fall som beskriver det existerande systemet presenteras i tabell 8.1-8.3. I tabellerna redovisas årsinkomster av lön, studiebidrag, sjukpenning och ålderspension under perioden 2000-2064. I den nedre delen av respektive tabell redovisas diskonterade nuvärdet av alla inkomster av ovanstående slag från det att personen fattar sitt utbildningsbeslut tills dess att personen dör vid 84 års ålder. Diskonteringsfaktorn är 3 procent. Dessutom redovisas hur stort det diskonterade nuvärdet är i förhållande till det alternativ som ger högst avkastning, vilket i samtliga fall är att arbeta vidare till 65 års ålder utan studieuppehåll. Tillsammans ger detta en bild av hur livsinkomsten och pensionen påverkas av utbildningsbeslut, trygghetssystem samt senioritets- och utbildningspremier. För att ålderspensionen ska baseras på det nya pensionssystemet fullt ut antas att personen är född 1980 och således är 20 år under år 2000.

Medelinkomsttagaren, vars utbildningsbeslut behandlas i tabell 8.1 och 8.2, antas ha en månadslön på 20 000 kr år 2000. Detta motsvarar 240 000 kr per år, vilket är en förhållandevis hög lön för en person i den åldern. I gengäld har personen i exemplet en förhållandevis svag löneutveckling. Senioritetspremien antas uppgå till 1 procent per år i åldern 20 till 45 år och därefter 0,5 procent per år. Senioritetspremien avspeglar individens produktivitetsökning, som beror på den ökade arbetslivserfarenheten. Detta motsvarar en löneutveckling som är något bättre än vad som gäller för kvinnor i kommunal sektor, men sämre än vad som gäller på andra delar av arbetsmarknaden.¹⁰⁹ Vid 35 års ålder skulle en person med denna löneutveckling tjäna 23 220 kr i månaden, vilket motsvarar en årslön på 278 640 kr. Vid 50 års ålder skulle årslönen uppgå till

¹⁰⁹ Se Kommunförbundet [2003].

315 600 kr. Sammantaget innebär detta en löneprofil som passar in på relativt många grupper, exempelvis poliser, sjuksköterskor, tekniker, byggnads- och anläggningsarbetare och lärare på gymnasie- och högskola.¹¹⁰ Utöver senioritetspremien ökar lönen i tabellen med tillväxten i BNP per capita, som vi antar uppgår till 2 procent per år. Detta innebär att personen vid 35 års ålder, dvs. år 2015, kommer att ha en årslön på 375 000 kr och vid 50 års ålder 568 760 kr. Reallöneutvecklingen är således god, och det beror framför allt på tillväxten i ekonomin. I tabell 8.3 studerar vi utbildningsbeslutet för en person med en ingångslön på 15 000 kr vid 20 års ålder. Tillsammans med en löneutveckling med samma profil som antogs för medelinkomsttagaren är detta exempel relevant för exempelvis städare, forskollärare och delar av personalen inom vårdsektorn.

8.1.1 En 49-årig medelinkomsttagares utbildningsbeslut

I det första fallet överväger medelinkomsttagaren att vidareutbilda sig inom det egna yrket alternativt omskola sig till något annat yrke vid 49 års ålder. Den första kolumnen i tabell 8.1 redovisar hur inkomsterna utvecklas för medelinkomsttagaren om personen avstår från utbildning och arbetar fram till 65 års ålder. Detta är vårt basfall med vilket det ekonomiska utfallet vid olika utbildningsbeslut, löneutveckling et cetera jämförs. För att finansiera den ettåriga utbildningen skulle individen ta studiemedel, vilket är möjligt till och med 49 års ålder. Om studiebidraget år 2000 räknas upp med tillväxten i ekonomin uppgår det till 37 100 kr år 2029. Lånedelen av studiemedlen antas inte påverka exemplet eftersom de måste betalas tillbaka. Om personen väljer att studera vid 49 uppkommer ett inkomstbortfall på 554 830 kr, vilket är det belopp som individens lön har stigit till vid denna tid. Dessutom går personen miste om ett års senioritetspremie. I gengäld har individen möjlighet att erhålla en utbildningspremie efter avslutade studier.

Utbildningspremiens roll

I tabellen redovisas två fall för inkomstutvecklingen efter genomgångna studier. I det ena, som redovisas i tredje kolumnen, antas

¹¹⁰ SCB [2001].

att utbildningspremien uppgår till 5 procent för ett års studier. Efter utbildningen skulle årslönen då uppgå till 594 220 kr, vilket kan jämföras med de 568 760 kr som lönen hade uppgått till utan studier men med ett års högre senioritetspremie. I det andra fallet, som redovisas i fjärde kolumnen, antas att individen inte erhåller någon premie för sina studier. Eftersom personen också går miste om en senioritetspremie under studieåret blir lönen i detta fall lägre än om personen valt att inte genomgå utbildningen.

Tabell 8.1 En medelinkomsttagares inkomster vid arbete, studier vid 49 års ålder samt vid ohälsa

Inkomst i kr av arbete, studiebidrag, sjukpenning och ålderspension

År	Ålder	Arbete		Vidareutbildning och arbete till 65		Vidareutbildning och arbete till 61 ¹	
		till 65	till 61 ¹	premie ²	ej prem.	premie	ej prem.
2000	20	240 000	240 000	240 000	240 000	240 000	240 000
2015	35	375 000	375 000	375 000	375 000	375 000	375 000
2029	49	554 830	554 830	37 100 ³	37 100	37 100	37 100
2030	50	568 760	568 760	594 220	565 930	594 220	565 930
2040	60	728 770	728 770	761 400	725 140	761 400	725 140
2041	61	747 060	583 010	780 510	743 340	609 120	580 110
2044	64	804 740	583 010	840 770	800 730	609 120	580 110
2045	65	295 380	292 790	289 320	289 320	287 820	286 610
2064	84	332 680	329 760	325 840	325 840	324 150	322 790
nuv. 2029-64, mkr ⁴		11,54	11,00	11,33	10,93	10,78	10,39
andel av max, proc ⁵		100	95,3	98,2	94,7	93,4	90,1

¹ Från 61 till 65 års ålder är personen sjukskriven. Ersättningen beräknas som 0,8 ggr inkomsten vid 60.

² Individen erhåller en utbildningspremie på 5 procent för ett års studier.

³ Studiebidraget antas ha ökat i samma takt som BNP, dvs. 2 procent per år.

⁴ Inkomsterna från 49 år till 84 år, nuvärdesberäknat med 3 procents diskonteringsränta.

⁵ Procentuell andel av inkomsten för en person som arbetat till 65 års ålder utan studieuppehåll.

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Fallet utan utbildningspremie är förmodligen det mest realistiska. En anledning till det är att den genomsnittliga utbildningspremien, som i olika undersökningar uppgår till omkring 5 procent för varje års ytterligare studier, sannolikt är en överskattning av den sanna utbildningspremien eftersom det är svårt att eliminera andra faktorer som påverkar lönen. I studier där detta har gjorts på ett mer övertygande sätt har det skattade värdet på utbildningspremien

varit betydligt lägre.¹¹¹ Dessutom talar det faktum att senioritetspremien för ett års ytterligare arbete är mindre för äldre än för yngre för att även utbildningspremien är lägre för äldre än för yngre. Om utbildningssatsningen snarare är att betrakta som om skolning än vidareutbildning är det också rimligt att anta att ingen utbildningspremie utgår eller att den rent av är negativ.

Om personen erhåller en utbildningspremie för sina studier kommer han eller hon att ha en väsentligt högre lön fram till pensionen än utan utbildningssatsningen. Som framgår av tabellen kommer pensionen från det allmänna pensionssystemet trots det att vara lägre, 289 320 kr jämfört med 295 380 kr om personen i båda fallen arbetar till 65 års ålder. Den årliga löneökning som studierna innebär uppväger med andra ord inte förlusten av ett års arbete. Det finns två huvudförklaringar till detta. Den ena är den förhållandevis korta tid som återstår av arbetslivet vid tiden för utbildningssatsningen. Detta illustrerar svårigheten att göra ett så kallat livslångt lärande lönsamt, åtminstone i den utsträckning som lärandet förutsätter ett lite längre avbrott i förvärsarbetet. Den andra förklaringen har att göra med taket i pensionssystemet. Givet att taket höjs i takt med BNP-utvecklingen kommer det att uppgå till 513 320 kr år 2029. Eftersom personen således redan hade uppnått taket i pensionssystemet vid tidpunkten för utbildningsbeslutet ger löneökningen ingen ökad pensionsrätt. Detta framgår också av att pensionen är densamma i fallet med respektive utan utbildningspremie.

Arbete till 61 och sjukskrivning

Den andra kolumnen i tabell 8.1 redovisar löneutvecklingen för en person som inte vidareutbildar sig och arbetar fram till 61 års ålder. Därefter är personen sjukskriven fram till pensionen vid 65 års ålder. Sjukpenningen antas uppgå till 80 procent av den årslön personen hade vid 60 års ålder. I detta exempel ligger personen således under taket i sjukförsäkringen vid 60 års ålder men över taket i pensionssystemet. Detta motsvarar den utveckling som nu kan förutses där taket i pensionssystemet är 7,5 inkomstbasbelopp medan taket i sjukförsäkringen kommer att höjas till 10 prisbasbelopp när det ekonomiska läget tillåter.

¹¹¹ Se exempelvis Öckert [2001].

Under de sista fyra åren före pensionen kommer personen ha en väsentligt högre årsinkomst om han eller hon vidareutbildar sig och arbetar kvar till 65 års ålder än om personen inte vidareutbildar sig och lever på sjukpenning från 61 till 65 års ålder. Trots detta kommer pensionen att vara högre i det senare fallet. Att personen totalt sett kunde arbeta tre år längre tid tack vare genomgången utbildning, och under de sista 15 åren med en betydligt högre lön, avspeglar sig således inte i pensionen. Skillnaden mellan taken i pensionssystemet och sjukförsäkringen förklarar en del av detta. En annan förklaring är den förhållandevis höga ersättningsnivån i sjukförsäkringen. En tredje förklaring är att sjukförsäkringen är pensionsgrundande. En fjärde förklaring är att personen i detta exempel erhåller sjukpenning under flera års tid. Som tidigare framgått är detta inget ovanligt. Sammantaget blir de ekonomiska drivkrafterna till arbete, utbildning och hälsa svaga trots att pensionssystemet konstruerats för att gynna arbete högt upp i åren.

Studier, arbete till 61 och sjukskrivning

Det är inte säkert att personen förmår att arbeta längre genom att vidareutbilda eller omskola sig. De sista två kolumnerna i tabell 8.1 behandlar fallet att personen slutar vid 61 års ålder trots genomgången utbildning, och att personen därefter erhåller sjukpenning. Antalet år i arbete är i det här fallet ett år mindre än om han eller hon inte hade vidareutbildat sig och slutat vid 61. Även om personen erhåller en utbildningspremie blir pensionen lägre än om personen inte utbildat sig. Notera också att skillnaden jämfört med om personen efter genomgången utbildning faktiskt hade kunnat arbeta kvar till 65 är minimal. För fyra års längre arbete skulle personen i så fall endast erhålla 0,5 procent högre pension. Möjligheten att vara sjukskriven under en längre period och därmed kvalificera sig för en högre pension verkar således hämmande på incitamenten att arbeta kvar till 65, och det oavsett om personen har utbildat sig eller ej.

Skillnader i livsinkomst

Även om en utbildningssatsning inte ger en högre pension kan den leda till en högre livsinkomst. Som framgår av tabell 8.1 är det diskonterade nuvärdet högst om personen inte vidareutbildar sig men ändå kan arbeta kvar till 65 års ålder. Fallet med vidareutbildning, arbete till 65 och utbildningspremie har den näst högsta livsinkomsten. Fallet att personen inte vidareutbildar sig och är sjukskriven de sista åren före pension har den tredje högsta livsinkomsten. Detta är högre än i fallet med utbildning utan utbildningspremie och arbete till 65 års ålder. Utan utbildningspremie blir således det diskonterade nuvärdet lägre vid ett års studier trots sammanlagt tre års längre arbete. Inkomstbortfallet under studieåret och den lägre årliga pensionen vägs således inte upp av att inkomsterna är högre om personen arbetar i åldern 61–65 år i stället för att uppbära sjukpenning. Detta innebär att omskolning till ett arbete som gör det möjligt att arbeta kvar längre i det här fallet inte lönar sig om lönen inte ökar.

8.1.2 En 40-årig medelinkomsttagares utbildningsbeslut

Genom att förlägga utbildningssatsningen i ett tidigare skede av livet kan avkastningen öka. Tabell 8.2 behandlar exemplet att individen står inför ett utbildningsbeslut vid 40 års ålder. Det diskonterade nuvärdet i fallet där personen arbetar vidare till 65 års ålder efter att ha vidareutbildat sig och erhållit en utbildningspremie är nu i det närmaste lika högt som om personen inte utbildat sig men ändå kunnat arbeta kvar till 65. Skillnaden mot fallet med utbildning vid 49 beror framför allt på att personen erhåller den högre lönen under en längre period. Däremot blir pensionen fortfarande klart lägre om personen väljer att studera vid 40, men skillnaden minskar något. Skillnaden i diskonterat nuvärde mellan fallet att personen vidareutbildar sig utan att erhålla någon utbildningspremie och arbetar kvar till 65 och fallet att personen slutar vid 61 och därefter erhåller sjukpenning har däremot ökat något. En förklaring till att utbildningssatsningen är relativt sett mindre lönsam i detta fall är att personen går miste om en senioritetspremie på en procent i stället för en halv procent som gäller vid studier vid 49 års ålder. En annan förklaring är att personen inte har nått upp till taket i pensionssystemet vid tiden för utbildnings-

beslutet. Hela inkomstbortfallet under studieåret leder således till minskade pensionsrättigheter. Precis som i det föregående fallet blir både det förväntade nuvärdet och pensionen klart lägst om personen vidareutbildar sig men trots det inte kan eller vill arbeta kvar längre än till 61 års ålder.

Tabell 8.2 En medelinkomsttagares inkomster vid arbete, studier vid 40 års ålder samt vid ohälsa

Inkomst i kr av arbete, studiebidrag, sjukpenning och ålderspension.

År	Ålder	Arbete		Vidareutbildning och arbete till 65		Vidareutbildning och arbete till 61	
		till 65	till 61 ¹	premie ²	ej prem.	premie	ej prem.
2000	20	240 000	240 000	240 000	240 000	240 000	240 000
2015	35	375 000	375 000	375 000	375 000	375 000	375 000
2020	40	435 150	554 830	37 100 ³	37 100	37 100	37 100
2030	50	568 760	568 760	591 280	563 120	591 280	563 120
2040	60	728 770	728 770	757 630	721 550	757 630	721 550
2041	61	747 060	583 010	776 640	739 660	606 100	577 240
2044	64	804 740	583 010	836 610	796 770	606 100	577 240
2045	65	295 380	292 790	290 980	289 260	287 610	286 430
2064	84	332 680	329 760	325 750	325 780	323 920	322 590
nuv. 2020-64, mkr ⁴		12,74	12,33	12,70	12,20	12,27	11,79
andel av max, proc ⁵		100	96,7	99,6	95,7	96,3	92,5

¹ Från 61 till 65 års ålder är personen sjukskriven. Ersättningen beräknas som 0,8 ggr inkomsten vid 60.

² Individens erhåller en utbildningspremie på 5 procent för ett års studier.

³ Studiebidraget antas ha ökat i samma takt som BNP, dvs. 2 procent per år.

⁴ Inkomsterna från 40 år till 84 år, nuvärdesberäknat med 3 procentens diskonteringsränta.

⁵ Procentuell andel av inkomsten för en person som arbetat till 65 års ålder utan studieuppehåll.

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

8.1.3 En 49-årig låginkomsttagares utbildningsbeslut

Eftersom vi hittills har studerat utfallet för en medelinkomsttagare påverkar takeffekter resultatet. För en person med lägre inkomster spelar taket inte samma roll, vilket framgår av tabell 8.3. Att takeffekterna uteblir gör att resultatet blir delvis annorlunda. Detta gäller framför allt storleken på pensionen. Om personen vidareutbildar sig vid 49 års ålder, erhåller en utbildningspremie, och arbetar kvar till 65 kommer pensionen endast att vara marginellt lägre än om personen arbetar kvar till 65 utan att vidareutbilda sig. Jämfört med fallet att personen erhåller sjukpenning från 61 års

ålder kommer pensionen att vara högre. Detta gäller också om personen inte erhåller någon utbildningspremie, men då är skillnaden liten. I det senare fallet kommer däremot det diskonterade nuvärdet att vara något lägre än om personen slutat vid 61. Utan takeffekten ger således pensionssystemet i kombination med socialförsäkringssystemet vissa ekonomiska drivkrafter till arbete, utbildning och hälsa, även om de är förhållandevis svaga. Som framgår av de sista två kolumnerna är emellertid riskerna med en utbildningsinsats stora också i det här fallet. Om ingen utbildningspremie utgår är såväl pensionen som det förväntade nuvärdet väsentligt lägre om personen vidareutbildar sig men slutar arbeta vid 61 års ålder.

Tabell 8.3 En låginkomsttagares inkomster vid arbete, studier vid 49 års ålder samt vid ohälsa

Inkomst i kr av arbete, studiebidrag, sjukpenning och ålderspension

År	Ålder	Arbete		Vidareutbildning och arbete till 65		Vidareutbildning och arbete till 61 ¹	
		till 65	till 61 ¹	premie ²	ej prem.	premie	ej prem.
2000	20	180 000	180 000	180 000	180 000	180 000	180 000
2015	35	281 250	281 250	281 250	281 250	281 250	281 250
2029	49	416 120	416 120	37 100 ³	37 100	37 100	37 100
2030	50	426 570	426 570	445 670	424 450	445 670	424 450
2040	60	546 570	546 570	571 050	543 860	571 050	543 860
2041	61	560 290	437 260	585 380	557 510	456 840	435 080
2044	64	603 550	437 260	630 580	600 550	456 840	435 080
2045	65	239 520	233 510	238 320	233 920	232 042	227 940
2064	84	269 760	262 990	268 410	263 450	261 340	256 710
növ. 2029-64, mkr ⁴		8,84	8,39	8,72	8,37	8,25	7,93
andel av max, proc ⁵		100	94,9	98,6	94,7	93,3	89,7

¹ Från 61 till 65 års ålder är personen sjukskriven. Ersättningen beräknas som 0,8 ggr inkomsten vid 60.

² Individen erhåller en utbildningspremie på 5 procent för ett års studier.

³ Studiebidraget antas ha ökat i samma takt som BNP, dvs. 2 procent per år.

⁴ Inkomsterna från 49 år till 84 år, nuvärdesberäknat med 3 procents diskonteringsränta.

⁵ Procentuell andel av inkomsten för en person som arbetat till 65 års ålder utan studieuppehåll.

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

8.1.4 Sammanfattning

Gemensamt för de olika fallen är att den förväntade avkastningen av vidareutbildning eller omskolning är låg. Mest anmärkningsvärt är att den totala avkastningen av en utbildningsinvestering som resulterar i sammanlagt tre år mer i arbete är negativ i samtliga tre fall om inte utbildningen också leder till högre lön. Att utbildningssatsningen i flertalet fall leder till en lägre pension utgör en viktig orsak till det. Med undantag för fallet med låg inkomst kommer pensionen att vara högre om personen väljer att inte vidareutbilda eller omskola sig och slutar vid 61 än om personen genomför utbildningsinvesteringen och arbetar kvar till 65, och det även om utbildningen resulterar i högre lön. Dessutom är riskerna som är förknippade med en utbildningssatsning av detta slag stora vilket framgår av att både pensionen och det diskonterade nuvärdet är klart lägst i de fall då individen trots genomgången utbildning inte kan arbeta längre än till 61.

Det finns också en risk att personen inte får något arbete omedelbart efter avslutade studier. Denna arbetslöshetsrisk har inte inkluderats i exemplet, men en fördröjning ökar kostnaderna och minskar avkastningen på studierna. De förhållandevis små vinsterna vid ett positivt utfall av utbildningsinvesteringen och de stora riskerna innebär att den förväntade avkastningen av en sådan satsning är negativ om inte sannolikheten är stor för att utbildningen både leder till fler år i arbete och högre lön. Med nuvarande regler för och tillämpning av socialförsäkringssystemen ger således pensionssystemet svaga ekonomiska drivkrafter för arbete, studier och hälsa. Däremot ger pensionssystemet starka incitament att kvarstå i arbetskraften så länge som möjligt genom att exempelvis vara sjukskriven under de sista åren före pension. Detta ger ytterligare pensionsrättigheter och en högre ersättningsnivå än sjukersättning, som tidigare motsvarades av förtidspension, eller uttag av ålderspension.

De svaga ekonomiska drivkrafterna i pensionssystemet och övriga trygghetssystem har sin grund i den långtgående utjämningseffekten på inkomsterna som systemen innebär. Den huvudsakliga målsättningen med dessa system är att åstadkomma inkomsttrygghet vid exempelvis sjukdom och ålderdom. Exemplet visar också att detta mål är uppfyllt. Beroende på hur den demografiska och allmänna ekonomiska situationen ser ut kan det således mycket väl vara försvarbart med ett system som ger svaga

incitament till arbete, utbildning och hälsa. När de demografiska förutsättningarna förändras kan däremot ett sådant system upplevas som otillfredsställande eftersom det minskar arbetsutbudet och därför ökar de ekonomiska påfrestningarna. Ett system som medför stor inkomsttrygghet för den enskilde kan därför innebära en försämrad ekonomisk situation för samhället som helhet, vilket i sin tur påverkar möjligheten att även i fortsättningen erbjuda enskilda individer en hög grad av inkomsttrygghet. Det gäller således att hitta en balans mellan inkomsttrygghets- och incitamenteffekterna i socialförsäkringssystemen. För att klara av de utmaningar som en åldrande befolkning innebär vore en förskjutning balansen mot en förstärkning av de ekonomiska drivkrafterna till arbete värdefull. Att efterfrågan på fritid kan förmodas fortsätta att öka i takt med den allmänna välförhållanden utvecklingen utgör ett ytterligare argument för en sådan förskjutning.

8.2 Ett reformerat system

8.2.1 Möjligheter till stärkta ekonomiska drivkrafter

Exemplen i föregående avsnitt kan upplevas som alltför optimistiska vad gäller möjligheterna att genom ett livslångt lärande kunna arbeta längre och eventuellt också höja lönen. Trots det är de positiva effekterna för individen alltför små för att ge tillräckliga incitament till vidareutbildning eller omskolning. Risken är därför stor att samhällsekonomiskt lönsamma utbildningssatsningar som leder till ett ökat arbetsutbud uteblir eftersom enskilda individer avstår av ekonomiska skäl. För att öka möjligheterna att sådana satsningar kommer till stånd finns det två huvudalternativ. Det ena är att staten går in med ökat stöd till den enskilde. Detta kan exempelvis ske genom att personen erhåller ett mer generöst inkomststöd än studiebidraget eller genom att personen garanteras rätt till arbetslöshetsersättning direkt efter genomgången utbildning om den inte leder till arbete. Det andra huvudalternativet är att de ekonomiska drivkrafterna för den enskilde att själv finansiera en del av en sådan utbildningssatsning stärks, exempelvis genom att generositeten i sjukförsäkringen minskas.

Att ge ökade ekonomiska drivkrafter till enskilda att själva stå för en del av kostnaden för utbildningen har flera fördelar. En uppenbar fördel är att det är mindre betungande för de offentliga

finanserna eftersom en sådan lösning snarare leder till minskade statsutgifter. Stora satsningar på livslångt lärande där staten inte bara tillhandahåller och finansierar vidareutbildning och omskolning för personer över exempelvis 45 års ålder utan också står för en större del av individens försörjning under perioden skulle däremot innebära en ytterligare försvagning av de offentliga finanserna i en nära framtid då effekterna av den demografiska utvecklingen talar för ökad återhållsamhet med offentliga medel.

En mer generös studiefinansiering skulle sannolikt också innebära att individen i mindre utsträckning gör en egen bedömning av utbildningens kvalitet och de möjligheter den ger till en högre lön och en ökad förmåga att arbeta längre. Möjligheterna att ett livslångt lärande faktiskt leder till ett ökat arbetsutbud och en ökad produktivitet minskar därmed i motsvarande utsträckning. Orsaken till det är att det är viktigare för individen att göra ett val som verkligen ökar möjligheterna att arbeta längre och eventuellt också få en högre lön ju större del av kostnaden för investeringen som personen själv har tagit på sig. Om personen i stället fick en studielön på exempelvis 80 procent av den tidigare lönen krävs det inte mycket för att satsningen ska vara lönsam för den enskilde. Därför kommer sannolikt efterfrågan på denna typ av utbildningsinvesteringar att vara betydligt större än vad som vore samhällsekonomiskt lönsamt. Att det finns en möjlighet att satsningarna leder till ett ökat arbetsutbud är inte i sig ett tillräckligt argument för att genomföra dem. Vid sidan av att den möjligheten av ovan nämnda skäl kan tänkas vara liten med en sådan finansieringsform beror detta på att det finns andra sätt att uppnå detta mål.

Det finns flera sätt att stärka de ekonomiska drivkrafterna för enskilda individer att genomföra satsningar som ökar möjligheterna att arbeta kvar längre. Ett sätt är att begränsa möjligheten att erhålla sjukpenning under flera års tid. En annan är att ändra ersättningsnivåer och tak i systemen. Höjda tak i pensionssystemet skulle exempelvis reducera problemet med att högre löner och fler arbetade år inte leder till högre pension inom inkomstintervall där många anställda ligger. Efter en sådan åtgärd skulle utfallet för en medelinkomsttagare i pensionsexemplet likna det för en låginkomsttagare i den meningen att en högre lön och fler arbetade år faktiskt också leder till en högre pension och livsinkomst. Samtidigt skulle en sådan åtgärd också innebära en ökad kostnad och en högre pension till personer som ändå hade valt att arbeta kvar länge. Det finns också en risk att en sådan åtgärd skulle leda

till att vissa anser sig ha råd att sluta arbeta tidigare. Att effekterna på arbetsutbudet skulle bli negativa är däremot osannolikt eftersom ett höjt tak i pensionssystemet skulle leda till en minskad implicit beskattning på fortsatt arbete. Som framgick av kapitel 3 tenderar detta i sin tur att leda till ett ökat arbetsutbud bland berörda grupper. En tredje, och mer radikal, möjlighet är att ersätta övriga sociala trygghetssystem med ålderspensionssystemet efter 61 års ålder. I följande avsnitt studeras effekterna på de ekonomiska drivkrafterna till arbete, utbildning och hälsa av den första och tredje reformmöjligheten.

8.2.2 En 49-årig medelinkomsttagares utbildningsbeslut med stärkta ekonomiska drivkrafter

Tabell 8.4 behandlar fallet med en medelinkomsttagare som vid 49 års ålder står inför ett utbildningsbeslut med stärkta ekonomiska drivkrafter. Två möjligheter studeras. Den första är att sjukpenningen begränsas till ett år efter 61 års ålder och att personen därefter erhåller sjukersättning. Den andra är att personen endast är berättigad till ålderspension efter 61.

Sjukersättning efter ett års sjukskrivning

I de första två kolumnerna i tabell 8.4 behandlas fallet att personen erhåller sjukersättning efter ett års sjukskrivning, vilket tidigare motsvarades av förtidspension. Detta fall kan också illustrera en sänkning av ersättningsnivån i sjukförsäkringen eftersom sjukersättningen är lägre än sjukpenningen. Jämfört med fallet att personen arbetar till 61 och därefter erhåller sjukpenning till 65 kommer ersättningen under de sista tre åren före pension vara lägre. I kolumn ett redovisas fallet att personen inte vidareutbildar sig. Vid 62 uppgår sjukersättningen till 401 084 kr i stället för de 583 010 kr som sjukpenningen skulle ha uppgått till.¹¹² Den lägre ersättningen leder till att pensionen vid 65 års ålder uppgår till 287 410 kr i stället för de 292 790 kr som den hade uppgått till om personen kunnat vara sjukskriven även de sista åren före 65. Pensionen är också lägre än om personen hade valt att vidareutbilda sig vid 49 och arbetat kvar till 65. Även om skillnaden är relativt

¹¹² Till skillnad från sjukpenningen räknas sjukersättningen upp år för år.

liten uppfyller pensionssystemet i och med denna förändring kriteriet att fler år i arbete och högre lön ska leda till en högre pension. Sett till det diskonterade nuvärdet är skillnaden relativt stor. Som andel av basfallet uppgår nuvärdet till 91,8 procent jämfört med de 95,3 procent som sjukpenning mellan 61 och 65 resulterar i och de 98,2 procent som vidareutbildning med premie och arbete till 65 innebär.

Tabell 8.4 En medelinkomsttagares inkomster vid arbete, studier vid 49 års ålder samt vid ohälsa, efter reform

Inkomst i kr av arbete, studiebidrag, sjukpenning, sjukersättning och ålderspension.

År	Ålder	Sjukpenning vid 61, sjukersättning från 62		Ålderspension vid 61	
		ej studier	premie	ej studier	premie
2000	20	240 000	240 000	240 000	240 000
2015	35	375 000	375 000	375 000	375 000
2029	49	554 830	37 100	554 830	37 100
2030	50	568 756	594 220	568 760	594 220
2040	60	728 770	761 400	728 770	761 400
2041	61	583 010	609 120	212 970	208 030
2042	62	401 0841	401 084	214 250	209 290
2044	64	417 290	417 290	216 860	211 830
2045	65	287 410	281 470	218 180	213 130
2064	84	323 690	317 000	246 270	240 560
nuvärde 2029-64, mkr ²		10,60	10,31	9,26	8,95
andel av max, procent ³		91,8	89,3	80,3	77,5

¹ Efter ett års sjukpenning erhåller personen sjukersättning. Den beräknas som 64 procent av den så kallade antagandeinkomsten som i sin tur beräknas som genomsnittet av de tre högsta omräknade bruttoårsinkomsterna under de i detta fall närmast föregående fem åren.

² Inkomsterna från 49 år till 84 år, nuvärdesberäknat med 3 procents diskonteringsränta.

³ Procentuell andel av inkomsten för en person som arbetat till 65 års ålder utan studieuppehåll.

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Den andra kolumnen i tabell 8.4 behandlar fallet att personen utbildar sig vid 49 och erhåller en utbildningspremie men slutar arbeta vid 61. Pensionen skulle då uppgå till 281 470 kr vid 65 och nuvärdet till 89,3 procent av basfallets nuvärde. Kostnaderna för ett utbildningsval som inte leder till fler år i arbete har således ökat. Detta ökar personens incitament att välja en utbildning som stärker den egna ställningen på arbetsmarknaden, vilket i sin tur ökar sannolikheten för att det livslånga lärandet ska ha positiva samhälls-

ekonomiska effekter. Detta sker emellertid till priset av att utbildningsbeslutet förknippas med en högre risk.

Ålderspension efter 61 års ålder

I kolumn tre och fyra i tabell 8.4 behandlas fallet att kraven för att erhålla sjukpenning skärps och att personen inte når upp till dessa krav. Personen hänvisas därför till ålderspension vid 61 års ålder om han eller hon väljer att inte fortsätta att arbeta. En annan tolkning av kolumn tre och fyra är att de representerar effekterna av en reform där sjukpenningen och sjukersättningen ersätts med uttag av ålderspension efter 61 års ålder. Oavsett om personen blir sjukskriven eller väljer att pensionera sig kommer ersättningen då att vara densamma. En mindre långtgående förändring vore att sätta en gräns för när sjukpenning och sjukersättning berättigar till pensionsrättigheter vid 61 års ålder.

Om personen får en ersättning som motsvarar uttag av ålderspension vid 61 års ålder sjunker både pensionen och det diskonterade nuvärdet drastiskt. Om personen väljer att inte studera uppgår pensionen till 218 180 kr och det diskonterade nuvärdet till 9,26 miljoner kr, vilket motsvarar 80,3 procent av nuvärdet i basfallet. Om personen utbildar sig och erhåller en utbildningspremie uppgår det diskonterade nuvärdet till 8,96 miljoner kr, vilket utgör 77,5 procent av basvärdet. Vid en ersättning på denna nivå ger pensions- och socialförsäkringssystemen således starka incitament till utbildningssatsningar som gör det möjligt att arbeta längre. Samtidigt hamnar ersättningen på en nivå som knappast är förenlig med den grad av inkomstrygghet som det stora flertalet åtminstone för närvarande anser är önskvärd.

En annan nackdel med en sådan reform är att den ökar riskerna med en utbildningssatsning. En person som erhåller ersättning motsvarande uttag av ålderspension vid 61 får ett diskonterat nuvärde som är 2,8 procentenheter högre om personen inte utbildat sig jämfört med om den utbildat sig och erhållit en premie. Denna skillnad mellan utfallet med respektive utan en utbildningssatsning som ger en premie är större än om personen hade arbetat kvar till 65 eller erhållit sjukförsäkring efter 61, då den uppgår till 1,8 respektive 1,9 procentenheter. Förklaringen till detta är att inkomstbortfallet under studieåret har en större vikt i fallet med ersättning motsvarande uttag av ålderspension vid 61 eftersom per-

sonen då har haft färre år med pensionsgrundande inkomst i livet. Samtidigt som detta sannolikt påverkar viljan att investera i ett livslångt lärande för den enskilda individen ökar det också vikten av att personen väljer en utbildning som faktiskt gör det möjligt att stanna kvar längre i arbete.

8.2.3 En 40-årig medelinkomsttagares utbildningsbeslut med stärkta ekonomiska drivkrafter

I tabell 8.5 redovisas fallet med en medelinkomsttagare som funderar på att vidareutbilda sig vid 40 års ålder. Jämfört med fallet att personen kan arbeta kvar till 65 efter att ha vidareutbildat sig blir pensionen lägre om personen inte vidareutbildar sig, slutar vid 61 och därefter får sin försörjning från sjukpenning under ett år och sjukersättning under tre år. I det senare fallet blir pensionen vid 65 års ålder 287 410 kr. Om personen vidareutbildar sig och erhåller en utbildningspremie blir pensionen 290 980 kr, medan den utan utbildningspremie blir 289 260 kr. Även om skillnaden förmodligen är alltför liten för att ha någon större inverkan på utbildningsbeslutet är det en fördel att pensionen åtminstone inte blir lägre om personen vidareutbildar sig och arbetar sammanlagt tre år längre tid, vilket ju var fallet om personen erhåller sjukpenning till 65.

Tillsammans med den förhållandevis stora inkomstskillnaden under de sista åren före pension blir incitamentseffekten trots allt betydande. Med sjukersättning de sista tre åren blir det diskonterade nuvärdet 94,3 procent av värdet i basfallet jämfört med 99,6 och 95,7 procent med respektive utan utbildningspremie och arbete till 65. Om personen däremot bara arbetar till 61 efter att ha vidareutbildat sig uppgår nuvärdet till 93,6 procent och pensionen vid 65 till 281 510 kr. Som framgår av kolumn tre och fyra i tabellen krävs det återigen att ersättningen begränsas till vad som motsvaras av uttag av ålderspension från 61 års ålder för att incitamentseffekterna ska bli stora.

Tabell 8.5 En medelinkomsttagares inkomster vid arbete, studier vid 40 års ålder samt vid ohälsa, efter reform*Inkomst i kr av arbete, studiebidrag, sjukpenning, sjukersättning och ålderspension.*

År	Ålder	Sjukpenning vid 61, sjukersättning från 62		Ålderspension vid 61	
		ej studier	premie	ej studier	premie
2000	20	240 000	240 000	240 000	240 000
2015	35	375 000	375 000	375 000	375 000
2020	40	554 830	31 660	435 150	31 660
2030	50	568 760	591 280	568 760	591 280
2040	60	728 770	757 630	728 770	757 630
2041	61	583 010	606 100	212 970	208 090
2042	62	401 080	401 080	214 250	209 340
2044	64	417 290	417 290	216 860	211 890
2045	65	287 410	281 510	218 180	213 180
2064	84	323 690	317 050	246 270	240 630
nuvärde 2020–64 (mkr) ¹		12,02	11,93	11,00	10,88
andel av max (procent) ²		94,3	93,6	86,3	85,4

¹Inkomsterna från 49 år till 84 år, nuvärdesberäknat med 3 procents diskonteringsränta.²Procentuell andel av inkomsten för en person som arbetat till 65 års ålder utan studieuppehåll.

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

8.2.4 En 49-årig låginkomsttagares utbildningsbeslut med stärkta ekonomiska drivkrafter

Sista fallet utgörs av en låginkomsttagare som är hänvisad till sjukpenning och sjukersättning alternativt en ersättning motsvarande uttag av ålderspension efter 61. Frånvaron av takeffekter för låginkomsttagare innebar att pensions- och socialförsäkringssystemen redan i utgångsläget gav vissa incitament till arbete, utbildning och hälsa. Som framgår av tabell 8.6 blir incitamenteffekterna stora med en förändrad tillämpning eller ett förändrat system, åtminstone i fallet med ersättning motsvarande ålderspension.

Tabell 8.6 En låginkomsttagares inkomster vid arbete, studier vid 49 års ålder samt vid ohälsa, efter reform

Inkomst i kr av arbete, studiebidrag, sjukpenning, sjukersättning och ålderspension.

År	Ålder	Sjukpenning vid 61, sjukersättning från 62		Ålderspension vid 61	
		ej studier	premie	ej studier	premie
2000	20	180 000	180 000	180 000	180 000
2015	35	281 250	281 250	281 250	281 250
2029	49	416 120	37 100	416 120	37 100
2030	50	426 570	445 670	426 570	445 670
2040	60	546 570	571 050	546 570	571 050
2041	61	437 260	456 840	170 760	168 950
2042	62	387 480	401 084	171 790	169 970
2044	64	403 140	417 290	173 880	172 040
2045	65	232 210	230 560	174 940	173 090
2064	84	261 520	259 670	197 470	195 370
nuvärde 2029-64, mkr ¹		8,29	8,14	7,09	6,89
andel av max, procent ²		93,8	92,1	80,2	77,8

¹Inkomsterna från 49 år till 84 år, nuvärdesberäknat med 3 procents diskonteringsränta.

²Procentuell andel av inkomsten för en person som arbetat till 65 års ålder utan studieuppehåll.

Källa: Finansdepartementet och egna beräkningar.

Om personen inte vidareutbildar sig och är hänvisad till ersättning motsvarande ålderspension från 61 års ålder uppgår pensionen vid 65 till 174 940 kr jämfört med 233 510 kr om personen hade kunnat få sjukpenning under de sista åren före pension. Det diskonterade nuvärdet vid ersättning motsvarande ålderspension blir 7,09 miljoner kr jämfört med 8,39 miljoner kr om personen får sjukpenning under de sista åren. Detta motsvarar 80,2 procent av nuvärdet i basfallet, dvs. om personen inte vidareutbildar sig och arbetar till 65. För medelinkomsttagaren var motsvarande siffra 80,3 procent, vilket talar för att incitamenteffekterna blir ungefär desamma för dessa inkomstnivåer. Om personen i stället hade kunnat få sjukpenning de sista åren före pension skulle det diskonterade nuvärdet ha uppgått till 94,9 procent av värdet i basfallet.

Skillnaden mellan fallet där personen erhåller sjukpenning under sina fyra sista år i arbetskraften och fallet där personen efter ett års sjukskrivning erhåller sjukersättning är stor. Om det är möjligt att erhålla sjukpenning under en följd av år även efter 61 års ålder försvinner de ekonomiska drivkrafterna till arbete, utbildning och hälsa. Det finns emellertid ett problem med att ändra tillämpningen

av ett system. Om det tidigare har varit möjligt att få sjukpenning under en följd av år finns det förmodligen förväntningar om att det ska vara möjligt även framöver. Detta minskar incitamenten att ta sig ur, eller undvika att hamna i, långtidssjukskrivningar. Om möjligheten tas bort innebär det en minskad ersättning till personer som avstått från exempelvis rehabilitering eller från att vidareutbilda eller omskola sig till ett yrke som är förenligt med personens hälsostatus på grund av de bristande ekonomiska drivkrafterna i socialförsäkringssystemen. Den varierande tillämpningen av sjukförsäkringen kommer då inte bara ha lett till bristande incitament utan också till att personer drabbas ekonomiskt genom att de får en lägre ersättning än de hade räknat med. Dessutom kan de generösa villkoren för sjukskrivning ha lett till ökad ohälsa på grund av att sjukskrivningar i sig kan medföra en försämrad hälsa och en social utslagning.

8.3 Avslutning om reformmöjligheter

Våra pensionsexempel visar att de ekonomiska drivkrafterna till arbete, utbildning och hälsa är svaga med nuvarande utformning av trygghetssystemen. Om det bedöms som angeläget att stärka dessa drivkrafter för att öka arbetsutbudet kan det göras med förhållandevis små förändringar av det nuvarande systemet. Exempel på sådana åtgärder är en minskad generositet i sjukförsäkringen och höjda tak i pensionssystemet. För att uppnå en kraftigare förstärkning av de ekonomiska drivkrafterna till arbete är det nödvändigt med mer genomgripande förändringar av de nuvarande systemen. Effekterna av en sådan åtgärd har studerats i tabell 8.4-8.6, nämligen att ersätta övriga socialförsäkringssystem med ersättning motsvarande uttag av ålderspension efter 61 vid exempelvis sjukdom.

Den låga graden av inkomsttrygghet i fallet där ersättningen vid nedsatt arbetsförmåga efter 61 års ålder motsvaras av uttag av ålderspension illustrerar svårigheten att skapa tillräckliga incitament till arbete, utbildning och hälsa med hjälp av ersättningsnivåerna i de olika socialförsäkringssystemen. Som tidigare nämnts kan den politiska avvägningen mellan incitament och ersättningsnivåer komma att förändras i takt med att de demografiska problemen gör sig gällande och förmögenhetsuppbyggnaden fortsätter. I nuläget är det ändå svårt att tänka sig att ersättningsnivåerna inom en över-

blickbar framtid ska sättas på en sådan nivå att detta i sig ger tillräckligt starka incitament till arbete, utbildning och hälsa. I kombination med andra åtgärder kan emellertid mindre justeringar leda till betydande incitamenteffekter.

En sådan åtgärd som redan har nämnts är att införa en gräns för när uttag av sjukpenning, sjukersättning och arbetslöshetsersättning är pensionsgrundande vid 61 års ålder. Vid sidan av att detta skulle ge ökade incitament till arbete och utbildning skulle det också minska skillnaden i ersättningsnivå mellan dem som tar ut ålderspension före 65 års ålder och dem som erhåller ersättningar från andra trygghetssystem. En sådan förändring skulle också innebära direkta besparingar i form av minskade statliga inbetalningar till pensionssystemet. Till detta kommer eventuella besparingar i form av minskade administrations- och kontrollkostnader och minskade utbetalningar från socialförsäkringssystemen som kan uppkomma på grund av att förändringen leder till minskad efterfrågan på bland annat sjukskrivning.

*Arbete är tillflykten för dem
som inte har något bättre att sysselsätta sig med.*

Oscar Wilde

9 Scenarier

Tidigare kapitel har visat att äldres arbetsutbud i huvudsak kan sägas bero på produktiviteten samt de ekonomiska drivkrafterna i skatte- och socialförsäkringssystemen. I detta kapitel redovisas tre scenarier för äldres arbetsutbud för perioden fram till och med år 2020. De äldres samlade arbetsutbud jämförs också med arbetsutbudet för hela befolkningen. Utfallen i de olika scenarierna i termer av äldres samlade arbetsutbud samt andelen av det totala arbetsutbudet som äldre svarar för beror på de antaganden som görs om bland annat äldres arbetskraftsdeltagande och sjukfrånvaro. Antagandena baseras i sin tur på den tidigare genomgången av hur politiken påverkar bland annat pensionsbeslut och sjukskrivningar. Storleken på effekterna av de olika tänkbara reformerna som diskuteras i scenarierna är inte baserade på empiriska skattningar utan baseras på antaganden. Reformerna som diskuteras påverkar med stor sannolikhet arbetsutbudet i den riktning som anges i de olika scenarierna men effekternas storleksordning är oklar. I kapitlet diskuteras också hur troliga de olika scenarierna är.

Tre scenarier har studerats, ett trendscenariot, ett basscenariot och ett sysselsättningsscenario. I trendscenariot bedöms hur det framtida arbetsutbudet kommer att påverkas givet att inga mer betydande insatser görs för att påverka arbetsutbudet. Trenden med ett minskande arbetsutbud per person bland de äldre kommer därför att fortsätta samtidigt som andelen äldre ökar. De demografiska faktorerna får därför fullt genomslag i form av ett minskande arbetsutbud.

I övriga två scenarier, basscenariot och sysselsättningsscenario, tar politiken fasta på att den demografiska utvecklingen kommer att leda till en ökad försörjningskvot både i Sverige och internationellt. Förändringar i skatte- och trygghetssystemen som dämpar arbetsutbudet kommer därför att motverkas och i viss utsträckning vändas till sin motsats. Vid sidan av förändringar i systemens gene-

rositet kommer en stärkt administrativ kapacitet i olika kontrollfunktioner och mer enhetliga regler och ersättningsnivåer att bidra till att balansen i systemen kan upprätthållas. Skillnaden mellan bas- och sysselsättningsscenarioet består i hur långtgående reformerna är.

9.1 Trendscenariot

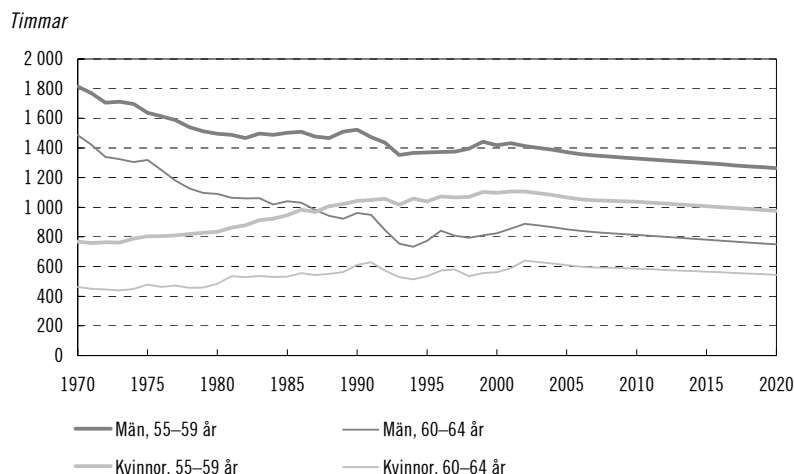
I trendscenariot består dagens system mer eller mindre intakta. Det nya ålderspensionssystemet mäktar inte med att bromsa utvecklingen mot tidigare utträden. En orsak är att övriga socialförsäkringssystem och de avtalade pensionerna förtar mycket av de positiva incitamenteffekterna av ålderspensionssystemet, vilket har framgått i tidigare kapital. Dessutom innebär de ökade kostnaderna för ohälsan och den demografiska utvecklingen att det blir nödvändigt att öka skatteuttaget. På grund av den internationella skattekonkurrensen, som ökar svårigheterna att beskatta lättrorliga skattebaser, väljer politikerna att i första hand ta ut den högre skatten i form av högre kommunalskatter. Detta leder till en generell ökning av marginaleffekterna, vilket i sin tur leder till att arbetsutbudet minskar i vissa grupper, däribland de äldre.

9.1.1 Arbetsutbudet

Sammantaget innebär en minskad sysselsättningsgrad, en ökad frånvaro och en minskad arbetstid att arbetsinsatsen per person sjunker i samtliga grupper. Utvecklingen av det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person i respektive grupp som följer av antagandena i trendscenariot redovisas i diagram 9.1. Antagandena redovisas och diskuteras i följande avsnitt. För män i åldern 55–59 år sjunker det genomsnittliga antalet arbetade timmar från drygt 1 400 timmar per år 2003 till knappt 1 300 timmar per år 2020. Detta kan jämföras med att den genomsnittliga arbetstiden per person i hela gruppen män mellan 55 och 59 år uppgick till 1 800 timmar år 1970, vilket innebär att arbetsutbudet per person i gruppen sammantaget minskar med 30 procent. För män i åldern 60–64 år mer än halveras det genomsnittliga antalet arbetade timmar, sett till hela perioden 1970-2020.

Ett minskat arbetskraftsdeltagande står för den största delen av nedgången för båda grupperna av män. Enligt utvecklingen i tabell 9.1 är andelen bland männen i åldern 55–59 år som står utanför arbetskraften mer än tre gånger så hög 2020 jämfört med 1970, och det trots en under perioden väsentligt förbättrad hälsa. För de äldsta männen, 60–64 år, mer än fördubblas andelen som står utanför arbetskraften under samma period.

Diagram 9.1 Arbetade timmar per person i respektive grupp, trendscenariot



Anm: Utvecklingen 1970 till 2002 baseras på empiriska data medan utvecklingen därefter baseras på egna antaganden.

Källor: SCB [a], SCB [b] och Finansdepartementet.

För kvinnor innebär trendscenariot en nedgång i det genomsnittliga antalet arbetade timmar med drygt 100 timmar för gruppen 55–59 år och knappt 100 timmar för gruppen 60–64 år under perioden 2003–2020. Jämfört med 1970 ökar det genomsnittliga antalet arbetade timmar eftersom arbetskraftsdeltagandet var lågt 1970. Bland kvinnor i gruppen 60–64 år tillhörde endast var tredje arbetskraften år 1970. Det väsentligt högre arbetskraftsdeltagandet motverkas emellertid i första hand av en ökad frånvaro. För kvinnor i gruppen 60–64 år innebär den ökade frånvaron och den minskade genomsnittliga arbetstiden att arbetsinsatsen per person i

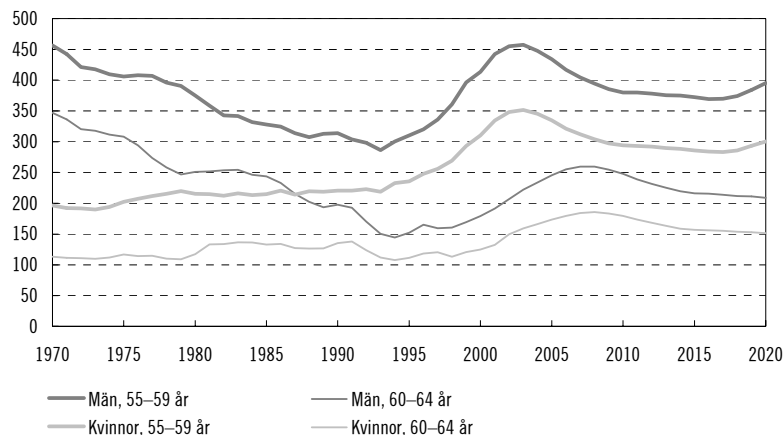
gruppen endast ökar med 16 procent under perioden 1970–2020 trots att arbetskraftsdeltagandet är 42 procent högre vid slutet av perioden. För kvinnor i gruppen 55–59 år räcker däremot ökningen i arbetskraftsdeltagandet med 33 procent till en ökning av den genomsnittliga arbetsinsatsen med 33 procent sett till hela perioden.

Att antalet arbetade timmar per person i respektive grupp också sjunker för kvinnor från år 2001 och framåt innebär att konvergensen mellan mäns och kvinnors arbetsutbud blir ytterst begränsad. Att detta är en realistisk utveckling stöds av att utvecklingen under perioden 1990–2001 uppvisar stora likheter mellan kvinnor och män i respektive åldersgrupp. Konvergensen skulle i så fall ha avslutats omkring år 1990. Att kvinnor även framöver kan förväntas arbeta färre timmar i veckan än män och lämna arbetslivet vid en lägre ålder kan motiveras med att kvinnor i genomsnitt föredrar att bilda familj med något äldre män. Som framgick av kapitel 3 är det vanligt att kvinnor och män i ett förhållande lämnar arbetslivet i nära anslutning till varandra.

I diagram 9.2 redovisas det totala antalet arbetade timmar i respektive grupp. Variationen i storleken på de olika grupperna spelar stor roll för det totala antalet arbetade timmar. När de stora fyrtiotalistkullarna kom in i de yngre grupperna mot slutet av 1990-talet steg gruppernas totala arbetsutbud kraftigt även om arbetsutbudet per person i respektive grupp under denna period endast ökade marginellt. För de äldsta grupperna, 60–64 år, inträffar motsvarande ökning fem år senare samtidigt som det totala arbetsutbudet för grupperna 55–59 år börjar sjunka kraftigt när de stora fyrtiotalistkullarna börjar gå över till den äldre gruppen.

Diagram 9.2 Totala antalet arbetade timmar i respektive grupp, trendscenariot

Miljoner timmar



Anm: Utvecklingen 1970 till 2002 baseras på empiriska data medan utvecklingen därefter baseras på egna antaganden.

Källor: SCB [a], SCB [b] och Finansdepartementet.

Som framgår av diagrammet sjönk det samlade arbetsutbudet för de båda manliga grupperna stadigt under perioden 1970–1995. Till viss del kompenseras detta av att arbetsutbudet från de båda kvinnliga grupperna steg. Från mitten av nittio-talet och framåt steg det samlade arbetsutbudet för samtliga grupper. Ökningen var speciellt kraftig för gruppen 55-59 år eftersom återhämtningen från den djupa nittio-talskrisen sammanfaller med fyrtio-talistkullarnas inträde i dessa grupper. Dessutom ökade antalet arbetade timmar per person i samtliga grupper under denna period.

Från 2002 och ett antal år framåt innebär antagandena i trendscenariot att arbetsutbudet sjunker för grupperna 55–59 år. Fyrtio-talistkullarnas utträde ur gruppen samverkar med det minskande arbetskraftsdeltagandet. Detta leder till en snabb nedgång till omkring 2007. Därefter avtar minskningen. Det är först mot slutet av perioden som utvecklingen vänder i och med att de stora sextio-talistkullarna gör sitt inträde i gruppen. För gruppen 60–64 år fortsätter det samlade arbetsutbudet att stiga till omkring 2007, då fyrtio-talisterna även börjar lämna denna grupp. Den positiva effek-

ten för arbetsutbudet av de stora fyrtiotalistkullarna för just dessa grupper klingar av åren efter 2010.

Effekten av fyrtiotalisternas in- och utträde i grupperna med de äldsta på arbetsmarknaden kan lätt ge ett intryck av att det är bra för arbetsutbudet på arbetsmarknaden som helhet att de äldre generationerna är stora. Detta är emellertid inte fallet. Mycket av den minskade tillgång på arbetskraft som fyrtiotalisternas utträde från arbetsmarknaden innebär, inträffar redan under de första åren som scenarierna täcker. Orsaken är den förhållandevis stora nedgången i arbetsutbud per person i gruppen från det att individerna börjar närma sig 60 års ålder. Ökningen av arbetsutbudet i dessa grupper sker med andra ord på bekostnad av en större minskning av arbetsutbudet i de åldersgrupper som fyrtiotalistkullarna lämnar. Ett annat sätt att se det är att under de perioder då det finns en stor andel äldre i arbetskraften är det fler personer som minskar sitt arbetsutbud på ett eller annat sätt, vilket givetvis är negativt för det totala arbetsutbudet. För att fånga upp denna effekt kommer vi senare i detta kapitel jämföra de äldres andel av det totala arbetskraftsutbudet i de olika scenarierna.

9.1.2 Antaganden

Frånvaron av reformer innebär sammantaget att incitamenten för arbete blir alltför svaga för att upprätthålla arbetsutbudet. Detta tar sig uttryck i såväl sjunkande sysselsättningsgrad som medelarbets tid och därtill ytterligare ökande frånvaro på grund av sjukskrivning. Smärre justeringar i bland annat ersättningsnivån, kontrollen av sjukskrivningarna och omfattningen av rehabiliteringsinsatserna antas inte ge några större effekter på längden på sjukskrivningsperioderna och andelen som återgår till arbetslivet efter en längre periods sjukskrivning. Däremot antas utflödet öka till förtidsension. Beträffande äldres arbetskraftsutbud antas den långsiktigt negativa trenden bestå genom att både den genomsnittliga arbetstiden och den effektiva pensionsåldern fortsätter att minska.

I tabell 9.1 redovisas utvecklingen av arbetskraftsdeltagandet, sysselsättningsgraden, andelen av de sysselsatta som arbetar samt den genomsnittliga veckoarbetstiden för personer i arbete enligt antagandena i trendscenariot. Dessutom redovisas uppgifter för 1970 som referens. Ökande förtidspensioneringar och fortsatt höga

sjukskrivningar påverkar arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden negativt. För män i åldern 60–64 år faller sysselsättningsgraden från 56 procent 2003 till 53,8 procent 2010 och 52,2 procent 2020. Detta kan jämföras med en sysselsättningsgrad på 75 procent för denna grupp 1970, vilket innebär en minskning med 30 procent under den aktuella 50-årsperioden. Ökningen av förtidspensioneringarna antas vara speciellt stor i början av perioden. Det motiveras med de senaste årens kraftiga ökning av antalet långtidssjukskrivna utan att antalet förtidspensioneringar ökade i motsvarande grad.¹¹³ Efter att den uppdämda efterfrågan på förtidspensionering har tillgodosetts antas förtidspensioneringarna sjunka men ligga kvar på en förhållandevis hög nivå. Orsaken är det fortsatt stora inflödet av sjukskrivna som innebär att nya grupper kommer in och blir långtidssjukskrivna som för många slutar med förtidspension. Utslagningen från arbetsmarknaden kommer därmed att fortsätta, och det blir allt tydligare att sjukskrivningen är en del av utslagningen.

Frånvaron på grund av i första hand sjukskrivning antas öka för tre av de fyra grupperna, men den årliga genomsnittliga ökningen antas bli mindre än under perioden 1970–2001. För männen mellan 55 och 59 år var ökningen under denna period så liten att den framöver antas upphöra helt. För män i gruppen 60–64 år och för kvinnor i gruppen 55–59 år antas den genomsnittliga årliga ökningen av frånvaron uppgå till 0,1 procent. Detta kan jämföras med en genomsnittlig årlig uppgång med knappt 0,2 procent under 1970–2001 för de äldsta männen och drygt 0,2 procent för kvinnorna mellan 55 och 59 år. För kvinnor i gruppen 60–64 år antas ökningen bli något större eftersom den genomsnittliga årliga ökningen uppgick till drygt 0,4 procent under perioden 1970–2001. Dessa antaganden innebär att de könsmissiga skillnaderna i frånvarons ökningstakt minskar.

¹¹³ Vi antar att ökningen följer utvecklingen i RFV:s prognos för anslag i augusti 2003 som sträcker sig t.o.m. år 2006, se RFV [2003b].

Tabell 9.1 Antaganden i trendscenariot

<i>Procent</i>				
	1970	2003	2010	2020
<i>Arbetskraftsdeltagande</i>				
män, 55–59 år	93,6	83,4	80,8	79,2
män, 60–64 år	76,6	59,3	56,0	54,3
kvinnor, 55–59 år	55,3	78,4	75,1	73,6
kvinnor, 60–64 år	33,3	52,5	48,5	47,1
<i>Sysselsättningsgrad</i>				
män, 55–59 år	92,6	80,5	78,0	76,5
män, 60–64 år	74,9	56,0	53,8	52,2
kvinnor, 55–59 år	54,9	76,4	73,0	71,4
kvinnor, 60–64 år	32,6	50,2	47,1	45,7
<i>I arbete av de sysselsatta</i>				
män, 55–59 år	86,0	84,3	84,3	84,3
män, 60–64 år	87,1	82,8	82,2	81,4
kvinnor, 55–59 år	86,4	81,0	80,5	79,6
kvinnor, 60–64 år	87,5	77,5	76,8	75,8
<i>Medelarbetstid¹</i>				
män, 55–59 år	43,8	39,7	38,9	37,7
män, 60–64 år	43,8	36,4	35,3	34,0
kvinnor, 55–59 år	31,2	34,0	34,0	33,0
kvinnor, 60–64 år	31,2	30,9	30,9	30,0

¹ Antal timmar per person i arbete.

Anm: Utvecklingen 1970 till 2002 baseras på empiriska data medan utvecklingen därefter baseras på egna antaganden.

Källor: SCB [b] och Finansdepartementet.

Skillnaden mellan mäns och kvinnors frånvaro kommer däremot att fortsätta öka. Antagandena innebär exempelvis att andelen i arbete av de sysselsatta männen mellan 55 och 59 år kommer att ligga kvar på 84,3 procent år 2020 medan den antas ha sjunkit till 79,6 procent för kvinnorna i samma ålder. Sammantaget under perioden 1970–2020 leder antagandena i trendscenariot till att andelen i arbete av de sysselsatta männen, i åldern 60–64 år, sjunker med 7 procent trots en väsentligt förbättrad hälsa och trots att ökningstakten ifrånvaron antas minska. Ökningstakten i frånvaron för kvinnorna i åldern 60–64 år kommer vara nästan dubbelt så stor under perioden under samma period.

Att äldre i ökad utsträckning kommer att vara sjukskrivna framför att gå i pension kan åtminstone till en del förklaras med att det är ekonomiskt mer fördelaktigt att vara sjukskriven än förtids-

eller sjukpensionerad. Av tidigare redovisade orsaker är det inte heller ekonomiskt motiverat, för det stora flertalet, att vidareutbilda eller omskola sig för att kunna hålla sig kvar i arbete under fler år. Ett tidigare uttag av ålderspension leder till väsentligt lägre pensionsutbetalningar och bidrar till att utvecklingen fortsätter i samma riktning. De ökade förtidspensioneringarna ändrar i viss mån detta förhållande, men inte i tillräcklig utsträckning för att vända den negativa trenden.

Eftersom vi inte heller antar några förändringar i den arbetsrättsliga lagstiftningen kommer det i allmänhet inte heller vara ekonomiskt försvarbart att riskera sin fasta anställning för att kunna skaffa sig ett annat arbete, även om ett nytt jobb skulle innebära bättre förutsättningar för en person med nedsatt arbetskapacitet att vara kvar i arbetslivet längre. Den kraftigt försämrade anställningstryggheten i samband med bytet av arbetsgivare innebär helt enkelt att en sådan lösning även fortsättningsvis kommer att upplevas som alltför riskabel. Dessutom kan lönen mycket väl vara lägre på det nya arbetet. Tillsammans med generositeten i socialförsäkringsystemen och den lägre risken i den gamla anställningen innebär det att det för många både är mer ekonomiskt fördelaktigt och mindre riskabelt att behålla sitt gamla arbete, även om risken är stor för att det leder till en tidigare utslagning från arbetsmarknaden.

Även den negativa trenden mot en minskad arbetstid fortsätter genom att den genomsnittliga arbetstiden för personer i arbete minskar under hela perioden för männen och efter 2010 för kvinnorna. För männen mellan 55 och 59 år antas minskningen uppgå till 0,3 procent per år och för de äldsta männen till 0,6 procent per år, vilket innebär att storleken på nedgången är oförändrad jämfört med perioden 1970–2001. För båda åldersgrupperna bland kvinnorna antas minskningen uppgå till 0,3 procent per år under perioden 2010–2020, vilket innebär att skillnaden i förändringstakten mellan kvinnor och män minskar. För män i gruppen 60–64 år medför utvecklingen att den genomsnittliga arbetstiden per person i arbete sjunker till 34 timmar i veckan 2020 jämfört med 36,4 timmar i veckan 2003. Eftersom den genomsnittliga arbetstiden var 43,8 timmar i veckan 1970 innebär det en minskning med 23 procent för hela perioden. För de yngre kvinnorna i arbete kommer däremot den genomsnittliga arbetstiden att öka till år 2020 jämfört med år 1970.

9.1.3 Sannolikheten att trendscenariot inträffar

Ett scenario av detta slag är realistiskt i den bemärkelsen att det bygger på att hittillsvarande trender fortsätter, om än med minskad styrka. Att trenderna minskar i styrka är naturligt om det inte införs ytterligare element i exempelvis socialförsäkringssystemen som gör det mindre avgörande för den enskildes ekonomiska situation om personen arbetar eller inte. I frånvaro av sådana förändringar kan vi räkna med att reduktionen av arbetsutbudet som de olika delarna av välfärdssystemen medför var kraftigast i början av den period vi studerar. Å andra sidan är det möjligt att den generation som pensioneras under den period vi studerar är mindre känslig för incitamenten i bland annat socialförsäkringssystemen än senare generationer. För senare generationer skulle förändrade normer kunna innebära att det upplevs som mer accepterat att inte arbeta, eller åtminstone enbart arbeta deltid, och dessutom gå i pension tidigare. Om detta är fallet kan den negativa trenden för äldres arbetsutbud mycket väl bli mer markant än i detta scenario.

Om utvecklingen i trendscenariot leder till, eller på sikt kan förväntas leda till, problem på grund av en alltför kraftig nedgång i arbetsutbudet kommer det sannolikt att inledas en politisk process som på sikt vänder utvecklingen av arbetsutbudet. Om utvecklingen i trendscenariot leder till problem eller inte beror på vilka faktorer det är som ger upphov till utvecklingen. Är det en god produktivitet utveckling i den privata sektorn som leder till att arbetsutbudet sjunker på grund av att människor efterfrågar mer fritid än annars är det mindre problematiskt än om nedgången beror på en accelererande ohälsoutveckling och ökande marginal-effekter, exempelvis på grund av höjda kommunalskatter.

Om nedgången i arbetsutbudet dessutom till stor del beror på socialförsäkringssystemen och deras finansiering, samtidigt som dessa tar utrymme från de offentligt finansierade tjänsterna, är det sannolikt att en utveckling i linje med trendscenariot blir problematisk. Detta kan komma att motverkas med olika typer av åtgärder för att upprätthålla arbetsutbudet. Att exempelvis de äldre skulle lyckas att varaktigt förhindra sådana reformer genom att de har blivit så många måste betraktas som osannolikt mot bakgrund den teoretiska genomgången i kapitel 3. Huvudorsakerna till det är dels att deras intressen blir mindre samstämmiga när de blir en större grupp, dels att de själva måste bära en större del av den samlade skattebördan när de blir fler och därför sannolikt blir mer

negativt inställda till skattehöjningar. Dessutom blir motståndet mot generösa villkor från övriga grupper större eftersom det leder till en större försämring av dessa gruppers ekonomiska situation än om gruppen hade varit liten.

Den internationella skattekonkurrensen och den ökande rörligheten av kapital och arbetskraft leder sannolikt också till att det blir svårt att öka eller ens upprätthålla graden av omfördelning i samhället utan alltför stora negativa effekter på bland annat arbetsutbudet. Detta talar för att de som i första hand skulle bli lidande av att arbetsutbudet minskar är de sämst ställda av de äldre. Bland mer välbeställda grupper skulle däremot den incitamentsstruktur som antas i trendscenariot förmodligen leda till att det blir allt vanligare att, helt eller delvis, lämna arbetskraften från mitten av 50-årsåldern eftersom höga marginaleffekter gör fritid relativt sett mer attraktivt än arbete. En god produktivitet utveckling i privat sektor och en ökande internationalisering, som leder till en konvergens i nettolönerna för lättroliga grupper, skulle bidra till en sådan utveckling eftersom detta skulle stärka deras finansiella ställning.

Sammanfattningsvis kan trendscenariot betraktas som relativt sannolikt under inledningen av perioden. En minskande tillgång på arbetskraft samtidigt som behoven inom välfärdssektorn ökar kan så småningom komma att leda till en omprövning av bland annat stora delar av socialförsäkringssystemen. Fyrtioalistkullarnas utträde från arbetsmarknaden kommer förmodligen att utgöra en starkt pådrivande kraft i denna process, precis som stora delar av välfärdssystemen en gång byggdes upp för att hantera problem som uppmärksammades i takt med att fyrtioalisterna färdades genom ålderskategorierna. Detta gäller exempelvis införandet av barnbidragen när fyrtioalisterna var små och utbyggnaden av barnomsorgen när de började bilda familj. Till skillnad från tidigare kommer fyrtioalisterna mycket väl att kunna bli de sista som får tillgång till generösa system för socialförsäkringar och äldreomsorg. Detta skulle i så fall stå i tydlig kontrast mot att det tidigare var en relativt stor del av gruppen, nämligen de som föddes först, som gick miste om de reformer som deras framväxt bidrog till. Hur omfattande förändringarna blir och vilken typ av förändringar det blir fråga om kommer bland mycket annat bero på utvecklingen i vår omvärld och kanske också på hur tidigt reformprocessen inleds.

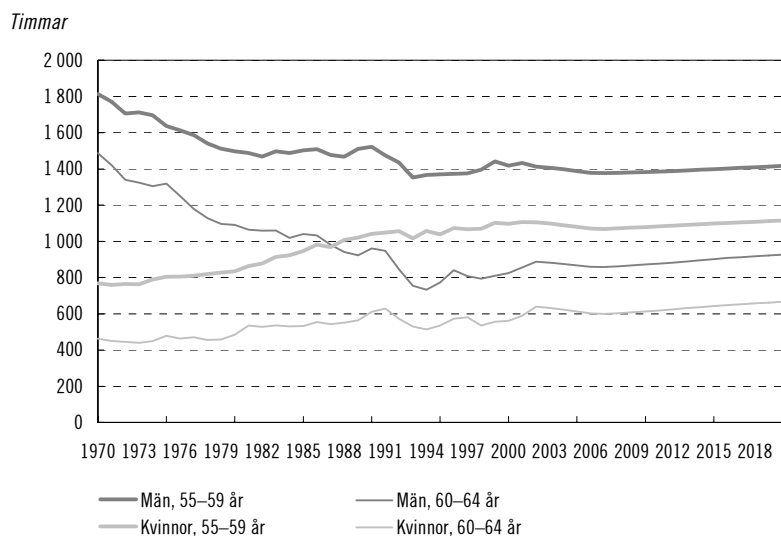
9.2 Basscenariot

I detta scenario antar vi att det genomförs en rad reformer för att upprätthålla arbetsutbudet. Reformerna syftar i huvudsak till att bevara välfärdssystemen och håller sig därför inom ramarna för dessa. För socialförsäkringarna innebär detta i praktiken bland annat att ersättningsnivåer lämnas oförändrade eller endast sänks i mindre utsträckning. För att få bukt med stigande ohälsotal stärks i stället kontrollen. Vi antar också att skattekvoten hålls konstant. Sammantaget innebär detta att marginaleffekterna kvarstår på ungefär dagens nivå.

9.2.1 Arbetsutbudet

Diagram 9.3 visar vilka konsekvenser utvecklingen i basscenariot, enligt de antaganden som redovisas i följande avsnitt, leder till med avseende på antalet arbetade timmar per person i respektive grupp. Efter den inledande periodens nedgång i arbetsutbudet, som till största delen beror på de ökade förtidspensioneringarna, stiger arbetsutbudet något fram till 2020. För männen i gruppen 55–59 år uppgår antalet arbetade timmar i genomsnitt till 1 416 år 2020 jämfört med 1 264 i trendscenariot. Utslaget per vecka motsvarar detta en ökning med 3 timmar. För männen mellan 60 och 65 år ökar det genomsnittliga antalet timmar från trendscenariots 750 till 926 i basscenariot. Kvinnorna i åldern 55–59 år beräknas i genomsnitt arbeta 1 124 timmar år 2020 i basscenariot jämfört med 975 i trendscenariot. För de äldsta kvinnorna är motsvarande siffror 666 respektive 545.

Diagram 9.3 Arbetade timmar per person i respektive grupp, basscenariot

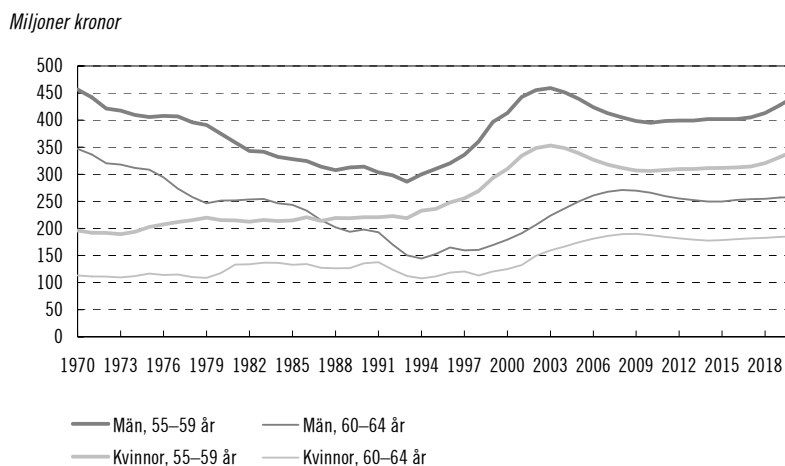


Anm: Utvecklingen 1970 till 2002 baseras på empiriska data medan utvecklingen därefter baseras på egna antaganden.

Källor: SCB [a], SCB [b] och Finansdepartementet.

Av diagram 9.4 framgår det att basscenariot innebär en väsentlig ökning av äldres sammanlagda arbetsutbud jämfört med trendsce-
nariot. Mest markant är ökningen för de båda äldsta grupperna. Männerna mellan 60 och 64 år arbetar sammanlagt 258 miljoner timmar år 2020 jämfört med 209 miljoner timmar i trendsce-
nariot. För kvinnorna i motsvarande ålder är motsvarande siffror 185 respektive 151 miljoner timmar. Sammantaget innebär detta att den äldsta gruppens arbetsutbud år 2020 är 31 procent högre i bas-
scenariot jämfört med trendsce-
nariot. För männen, 55–59 år, är det sammanlagda arbetsutbudet år 2020 443 miljoner timmar i detta scenario jämfört med 395 miljoner timmar i trendsce-
nariot, medan kvinnorna i motsvarande ålder sammanlagt arbetar 346 miljoner timmar jämfört med 300 miljoner timmar i trendsce-
nariot. Sam-
manlagt innebär detta att gruppen 55–59 års arbetsutbud år 2020 är 14 procent högre i basscenariot jämfört med trendsce-
nariot.

Diagram 9.4 Totala antalet arbetade timmar i respektive grupp, basscenariot



Anm: Utvecklingen 1970 till 2002 baseras empiriska data medan utvecklingen därefter baseras på egna antaganden.

Källor: SCB [a], SCB [b] och Finansdepartementet.

9.2.2 Antaganden och möjliga reformer

Åtgärder för att minska sjukskrivningarna och förtidspensioneringarna fokuserar på en utökning av kontrollresurser så att försäkringskaraktären i socialförsäkringssystemen kan återupprättas. Rehabiliteringen av långtidssjuka antas öka genom bland annat utökade resurser till försäkringskassorna. Möjligheten för äldre och rehabiliterade att hitta ett arbete underlättas genom bland annat rätt till visstidsanställning av personer över 61 och långtids-sjukskrivna som behöver byta arbete för att kunna återkomma till arbetslivet. Dessutom antas att den premie, i form av dubbelräkning av anställningstid, som utgår till äldre i turordningsreglerna inom Lagen om anställningsskydd (LAS) slopas. Detta minskar arbetsgivarnas ovilja att anställa äldre.

I ålderspensionssystemet antas att sjukskrivnings- och arbetslöshetsperioder inte längre är pensionsgrundande för personer över 61 års ålder. Dessutom antas att avtalspensionssystemen förändras i riktning mot ålderspensionssystemet genom att inslagen av premiebaserade system ökar. När även avtalspensionen kommer att be-

stämmas av de samlade inkomsterna under livet stärks incitamenten för äldre att arbeta längre. Dessutom minskar kostnaderna för arbetsgivare som anställer äldre personer eftersom den sista arbetsgivaren inte längre behöver stå för en oproportionerligt stor andel av kostnaderna för avtalspensionen. Åtgärder som minskar incitamenten för arbetstagare och arbetsgivare att välja att avgångspensionera arbetskraft antas också genomföras. Dessutom görs antagandet att alla typer av skattereduktioner avskaffas för pensionssparande samtidigt som skatteskalorna justeras på ett sådant sätt att marginaleffekterna för personer som betalar statlig inkomstskatt inte ökar på grund av denna förändring.

De genomförda reformerna antas få betydande effekter inom vissa områden. Inflödet i sjukförsäkringssystemet består emellertid på ungefär samma nivå som tidigare, och de konjunkturella variationerna i sjukskrivningarna fortsätter att vara stora. Återflödet till arbetslivet ökar däremot genom effektivare kontroll och rehabilitering. Detta bidrar till att den inledande ökningen av antalet förtidspensioneringar, som antas vara lika omfattande som i trendscenariot, vänds till en minskning efter år 2007. Det ökade återflödet till arbetslivet och de ökade förtidspensioneringarna under början av perioden leder till att sjukskrivningarna minskar, men inte i så hög utsträckning att målet om en halvering nås till 2008. Den samlade effekten blir att ohälsotalen minskar i viss utsträckning, vilket redovisas i tabell 9.2.

Antagandet om ökade förtidspensioneringar påverkar sysselsättningsutvecklingen negativt fram till år 2007. Det nya pensionsystemet och förändringar i avtalspensionssystemen antas därefter bidra till att vända den nedåtgående trenden i den effektiva pensionsåldern. Som framgår av tabell 9.2 sker detta i första hand i gruppen 60–64-åringar. Tillsammans med en ökad kontroll i socialförsäkringssystemen antas detta leda till stärkta incitament att arbeta. För att kunna hålla sig kvar längre i arbetslivet antas fler ta ut delpension eller går ner i arbetstid före 65 års ålder, men vissa väljer också att öka sin veckoarbetstid. Sammantaget innebär detta att trenden mot minskat antal arbetade timmar per person i arbete upphör.

Tabell 9.2 Antaganden i basscenariot

<i>Procent</i>			
	2003	2010	2020
<i>Arbetskraftsdeltagande</i>			
män, 55–59 år	83,4	81,5	83,1
män, 60–64 år	58,3	56,3	59,6
kvinnor, 55–59 år	78,5	77,0	79,3
kvinnor, 60–64 år	52,5	48,5	54,3
<i>Sysselsättningsgrad</i>			
män, 55–59 år	80,5	78,7	80,2
män, 60–64 år	54,5	53,5	56,7
kvinnor, 55–59 år	76,5	74,8	77,0
kvinnor, 60–64 år	50,2	48,5	52,6
<i>I arbete av de sysselsatta</i>			
män, 55–59 år	84,4	84,8	85,3
män, 60–64 år	82,9	83,4	83,6
kvinnor, 55–59 år	81,1	81,6	81,8
kvinnor, 60–64 år	77,6	77,9	78,0
<i>Medelarbetstid¹</i>			
män, 55–59 år	39,8	39,8	39,8
män, 60–64 år	36,5	36,5	36,5
kvinnor, 55–59 år	34,0	34,0	34,0
kvinnor, 60–64 år	31,3	31,3	31,3

¹ Antal timmar per person i arbete.

Källor: SCB [b] och Finansdepartementet.

9.2.3 Sannolikheten att basscenariot inträffar

Utvecklingen i basscenariot innebär att arbetsutbudet per person år 2020 kommer att ligga på ungefär samma nivå som det gjorde år 1990 och 2000. Detta kan förefalla orealistiskt med tanke på att produktivitetsutvecklingen sannolikt kommer att leda till en ökad efterfrågan på fritid och minskat arbetsutbud. För att utvecklingen ska komma att bli som i detta scenario, kommer det således krävas relativt omfattande reformer för att motverka tendensen mot ett minskat arbetsutbud. Frågan om utvecklingen i detta scenario är sannolik eller inte blir därför en fråga om huruvida det är sannolikt att reformer av bland annat socialförsäkringssystemen kommer att genomföras i tillräcklig utsträckning för att upprätthålla det genomsnittliga arbetsutbudet per person. För att kunna svara på den frågan behöver vi kunna svara på två andra frågor. Den ena är om välfärden och samhällsutvecklingen gagnas av att arbetsutbudet

hålls uppe. Den andra är om det kommer att vara politiskt möjligt att genomföra förändringar som leder till ett bättre samhällsekonomiskt utfall.

I vår genomgång i kapitel 3 framgick att det är av stor vikt att upprätthålla arbetsutbudet för att kunna upprätthålla produktionen av välfärdstjänster och garantera att alla får tillgång till dessa tjänster på lika villkor. Om vi antar att de politiska prioriteringarna kommer vara sådana att denna målsättning även kommer att gälla framöver har vi fått ett svar på den första av de båda delfrågorna. För att kunna besvara den andra kan vi återigen erinra oss diskussionen om olika gruppers politiska inflytande. Givet att det är riktigt att möjligheterna att upprätthålla system som leder till ett minskat arbetsutbud minskar ju fler det är som berörs av dessa system kommer de politiska förutsättningarna för att kunna ändra systemen vara goda. I takt med att de äldre blir fler kommer det bli lättare att genomföra förändringar i exempelvis pensionssystemet som leder till ett ökat arbetsutbud bland de äldre.

Med den utveckling som beskrivs i basscenariot ökar sannolikheten att reformer genomförs som gör att välfärdssystemen blir mer långsiktigt hållbara. En god produktivitet utveckling och en allt djupare internationell integration kommer emellertid innebära att det blir nödvändigt med ständigt nya förändringar i systemen för att upprätthålla arbetsutbudet. En viktig anledning till det är att marginaleffekterna kvarstår på en hög nivå, vilket gör att efterfrågan på fritid ökar kontinuerligt i takt med produktivitet utvecklingen. Detta ställer allt högre krav på kontrollsystemen och administrationen av socialförsäkringarna eftersom människors egen drivkraft att komma tillbaka i arbete i många fall fortsätter att vara låg. Mot slutet av den period som våra scenarier täcker kan det därför bli nödvändigt att genomföra reformer av det slag som presenteras i sysselsättningsscenariot, om ambitionerna med avseende på välfärdssamhället kvarstår på nuvarande nivå.

9.3 Sysselsättningsscenariot

I detta scenario antas att det genomförs ett stort antal åtgärder som sammantaget ger starka ekonomiska drivkrafter och avsevärt förbättrade förutsättningar för de äldre att arbeta mer och längre. En central del av detta scenario jämfört med basscenariot är att marginaleffekterna i skatte- och socialförsäkringssystemen minskas

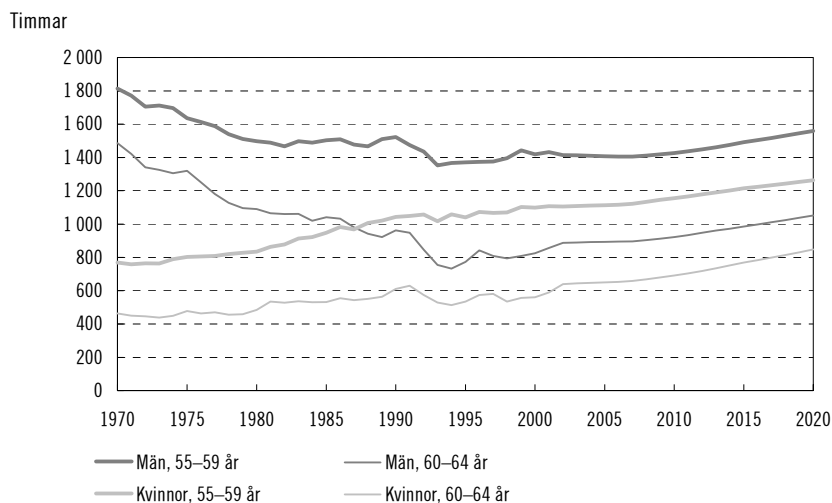
genom sänkta marginalskatter och sänkta ersättningsnivåer. Genom att åldersrelaterad inkomstbeskattning börjar tillämpas kan skattesänkningarna riktas speciellt mot den äldre arbetskraften som är känsligare för ekonomiska incitament än många andra grupper. Därigenom undviks ett problem för statsfinanserna som generella skattesänkningar skulle ha medfört, nämligen att grupper som i stor utsträckning ändå hade valt att arbeta heltid får sänkta skatter. På motsvarande sätt förändras ersättningsnivåer och principer i de sociala trygghetssystemen i första hand för de äldre. De minskade marginaleffekterna för de äldre motverkar effekterna av den ökade efterfrågan på fritid som produktivitetsutvecklingen leder till. De sänkta ersättningsnivåerna kombineras också med en ökad kontroll vid exempelvis sjukskrivningar. För att minska administrationskostnaderna och öka legitimiteten i trygghetssystemen görs de olika försäkringarna mer enhetliga. Förutom att de sänkta skatterna för äldre arbetskraft minskar kostnaderna att anställa äldre genomförs åtgärder av liknande slag som i basscenariot som ökar de äldres anställningsbarhet.

9.3.1 Arbetsutbud

Antagandena i sysselsättningsscenariot leder till att antalet arbetade timmar per person blir 23 procent högre för männen i gruppen 55–59 år och 40 procent högre för de äldsta männen år 2020 jämfört med trendscenariot. För kvinnorna är motsvarande ökningstal 30 respektive 55 procent. Det är således fråga om en anmärkningsvärt kraftig ökning, speciellt för de äldsta kvinnorna. Samtidigt innebär utvecklingen i sysselsättningsscenariot att trenden för de äldsta kvinnornas arbetsutbud är i det närmaste konstant sett över den längre tidsperioden 1970–2020, vilket framgår av diagram 9.5. För männen innebär reformscenariot i det längre perspektivet att antalet arbetade timmar per person nådde en bottennivå i samband med nittiotalskrisen och därefter vände uppåt. Läger vi ihop arbetsutbudet i gruppen män i åldern 55–59 år med det för kvinnor i samma ålder och motsvarande för de båda äldsta grupperna får vi ett approximativt mått för arbetsutbudet på familjenivå i de bägge ålderskategorierna. År 2020 uppgår detta mått till 2 822 för de yngre ”familjerna” och 1 898 för de äldsta ”familjerna”. År 1970 var motsvarande mått 2580 respektive 1950 timmar. Bland ”familjerna” i åldern 55–59 år är således arbets-

utbudet högre år 2020 än 1970, medan det bland de äldsta "familjerna" är lägre. Sammantaget blir arbetsutbudet i hela gruppen 55-64 år något högre år 2020 än år 1970 enligt sysselsättningsscenarioet.

Diagram 9.5 Arbetade timmar per person i respektive grupp, sysselsättningsscenarioet



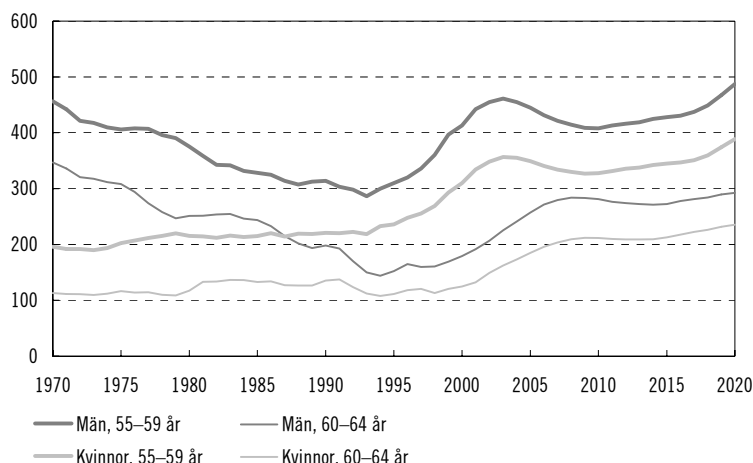
Anm: Utvecklingen 1970 till 2002 baseras empiriska data medan utvecklingen därefter baseras på egna antaganden.

Källor: SCB [a], SCB [b] och Finansdepartementet.

Som framgår av diagram 9.6 innebär sysselsättningsscenarioet ytterligare en kraftig ökning av det totala antalet arbetade timmar per grupp. Jämfört med basscenarioet är det totala antalet arbetade timmar för personer i åldern 55-59 år 11 procent högre. Jämfört med trendscenarioet är ökningen hela 26 procent. För personer i åldern 60-64 år är ökningen 19 procent jämfört med basscenarioet och 47 procent jämfört med trendscenarioet. Speciellt från år 2010 och framåt, dvs. när det som bäst behövs, ger de äldre grupperna ett värdefullt tillskott till arbetsutbudet enligt detta scenario. Det är således först i detta scenario som vi kan räkna med att de äldre kommer att lämna ett rejält bidrag för att vi ska kunna klara av de utmaningar som den demografiska utvecklingen innebär för välfärdssamhället.

Diagram 9.6 Arbetade timmar i respektive grupp, reformsценariot

Miljoner kronor



Anm: Utvecklingen 1970 till 2002 baseras empiriska data medan utvecklingen därefter baseras på egna antaganden.

Källor: SCB [a], SCB [b] och Finansdepartementet..

9.3.2 Antaganden och möjliga reformer

Skatte- och bidragsförändringar

I detta scenario ersätts de övriga trygghetssystemen med ålderspensionssystemet för personer som har fyllt 61 år. Personer som blir sjuka eller arbetslösa efter att de har fyllt 61 hänvisas således till uttag ur ålderspensionssystemet. Detta innebär att en person som slutar arbeta vid 61 års ålder får samma ersättning och framtida pension oavsett om personen är sjukskriven, arbetslös, förtidspensionerad eller väljer att avstå från arbete av andra skäl. Förutom att det ger ökade ekonomiska drivkrafter till arbete leder det till kraftigt minskade administrationskostnader. Även sjukvårdens knappa resurser kan användas mer effektivt eftersom det inte längre spelar någon roll för ersättningsnivån om exempelvis ryggvärk i ett enskilt fall ska utgöra tillräcklig grund för sjukskrivning. Eftersom det också blir mer lönsamt för individen att bevara sin arbetskapacitet ökar incitamenten att vidareutbilda eller omskola sig också i senare skeden av arbetslivet, liksom att i tid lämna arbetsplatser där risken för att slitas ut är stor.

Genom att låta ålderspensionssystemet ersätta socialförsäkringarna för personer som har uppnått 61 års ålder kan den del av arbetsgivaravgiften som går till att täcka utgifterna för bland annat sjukskrivning och arbetslöshet slopas för de äldre. Därmed skapas ett finansiellt utrymme som arbetsgivaren kan använda för att anpassa arbetsmiljön, sänka tempot eller omskola den anställde utan att det för den skull blir nödvändigt att sänka lönen. Det ökade utrymmet skulle också kunna användas till att höja lönen för att på så vis motivera den anställde att arbeta kvar längre. För äldre som har lyckats bevara, eller öka, sin arbetskapacitet kan en större andel av utrymmet användas för att höja lönen. För äldre personer som har blivit arbetslösa innebär den sänkta arbetsgivaravgiften att det blir lättare att hitta ett nytt arbete eftersom arbetskraftskostnaden sänks.

Åldersrelaterad inkomstbeskattning

För att öka de äldres motivation att arbeta sänks marginalskatten vid 55 respektive 60 års ålder. Ett sätt att åstadkomma detta är att införa en skattereduktion för samtliga äldre. Skattereduktionen skulle kunna uppgå till 5 procent för personer över 55 och 10 procent för personer över 60 års ålder. Ett annat sätt är att genomföra en kombinerad utgifts- och skattereform som omfördelar skatter och utgifter mellan staten och kommunerna och därmed gör det möjligt att sänka den genomsnittliga kommunalskatten till exempelvis 20 procent.¹¹⁴ Utöver detta skulle samtliga inkomsttagare under 60 år betala en statlig inkomstskatt. För inkomsttagare mellan 55 och 60 års ålder skulle skattesatsen i den statliga inkomstskatten uppgå till hälften av nivån för de yngre. Personer över 60 skulle vara befriade från statlig inkomstskatt.

Ökade drivkrafter för arbetsgivaren

En möjlig åtgärd som skulle öka incitamenten för arbetsgivarna att erbjuda goda arbetsförhållanden är att införa ett utökat arbetsgivaransvar vid sjukdom och arbetsskada med möjlighet till privata försäkringslösningar och statliga bidrag till förändringar av arbetsplatser. I kombination med sänkta ersättningsnivåer och ökad kon-

¹¹⁴ Se expertrapport 13 till Skattebasutredningen [SOU 2002:47].

troll av exempelvis sjukskrivningar gör detta att både arbetsgivaren och den anställda har starka incitament att undvika att personer blir långtidssjuka och att de som har drabbats också rehabiliteras i den utsträckning det är möjligt. En annan åtgärd som skulle öka arbetsgivares vilja att medverka till att äldre kan hålla sig kvar i arbetslivet är att beskatta avsättningar till avgångspension med en högre skattesats än vad som gäller för den särskilda löneskatten. Detta minskar risken för att arbetsgivaren väljer att avgångspensionera anställda som fortfarande har mycket kvar att ge i arbetslivet.

Arbetsmarknadens parter roll

I detta scenario antas också arbetsmarknadens parter ta fasta på att äldres arbetskapacitet varierar mer än yngres. För personer vars arbetskapacitet minskar relativt mycket är sannolikheten större att villkoren enligt kollektivavtalet inte passar för antingen den anställda eller arbetsgivaren. Genom att utnyttja det ökade ekonomiska utrymmet som de sänkta arbetsgivaravgifterna för personer över 61 innebär kan arbetsgivaren och facket medverka till lösningar som bidrar till att personer med nedsatt arbetskapacitet kan arbeta kvar. De stärkta incitamenten hos både arbetsgivaren och den anställda att hitta en lösning som gör det möjligt för den anställda att kvarstå i anställning borde leda till goda möjligheter att hitta en lösning som passar båda bättre än det tidigare anställningskontraktet. En sådan lösning kan innebära såväl förändringar i arbetstiden och arbetsuppgifterna som av lönen. Förutom att den enskilde kan få hjälp av facket vid denna förhandling och att det ska finnas möjlighet att gå till domstol om tvister uppstår kommer den enskildes position stärkas av att övriga reformer i detta scenario ökar anställningsbarheten på arbetsmarknaden i övrigt. Dessutom kommer den minskade tillgången på arbetskraft leda till att arbetstagarnas ställning stärks generellt.

Övriga reformer

Vid sidan av dessa mer långtgående reformer genomförs också många av de reformer som var aktuella redan i basscenariot. De ökade ekonomiska drivkrafterna till arbete som reformerna i detta

scenario antas medföra innebär att flera av dessa reformer nu leder till större effekt på arbetsutbudet. Ett exempel på detta är det individuella kompetenssparandet som blir ett viktigt sätt att finansiera vidareutbildning och omskolning som kommer att äga rum i ökad utsträckning eftersom det blir viktigare för den enskilde att kunna vara kvar i arbete.

Antaganden om arbetsutbudet

Reformerna i detta scenario antas få stora effekter för arbetsutbudet. Inflödet till sjukskrivningarna antas minska kraftigt samtidigt som långtidssjuka i stor omfattning rehabiliteras. Detta innebär att andelen av de sysselsatta som arbetar ökar för alla grupper. Speciellt stor är ökningen för de äldsta grupperna, vilket framgår av tabell 9.3. För de äldre kvinnorna ökar exempelvis närvaron med 5,6 procentenheter till 83,8 procent till år 2020. Detta innebär att frånvaron är mindre för denna grupp år 2020 än den är för både kvinnor i gruppen 55–59 år och den äldsta mansgruppen i början av perioden. Inflödet till förtidspension ökar även i detta scenario fram till år 2007, men ökningen uppgår bara till hälften av ökningarna som beräknats i trend- respektive basscenariot. Förtidspensioneringarna påverkar arbetskraftstalen och sysselsättningsutvecklingen svagt negativt. Därefter återhämtas de äldres arbetsutbud och sysselsättning starkt.

Tabell 9.3 Antaganden i sysselsättningsscenarioet

<i>Procent</i>			
	2003	2010	2020
<i>Arbetskraftsdeltagande</i>			
män, 55–59 år	83,6	83,3	89,7
män, 60–64 år	59,7	59,3	66,7
kvinnor, 55–59 år	78,8	78,0	83,4
kvinnor, 60–64 år	53,0	52,4	60,7
<i>Sysselsättningsgrad</i>			
män, 55–59 år	80,8	80,5	86,6
män, 60–64 år	56,3	57,0	64,1
kvinnor, 55–59 år	76,3	75,9	81,1
kvinnor, 60–64 år	50,5	50,4	58,8
<i>I arbete av de sysselsatta</i>			
män, 55–59 år	84,5	85,7	87,0
män, 60–64 år	83,2	85,2	86,5
kvinnor, 55–59 år	81,6	84,8	85,8
kvinnor, 60–64 år	78,1	81,9	83,5
<i>Medelarbetstid¹</i>			
män, 55–59 år	39,8	39,8	39,8
män, 60–64 år	36,5	36,5	36,5
kvinnor, 55–59 år	34,1	34,5	34,9
kvinnor, 60–64 år	31,3	32,2	33,2

¹ Antal timmar per person i arbete.

Källor: SCB [b] och Finansdepartementet.

Det genomsnittliga antalet arbetade timmar för både de äldre och de yngre männen är oförändrad under perioden eftersom de ökade incitamenten till arbete innebär att fler håller sig kvar i arbetslivet genom att minska sin arbetstid samtidigt som fler väljer att arbeta längre tid. För de båda kvinnogrupperna ökar däremot arbetstiden. Ökningen är speciellt hög för de äldsta kvinnorna.

9.3.3 Sannolikheten att sysselsättningsscenarioet inträffar

Totalt kommer arbetsutbudet år 2020 att vara ungefär lika stort både i åldrarna 55–59 och 60–64 som det var år 1970. Det kommer däremot ha skett en markant utjämning mellan könen eftersom antalet arbetade timmar per person bland männen i både gruppen 55–59 år och 60–64 år var väsentligt högre år 1970 än det kommer att vara år 2020, medan det omvända gäller för kvinnornas arbets-

utbud. Utvecklingen i sysselsättningsscenarioet kan ändå förefalla osannolik på grund av den kraftiga produktivitetsutveckling som kommer att ha ägt rum under perioden och det faktum att socialförsäkringssystemen var långt ifrån färdigutbyggda år 1970. För att vi ska få en utveckling som den enligt sysselsättningsscenarioet skulle det därför krävas långtgående reformer i både socialförsäkrings- och skattesystem.

Att så pass långtgående reformer – som för många i dag förmodligen framstår som om inte oönskade så i vart fall ogenomförbara – ska komma att genomföras är mer sannolikt under den senare delen av perioden vi studerar. Påfrestningarna från den demografiska utvecklingen skulle då kunna leda fram till att exempelvis åldersrelaterad inkomstbeskattning införs. Acceptansen för reformer av detta slag blir förmodligen också större vid en dålig produktivitetsutveckling eller om Sverige drabbas av någon omfattande ekonomisk kris. Om de genomförs trots att produktivitetsutvecklingen är god och trots att Sverige inte drabbas av värre kriser än omvärlden, kan reformer av detta slag innebära att Sverige klarar de demografiska påfrestningarna bättre än andra länder.

De negativa konsekvenserna av reformerna behöver inte bli så stora som det kan verka. Att skatteintäkterna från de äldre skulle sjunka mer än utgifterna är osannolikt av skäl som redan berörts. Beträffande trygghetssystemen behöver sänkta ersättningsnivåer inte innebära en sänkt ekonomisk standard om produktivitetsutvecklingen fortsätter i samma takt som hittills. Insikten om detta och om att åldrandet och internationaliseringen gör att den offentliga sektorns resurser är knappa ökar sannolikheten för att transfereringarnas andel av de offentliga utgifterna kommer att minska. De förändringar som skulle krävas i de sociala trygghetssystemen och på skatteområdet för att upprätthålla arbetsutbudet är förmodligen inte större än de förändringar som genomförts i stabiliseringspolitiken och skattepolitiken under de senaste 20 åren som en följd av internationaliseringen. En självständig Riksbank, en rörlig växelkurs och kraftigt sänkta marginalskatter sågs i början av 1980-talet förmodligen som minst lika svårtänkbart som exempelvis åldersrelaterad inkomstbeskattning ses i dag, i den mån det ens diskuterades.

En lärdom av de stabiliseringspolitiska misslyckanden som ledde fram till den djupa nittiotalskrisen är att det är viktigt att tidigt sätta sig in i hur villkoren förändras och hur politiken bäst kan anpassas för att uppnå målen om en hög och uthållig tillväxt och en

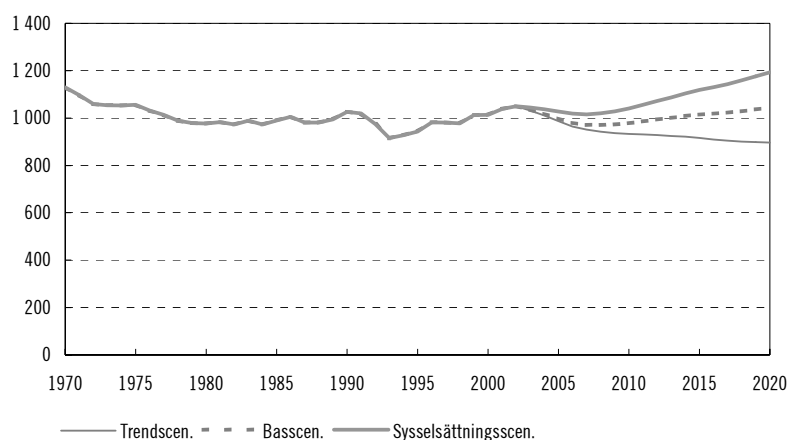
bevarad välfärd. Att de senaste årens kraftigt ökande sjukskrivningar skulle kunna bidra till ett minskat arbetskraftsdeltagande tio år framåt i tiden hade kanske varit möjligt att inse och att göra något åt. På samma sätt vore det allvarligt om vi först tio år framåt i tiden börjar inse att de äldre har blivit en allt svagare grupp ju större andel av befolkningen de har kommit att utgöra, och att frånvaron av reformer för att upprätthålla arbetsutbudet har drabbat de svagaste pensionärsgrupperna hårdast.

9.4 Effekter på antalet arbetade timmar totalt i ekonomin, jämförelse mellan scenarierna

För att besvara frågan i vilken utsträckning förändringar i arbetsmarknadsbeteende bland de äldre kan påverka utvecklingen i hela ekonomin måste de olika scenarierna jämföras sinsemellan samt relateras till utvecklingen bland övriga delar av befolkningen. Den sammantagna effekten på de äldres arbetsmarknadsbeteende varierar mellan de olika scenarierna. I trendscenariot kommer antalet arbetade timmar per person bland de äldre att minska påtagligt mellan år 2002 och 2007. Därefter avtar minskningen som fortsätter svagt hela perioden till år 2020. I slutåret för scenariot kommer antalet arbetade timmar per person bland de äldre att vara lägre än under krisåren i början av 1990-talet och även det lägsta sedan 1970. Även i basscenariot syns en påtaglig nedgång fram till år 2007 men efter år 2007 förväntas arbetsmarknadsbeteendet vara oförändrat i ett par år för att därefter öka så att antalet arbetade timmar per person i gruppen år 2020 motsvarar samma nivå som 1990 och 2000. I sysselsättningsscenariot undviks en del av nedgången i antalet arbetade timmar som förväntas i de övriga scenariernas inledande period. Detta medför att nedgången i arbetade timmar per person fram till år 2007 blir begränsad. Därmed utgår de förväntade positiva effekterna av de politiska insatserna från en högre startnivå och resulterar i att antalet arbetade timmar per person år 2020 är högre än det var år 1970. Skillnaden i slutåret mellan trendscenariot och sysselsättnings-scenariot är cirka 300 timmar per år och individ i befolkningen mellan 55 och 64 år. Basscenariot slutar på en nivå i antal arbetade timmar som hamnar mitt emellan trendscenariot och sysselsättnings-scenariot.

Diagram 9.7 Arbetade timmar per person i åldern 55–64 år i respektive scenario

Antal timmar



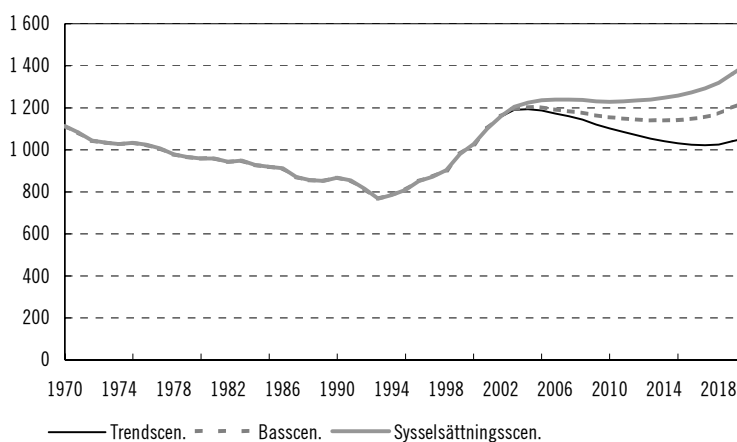
Anm: Utvecklingen 1970 till 2002 baseras empiriska data medan utvecklingen därefter baseras på egna antaganden.

Källa: SCB [b] och Finansdepartementet.

Summeras antalet arbetade timmar totalt för de äldre ser resultatet något annorlunda ut eftersom den demografiska sammansättningen i befolkningen ger genomslag. I trendscenariot minskar det summerade antalet arbetade timmar för de äldre oavbrutet till år 2017 och de tre sista åren i perioden sker en återhämtning. I de övriga scenarierna är perioden med ett minskat antal arbetstimmar kortare och mindre dramatisk än i trendscenariot samtidigt som ökningen i slutet på perioden är kraftigare och sker under en längre tidsperiod. Sammantaget innebär det att skillnaden i antal arbetade timmar mellan trendscenariot och basscenariot slutåret 2020 är omkring 16 procent eller cirka 170 miljarder timmar. Mellan sysselsättningsscenarioet och basscenariot är skillnaden 33 procent eller cirka 350 miljarder timmar.

Diagram 9.8 Totala antalet arbetade timmar för personer i åldern 55–64 år i respektive scenario, miljoner timmar

Miljoner timmar



Anm: Utvecklingen 1970 till 2002 baseras empiriska data medan utvecklingen därefter baseras på egna antaganden.

Källor: SCB [a], SCB [b] och Finansdepartementet.

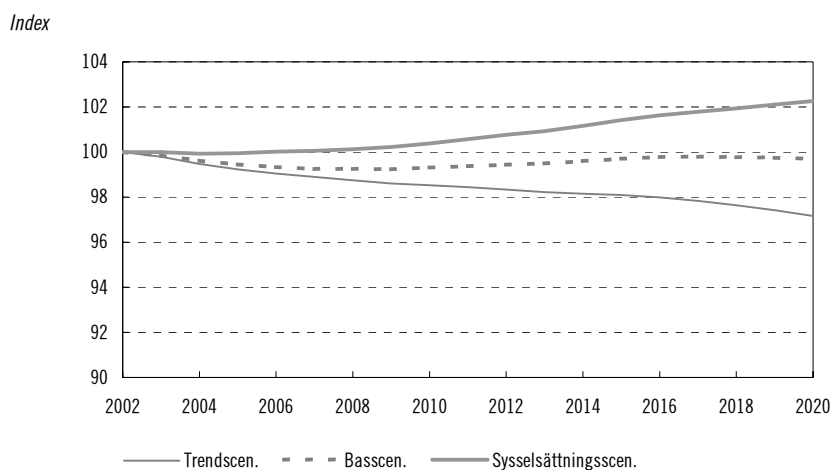
Om scenarierna för de äldres arbetskraftsutbud läggs samman med det förväntade framtida arbetsutbudet för övriga åldersgrupper, 16–54 år, kan de olika scenariernas betydelse för det totala antalet arbetade timmar i ekonomin urskilja, se diagram 9.9.¹¹⁵ Skillnaden i antalet arbetade timmar mellan basscenariot och trendscenariot motsvarar en ökning med omkring 2,5 procent år 2020, och cirka 5 procent mellan sysselsättningsscenariot och trendscenariot. Relateras det totala antalet arbetade timmar med utgångsåret 2002 innebär trendscenariot att det totala arbetsutbudet är klart lägre (cirka tre procent) år 2020. Vid basscenariot sker en svag minskning (0,3 procent) mellan 2002 och 2020 och vid reformscenariot sker en ökning (cirka två procent) av det totala antalet arbetade timmar i ekonomin.

Diagram 9.9 visar att förändringarna i arbetsmarknadsbeteendet hos de äldre i arbetskraften även kan ha effekt på arbetsutbudet för ekonomin som helhet. Skillnaden mellan trendscenariot, där vi

¹¹⁵ Övriga grupperns arbetsutbud är samstämmigt med basscenariot i Bilaga 1-2 till Långtidsutredningen 2003/2004, se SOU 2004:11, men med undantag för att den kortsiktiga anpassningen mellan 2003 och 2007 som ej beaktas i vår jämförelse.

antagit att den fortsatta trenden mot ett minskat arbetsutbud bland äldre fortsätter, och sysselsättningsscenariot, där vi antagit att politiska reformer för ett ökat arbetsutbud ger goda effekter, kan vara avgörande för om det totala arbetsutbudet i ekonomin kommer att minska eller öka till år 2020.¹¹⁶

Diagram 9.9 Index antal arbetade timmar totalt i ekonomin vid olika scenarier för de äldre till år 2020. Index år 2002=100



Anm: De beräknade antalet arbetade timmar för övriga delar av befolkningen, 16–54 år överensstämmer med basscenariot i Bilaga 1-2 till Långtidsutredningen 2003/04, SOU 2004:11, men med undantag för att den kortsiktiga anpassningen mellan 2003 och 2007 ej beaktas i vår jämförelse.

Källor: SCB [a], SCB [b] och Finansdepartementet.

¹¹⁶ Antagandet i beräkningen innebär att åtgärderna som förknippas med de olika scenarierna endast påverkar den äldre befolkningens arbetsmarknadsbeteende och inte övriga befolkningen. Detta är emellertid osannolikt i praktiken eftersom många av reformerna sker i system som även innefattar andra åldersgrupper.

Även socialisten har och måste ha det allra största intresse av produktionens ökning.

Ernst Wigforss

10 Sammanfattning och slutsatser

I Sverige liksom i många andra EU- och OECD-länder kommer den demografiska utvecklingen innebära att andelen äldre i befolkningen ökar under de kommande decennierna. Det är inte bara andelen av befolkningen i arbetsför ålder som kommer att minska, utan också det absoluta antalet i arbetsför ålder. Den demografiska utvecklingen kommer att ställa höga krav på anpassning av såväl ekonomin som välfärdssystemen. Bland annat måste arbetsmarknaden anpassas till att arbetskraften krymper och till att medelåldern i arbetskraften stiger. För att upprätthålla den ekonomiska tillväxten och säkerställa finansieringen av de offentliga välfärdssystemen är det av stor vikt att antalet arbetade timmar i den privata sektorn upprätthålls. Ett högt arbetsutbud i alla delar av befolkningen är avgörande för om detta ska lyckas. Ett ökat arbetsutbud bland personer i ålder 55-64 år genom ökad sysselsättning, ökad arbetstid eller minskad frånvaro är ett av flera sätt att hantera den demografiska utmaningen.

Äldre kan lämna arbetslivet före 65 års ålder via olika vägar. De offentligt finansierade trygghetssystemen, exempelvis sjukförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen, utgör en möjlighet. Olika typer av pensionslösningar, exempelvis avgångspension eller tidiga uttag av ålders- eller avtalspension, utgör en annan möjlighet. Tidiga utträden kan även helt eller delvis finansieras privat genom exempelvis pensionsförsäkringar eller annat sparande. De olika systemen för tidiga utträden påverkar vid vilken ålder de äldre lämnar arbetskraften och i vilken utsträckning de arbetar under de sista åren i arbetslivet. Medan arbetskraftsdeltagandet bland äldre är högt i Sverige ligger antalet arbetade timmar per person i den äldre befolkningen på en internationellt sett genomsnittlig nivå. Att antalet arbetade timmar är relativt lågt trots det höga arbetskraftsdeltagandet beror bland annat på att många äldre är långtidssjukskrivna eller

långtidsarbetslösa under de sista åren i arbetslivet. Det är med andra ord många äldre som formellt är kvar i arbetskraften men som finansierar ett tidigt utträde via de sociala trygghetssystemen.

Ekonomiska drivkrafter och tidiga utträden

De senaste årens forskning om äldres utträdesbeslut har visat att ekonomiska drivkrafter spelar roll både för när och i vilken form utträdet ur arbetslivet sker. I länder där den implicita skatten på fortsatt arbete är förhållandevis låg, exempelvis Sverige, är arbetskraftsdeltagandet bland äldre i allmänhet högre än i länder där det är mindre lönsamt att fortsätta arbeta. Forskningen har också visat att de ekonomiska drivkrafterna till arbete påverkar antalet sjukskrivna, arbetslösa och sjukpensionerade, åtminstone om kontrollen och kraven på aktivering är låga eller inte fungerar. Generösa trygghetssystem, i form av exempelvis höga ersättningsnivåer och få karensdagar, innebär att stödet till dem som drabbats av ohälsa och arbetslöshet är gott. Men generositeten innebär också att fler kommer att vara sjukskrivna och arbetslösa och att fler kommer att göra sitt utträde ur arbetslivet via dessa system än om systemen hade varit mindre generösa.

Mönstret för äldres utträden ur arbetslivet avspeglar i stort de ekonomiska drivkrafterna i de svenska pensions- och trygghetssystemen. Ålderspensionssystemet premierar ett fortsatt arbetskraftsdeltagande men inte nödvändigtvis arbete eftersom bland annat arbetslöshetsersättning och sjukpenning också ger pensionsrättigheter. Skillnaden i pension och livsinkomst om en person gör sitt utträde ur arbetslivet genom tidigt uttag av ålderspension eller genom ett eller flera år med ersättning från andra trygghetssystem blir därför stor. Detta kan förklara varför det fortfarande är relativt få som tar ut ålderspension från 61 års ålder. De relativt goda möjligheterna att finansiera tidiga utträden ur arbetslivet genom övriga trygghetssystem sätter till viss del flexibiliteten i det nya pensionssystemet ur spel.

Välfärds- och fördelningspolitiska effekter

Höga ersättningsnivåer som inte uppvägs av en fungerande kontroll medför att en större andel av välfärden tas ut i form av

arbetsbefrielse via de sociala trygghetssystemen. Inom sjukförsäkringen innebär en hög grad av generositet att fler personer med en lägre grad av nedsättning av arbetsförmågan är frånvarande på grund av sjukdom. Så länge som samhällets resurser är tillräckliga utgör detta inget problem. Generositeten signalerar att samhället har råd med en hög sjukfrånvaro och att människor med en mindre nedsättning av arbetsförmågan kan slippa arbeta. Att människor reagerar på de ekonomiska drivkrafterna genom att vara sjukfrånvarande i högre utsträckning är naturligt och behöver inte utgöra ett problem. Om samhällets resurser däremot är knappa kan en hög grad av generositet däremot leda till problem. Om inte skattekvoten kan höjas innebär en hög frånvaro bland personer med en mindre nedsättning av arbetsförmågan att det blir mindre över för finansieringen av offentligt finansierade välfärdstjänster. Det blir även svårare att finansiera stödet till personer som till följd av svårare funktionsnedsättningar inte kan arbeta vidare.

Att generositeten i systemen tenderar att bli mindre ju fler som använder dem kan också leda till problem. Detta innebär i och för sig att trygghetssystemen lättare uppnår balans eftersom färre tenderar att efterfråga stöd när stödet blir mindre generöst, men det sker till priset av en sänkt ersättningsnivå till personer som inte har någon möjlighet att arbeta. Om frånvaron i stället kan reduceras genom en ökad kontroll och krav på aktivering kan denna effekt förhindras. Bland annat bristen på resurser hos försäkringskassorna och läkarna samt svårigheten att diagnostisera flera av vår tids vanligaste sjukdomar, exempelvis ryggproblem och olika lättare psykiska problem, innebär emellertid att detta kan vara en svårframkomlig väg.

Även samhällets stöd per person i den äldre befolkningen, i förhållande till BNP, kan förväntas bli mindre ju fler de äldre blir. Detta skulle kunna uttryckas som att de äldres politiska inflytande sannolikt inte ökar i samma takt som deras andel av befolkningen. En orsak till det – relativt sett – minskade politiska inflytandet är att en ökad andel äldre sannolikt innebär att de i allt mindre utsträckning ser sig själva som en homogen grupp med sammanfallande politiska intressen. Det är inte heller självklart att äldre i första hand identifierar sig med andra äldre. För många äldre kan det vara viktigare att deras barn och barnbarn får det bättre ekonomiskt än att stödet till svaga pensionärsgrupper höjs. En annan anledning till varför de äldres politiska inflytande sannolikt

inte kommer att öka i samma takt som deras andel av befolkningen är att det är svårare att organisera stora grupper politiskt.

Ett relativt sett minskat politiskt inflytande för de äldre kan göra det lättare att genomföra reformer som skulle öka äldres arbetsutbud. Det minskade politiska inflytandet innebär emellertid också en risk för att delar av den äldre befolkningen kommer att få bära en opropotionerligt stor del av den börda som den demografiska utvecklingen kan komma att innebära. För att äldre med stora behov ska kunna få dessa tillgodosedda är det med andra ord viktigt att personer med en kvarvarande arbetsförmåga kan förmås att arbeta kvar längre och att deras kunskaper tas till vara i arbetslivet.

Rättvisa- och legitimitetsproblem

Att ersättningsnivån i socialförsäkringssystemen påverkar hur många som får sin försörjning från dem betyder inte att det är möjligt att fritt välja någon av dessa för att finansiera sitt utträde. Däremot är det fler som föredrar att göra sitt utträde via något av dessa system om ersättningsnivån är hög, vilket innebär att de utsätts för ett större söktryck. I sjukförsäkringen innebär det högre söktrycket – i kombination med bristen på resurser för kontroll och svårigheten att diagnostisera många av de åkommor som drabbar de äldre – en ökad risk för att personer med identiska problem behandlas olika. Om en person med ryggsproblem bedöms ha en nedsättning av arbetsförmågan som motiverar sjukskrivning eller sjukpension blir det ekonomiska utfallet avsevärt mycket bättre än om personen gör ett tidigt uttag av ålderspension.

Arbetslöshetsförsäkringen lider av liknande problem. En person som har en handläggare på arbetsförmedlingen som ställer höga krav på att personen ska söka arbete både utanför den egna orten och i andra yrken löper inte bara en större risk att till följd av sanktionsåtgärder bli utan arbetslöshetsersättning än andra arbetslösa, utan får också en lägre pension om ingen arbetslöshetsersättning betalas ut. I situationer som dessa är risken överhängande att personer som är bra på att ta tillvara sina rättigheter får ut mer än andra ur socialförsäkringssystemen.

Det kommer alltid att finnas gränsdragningsproblem av detta slag i de offentliga trygghetssystemen. Ersättningsnivån spelar emellertid roll för hur stort problemet blir eftersom en lägre

ersättningsnivå innebär att självriskan blir högre. Beträffande sjukförsäkringen medför en lägre ersättningsnivå att fler personer med en kvarvarande arbetsförmåga kommer att arbeta vidare. Dessutom kommer skillnaderna i det ekonomiska utfallet mellan personer som trots identiska problem behandlas olika bli mindre. Det behöver inte heller uppstå meningsskiljaktigheter mellan läkare och försäkringskassa å ena sidan och försäkringstagaren å den andra i lika hög utsträckning. I stället för en långdragen process för att avgöra om individen har en tillräcklig nedsättning av arbetsförmågan för att motivera fortsatt sjukpenning eller sjukpension kan de gemensamma krafterna riktas in på att få till stånd ett fungerande rehabiliteringsarbete. Om problemet däremot angrips genom en ökad kontroll kommer motsättningarna mellan de inblandade aktörerna sannolikt att öka, samtidigt som mer resurser används till olika kontrollaktiviteter som knappast underlättar för den enskilde att återgå i arbete.

Ohälsa och arbetsmiljö

De senaste årens kraftiga ökning i ohälsotalen motsvaras inte av en kraftigt försämrad hälsa bland den svenska befolkningen. Objektiva mått såsom den förväntade medellivslängden visar snarare på en förbättrad hälsa över tiden. Jämfört med EU-länderna ligger medellivslängden i Sverige i topp. Även mer subjektiva mått som hur individerna själva upplever sitt hälsotillstånd har uppvisat ett relativt stabilt mönster över tiden. Detta innebär emellertid inte att det inte finns betydande ohälsa- och arbetsmiljöproblem bland de äldre. Mycket tyder på att arbetslivet i vissa avseenden har förändrats på ett sådant sätt att det har blivit svårare för många äldre att hålla sig kvar i arbete. Mellan 1991 och 1999 har det exempelvis blivit fler som upplever ökad anspänning i arbetet eller att arbetet är kroppsligt ansträngande eller innehåller upprepade moment. Vidare ansåg en större andel av kvinnorna år 2000/2001 att deras arbetsförmåga var nedsatt än tidigare under 1990-talet. Ökningen var särskilt stor bland äldre kvinnor.

Det kan finnas ett samband mellan möjligheterna för de äldre att finansiera tidiga utträden ur arbetslivet och de förändrade förutsättningarna på arbetsmarknaden. I takt med att allt fler äldre har lämnat arbetslivet i relativt tidiga år kan arbetsgivarna helt enkelt ha anpassat arbetstempot och kvalifikationskraven till de

yngre medarbetarna. För de äldre som är kvar i arbetslivet kan det högre tempot och de högre kraven ha lett till en ökad risk att drabbas av ohälsa och arbetslöshet. Det har kanske heller inte framstått som lönsamt för arbetsgivarna att anpassa arbetsmiljön efter de äldres behov eller att ge dem vidareutbildning eftersom sannolikheten att de ändå lämnar arbetslivet har upplevts som stor. Den bristande anpassningen och satsningen på de äldre kan i sin tur ha ökat risken för utslagning från arbetslivet ytterligare. Att arbetsgivaren inte har behövt bära några direkta kostnader för utträdet, annat än under den eventuellt inledande sjuklöneperioden, är sannolikt också en viktig förklaring till att inte mer har gjorts för att anpassa arbetsförhållandena till de äldre.

Skattekilor

Finansieringen av de olika offentliga system som används vid tidiga utträden kan påverka omfattningen av de tidiga utträden eftersom den medverkar till höga marginal- och tröskeleffekter som försvagar individernas ekonomiska drivkrafter till fortsatt arbete. De successiva höjningarna av de sociala avgifterna, som till stora delar finansierar trygghetssystemen, kan också ha satt ökad press på arbetsgivarna att driva upp produktiviteten ytterligare. Finansieringen medför ökade skattekilor för alla, men har sannolikt störst betydelse för personer med inkomster som ligger över skiktgränsen för den statliga inkomstskatten och över taken i pensions- och trygghetssystemen. En orsak till det är att den statliga inkomstskatten och de sociala avgifterna över taken utgör en implicit beskattning av fortsatt arbete eftersom de inte ger upphov till ytterligare förmåner. Dessa grupper påverkas däremot inte i lika hög utsträckning som andra grupper av ersättningsnivåerna i trygghetssystemen eftersom de i allmänhet har en låg faktisk ersättningsnivå och därmed en högre självrisk.

Andra faktorer som har bidragit till tidiga utträden bland personer med relativt höga inkomster är att de ofta har erbjudits olika typer av avgångsersättningar och dessutom ofta har omfattats av förmånsbaserade avtalspensionssystem som givit incitament till tidiga utträden. Även om dessa utträden inte finansieras med skattemedel återstår en betydande kostnad för samhällsekonomin i form av produktionsbortfall och bortfall av skatteintäkter. Att arbetsgivare till personer i denna grupp har pensionsparat för

deras räkning, eller att de själva har gjort det, behöver däremot inte ha minskat arbetsutbudet, såvida inte sparandet har varit förknippat med krav på eller incitament till tidiga utträden. Pensionssparande av detta slag kan tvärtom ha skjutit upp utträdet eftersom ersättning från arbetsgivaren i form av skattesubventionerat pensionssparande i stället för lön minskar den implicita beskattningen och därmed ökar incitamenten till fortsatt arbete. Det privata pensionssparandet har spelat samma roll eftersom det innebär en möjlighet att skjuta upp beskattningen till efter pensionen och därmed reducera den statliga inkomstskatten.

Ekonomiska drivkrafter i ålderspensionssystemet

I ett antal räkneexempel i kapitel 8 visas att möjligheten till tidiga utträden via de sociala trygghetssystemen förtar mycket av de ekonomiska drivkrafterna till arbete som finns i det nya ålderspensionssystemet. En person som i vuxen ålder omskolar eller vidareutbildar sig under ett år, och därigenom lyckas hålla sig kvar i arbete under fler år, har små möjligheter att vinna någonting ekonomiskt på detta om alternativet är att gå sjukskriven eller arbetslös under de sista åren före pension. Både livsinkomsten och pensionen blir i många fall högre om personen arbetar kvar i sitt gamla arbete och tvingas sluta arbeta vid 61 års ålder på grund av ohälsa eller arbetslöshet. Även rättviseproblemet illustreras i räkneexemplen. Om medelinkomsttagaren i exemplen blir sjukskriven från 61 till 65 års ålder får han eller hon en pension som från 65 års ålder är omkring 35 procent högre än om personen tar ut ålderspension från 61 års ålder. Till detta kommer att ersättningen under perioden som sjukskriven är avsevärt mycket högre än vad ett tidigt uttag av ålderspension ger. Sammantaget blir skillnaden i livsinkomst mellan de båda fallen betydande.

Reformalternativ

För att de äldre ska välja att arbeta kvar och bidra till att upprätthålla antalet arbetade timmar måste det bli mer lönsamt att fortsätta arbeta. De ekonomiska drivkrafterna för arbetsgivarna att bibehålla de äldre i arbete behöver också stärkas. Reformerna på dessa områden kan ses som komplementära, dvs. de stärker effekterna av

varandra. Åtgärder som gör det mer lönsamt för de äldre att arbeta kvar längre innebär också att det blir mer lönsamt för arbetsgivaren att anpassa arbetsmiljön och arbetsuppgifterna till den enskilde. Orsaken är att starkare ekonomiska drivkrafter till arbete medför en ökad sannolikhet att äldre är kvar i arbete längre och därmed ökar möjligheten att arbetsgivarens satsningar på anpassning blir lönsam.

På motsvarande sätt innebär åtgärder som gör det mer lönsamt för arbetsgivaren att anpassa de äldres arbetsförhållanden och satsa mer på kompetensutveckling att det blir lättare för äldre med en minskad arbetsförmåga att vara kvar i arbetslivet. Ett sätt att åstadkomma detta är att arbetsgivaren får stå för en del av sjukkostnaderna även efter den inledande sjuklöneperioden. Det blir då inte längre möjligt att helt lasta över problemen på socialförsäkringssystemen, vilket gör det mer lönsamt för arbetsgivaren att anpassa arbetsvillkoren till de enskilda individerna.

Det nya ålderspensionssystemet kan spela en viktig roll för att stärka individernas ekonomiska drivkrafter till fortsatt arbete. Det är emellertid långt ifrån tillräckligt eftersom de övriga trygghetssystemen förtar mycket av drivkrafterna till arbete, utbildning och hälsa som systemet skulle kunna generera. Ett sätt att minska detta problem är att modifiera pensionssystemet så att exempelvis ersättning vid sjukfrånvaro och arbetslöshet efter 61 års ålder inte genererar ytterligare pensionsrättigheter. Ett annat sätt är att rätten till exempelvis sjukpenning begränsas till maximalt ett år efter att personen har fyllt 61. En sådan reform skulle också öka rättvisan mellan dem som gör sitt utträde via något av trygghetssystemen och dem som – trots likartade problem – måste välja mellan att arbeta kvar eller att finansiera sitt utträde genom tidigt uttag av ålderspension.

Ett mer långtgående förslag är att helt ersätta de övriga trygghetssystemen med ålderspensionssystemet efter 61 års ålder. Personer som blir sjuka eller arbetslösa efter 61 års ålder skulle då vara hänvisade till en kortare eller längre period av uttag av ålderspension eller ersättning från något alternativt försäkringssystem på försäkringsmässiga grunder. Genom att sänka de sociala avgifterna för anställda över 61 år i motsvarande utsträckning skulle ett finansiellt utrymme skapas som arbetsgivarna skulle kunna använda för att anpassa arbetsmiljön, sänka tempot eller omskola den anställde utan att det för den skull

blir nödvändigt att sänka lönen. Det ökade utrymmet kan även användas till att höja lönen för att på så vis motivera den anställde att arbeta kvar längre. För äldre som har lyckats bevara – eller öka – sin arbetskapacitet kan en större andel av utrymmet användas för att höja lönen.

Det sistnämnda förslaget skulle sannolikt öka lönespridningen mellan de äldre. Den ökade lönespridningen avspeglar den ökade spridning i arbetsförmågan som inträffar när vissa äldre lyckas upprätthålla mer av sin kapacitet än andra. Pensions- och trygghetssystemen förlorar därmed en del av sin funktion som består i att utgöra en försäkring mot minskande arbetskapacitet. För att motverka detta kan staten ge stöd till omskolning av äldre och anpassning av arbetsmiljön. Även ett gott samarbete mellan arbetsgivaren och fackföreningen skulle kunna spela en viktig roll för att skapa goda förutsättningar för individen att arbeta vidare genom anpassning av arbetsvillkoren.

Ytterligare en möjlighet att stärka de ekonomiska drivkrafterna till arbete är att införa åldersrelaterad inkomstbeskattning. En av flera möjliga varianter är att det införs en skattereduktion på exempelvis 5 procent vid 55 års ålder och 10 procent vid 60 års ålder. En anledning till att detta kan vara motiverat är att de äldres arbetsutbud förefaller att vara mer elastiskt än yngres arbetsutbud. Detta kan bland annat bero på att det är socialt mer accepterat att sluta arbeta eller minska sin arbetstid efter 60. En sådan åtgärd skulle också kunna leda till att arbetsbördan blir mer jämnt fördelad över livet. Om arbete blir relativt sett mer lönsamt på äldre dar blir det viktigare att hålla sig kvar i arbete och undvika att slita ut sig i yngre åldrar.

Framtidsutsikter

Scenarierna i kapitel 9 visar att de äldre kan komma att spela en viktig roll på den framtida arbetsmarknaden och därmed bidra till att hantera den förestående demografiska utmaningen. Åtgärder som minskar generositeten i olika system för tidiga utträden, och åtgärder som stärker de ekonomiska drivkrafterna för arbetsgivarna att anpassa arbetsvillkoren efter de enskilda individernas förutsättningar, kompletterar och förstärker varandra och kan leda till att en positiv spiral uppstår. En del av de senaste decenniernas nedgång i äldres arbetsutbud skulle därmed kunna återtå.

I det mest positiva scenariot, som bygger på att förhållandevis långtgående åtgärder av detta slag genomförs, kommer det genomsnittliga antalet arbetade timmar per person i åldern 55-64 år vara något större år 2020 än år 1970. Denna utveckling kan framstå som orealistisk men borde vara möjlig eftersom mycket av den nedgång i de äldres arbetsutbud som utbyggnaden av olika system för tidiga utträden har inneburit uppkom redan under 1960-talet. Andra faktorer som talar för detta är den ökade medellivslängden och det faktum att kvinnors arbetsutbud fortfarande var relativt lågt vid sjuttioalets början.

Skillnaden mellan det mest positiva scenariot, som förutsätter relativt kraftfulla politiska insatser, och ett scenario som bygger på att de hittillsvarande trenderna består, uppgår för gruppen 55-64 år som helhet till 350 miljoner arbetade timmar per år. Detta innebär att de äldre i det mest positiva scenariot svarar för 33 procent fler arbetade timmar. Eftersom det totala antalet arbetade timmar uppgick till drygt 6 800 miljoner år 2002 uppgår skillnaden mellan de båda scenarierna till omkring 5 procent av dagens totala arbetsutbud. Detta visar att de äldre kan utgöra en betydande tillväxtpotential under de kommande decennierna. De äldre kan emellertid inte själva lösa det framtida försörjningsproblemet. Reformerna som stärker de ekonomiska drivkrafterna till arbete också bland andra grupper är därför nödvändiga för att upprätthålla arbetsutbudet och därmed välfärden.

Om åtgärder också genomförs för att öka antalet arbetade timmar bland övriga grupper på arbetsmarknaden behöver effekterna av den demografiska utvecklingen på bland annat möjligheterna att finansiera olika välfärdstjänster – som inte minst många av de äldre är beroende av – inte bli så känbara som de annars kan komma att bli. I grunden handlar behovet av att upprätthålla arbetsutbudet om en anpassning till att den demografiskt gynnsamma period som har rått under de årtionden då de sociala trygghetssystemen och välfärdssamhället byggdes upp snart är över. Erfarenheterna av inte minst nittiotalskrisen talar för att problemen och de ingrepp som måste göras för att lösa dem blir större ju längre vi väntar.

Referenser

- Alecta [2003], "Din tjänstepension i Alecta", [http://www.alecta.se/WEB/INTERNET/Lankdatabas.nsf/ByKey/1311.pdf/\\$file/1311.pdf](http://www.alecta.se/WEB/INTERNET/Lankdatabas.nsf/ByKey/1311.pdf/$file/1311.pdf).
- Andersson, A. [2002], *Arbetsmiljöns utveckling för kvinnor och män i olika ålder*, Bilaga 3 till SOU 2002:62, Fritzes, Stockholm.
- Andersson, B., Berg, L. & Klevmarken, A. [2002], *Inkomst och förmögenhetsfördelning för dagen och morgondagens äldre*, Bilaga B till SOU 2002:29, Fritzes, Stockholm.
- Arai, M. & Skogman-Thoursie, P. [2001], "Incentives and Selection in Cyclical Absenteeism", FIEF Working Paper Series 2001 No. 167, Stockholm.
- Arbetslivsinstitutet [2001], "Ett hållbart arbetsliv för alla åldrar", Arbetslivsinstitutet 2001:01.
- Aronsson, G. & Kilbom, Å. [1996], *Arbete efter 45 – historiska, psykologiska och fysiologiska perspektiv på äldre i arbetslivet*, Fakta från Arbetslivsinstitutet, Arbetslivsinstitutet.
- Broström, G., Johansson, P. & Palme, M. [2002], "Economic Incentives and Gender Differences in Work Absence Behavior", IFAU Working Paper, 2002:14, Uppsala.
- Bucht, C., Bylund, J. & Norlin, J. [2000], *En åldrande befolkning – konsekvenser för svensk ekonomi*, Bilaga 9 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes, Stockholm.
- Coile, C. C. [2003], "Retirement Incentives and Couples' Retirement Decisions", Working Paper 9496, NBER, February 2003.
- Ds 2002:49, *Den svenska sjukan – sjukfrånvaro i åtta länder*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi av Nyman, K., Bergendorff, S. & Palmer, E., Fritzes, Stockholm.
- Elfving, A-S. & Hagström, U. [2002], "Vem ska göra jobbet? – Mer än varannan vill gå i pension före 65" Rapport nr 8/2002, TCO.

- Englund, L. [2000], "Sick-Listing – Attitudes and Doctors' Practice", Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Eurostat, *European Labour Force Survey*, olika årgångar.
- Fogel, R. W. [1999], "Catching Up with the Economy", *American Economic Review*, Vol. 89, No. 1, March 1999.
- FORA [2004], "AVA-försäkringarna och Avtalspension SAF-LO", http://www.fora.se/content/1/c4/15/33/AFA7135_ny2004.pdf.
- Fröberg, D. & Lindqvist, L. [2002], "Deltagarna i aktivitetsgarantin", Rapport 2002:11, IFAU, Uppsala.
- Fölster S., Larsson S. & Lund J. [2001] "Avtalspension – dagens ättestupa?", Handelsns Utredningsinstitut på uppdrag av Pensionsforum.
- Grip, G. [2001], "Social, avtalad och privat försäkring i Sverige under 1990-talet", i *Välfärdens finansiering och fördelning*, Forskarantologi från Kommitten Välfärdsbokslut, SOU 2001:57, Fritzes, Stockholm.
- Gruber, J. och Wise, D. [1999], *Social Security and Retirement Around the World*, Chicago University Press, Chicago.
- Hallberg, D. [2003], "A Description of Routes out of the Labor Force for Workers in Sweden", mimeo, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.
- Henrekson, M. & Persson, M. [2004], "The Effect on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System", under publicering i *Journal of Labour Economics*.
- Ilmarinen, J. [1999], "Ageing workers in the European Union – Status and Promotion of Work Ability, Employment", Finnish Institute of Occupational Health, Ministry of Social Affairs and Health and Ministry of labour, Helsinki.
- Johansson, P. & Palme, M. [2002], "Assesing the Effect of a Compulsory Sickness Insurance on Worker Absenteeism", *Journal of Human Resources*, 37, s. 381–409.
- Johnson, R. [2000], "The Effect of Old-Age Insurance on Male Retirement: Evidence from Historical Cross-Country Data", RWP 00-09, Federal Reserve Bank, Kansas City.
- KPA [2003], "Vårt pensionsavtal PFA", http://www.kpa.se/files/trycksaker/index_trycksak.asp?intKundTyp=1.
- Konjunkturinstitutet [2000], *Sveriges Ekonomi – scenarier fram till år 2015*, Bilaga 1 till Långtidsutredningen 1999/2000, Fritzes, Stockholm.

- Kruse, A. [2003], "En optimal sjukpenningförsäkring och ett utvidgat arbetsgivaransvar", i Swedenborg, B. (red.), *Varför är svenskarna så sjuka?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Larsson, L. [2002], "Evaluating Social Programs: Active Labor Market Policies and Social Insurance", IFAU Dissertation series 2002:1, Uppsala.
- Lidwall, U. & Lundgren, R. [2002], *Sjukfrånvarons utveckling under senare år*, Bilaga 2 till SOU 2002:62, Fritzes, Stockholm.
- Lindert, P. H. [1996], "What Limits Social Spending?", *Explorations In Economic History*, 33, s. 1-34.
- Lodin, S.-O. m.fl. [2001], *Inkomstskatt – en läro- och handbok i skatterätt*, Del 1, Studentlitteratur, Lund.
- Lumsdaine, R. & Mitchell, O. S. [1999], "New Developments in the Economic Analysis of Retirement", i Ashenfelter, O. & Card, D. (red.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3, Kluwer Academic Publishers, Boston.
- Lundin, M. [2000], "Tillämpningen av arbetslöshetsförsäkringens regelverk vid arbetsförmedlingarna", Stencil 2000:1, IFAU, Uppsala.
- Lyng, K. [1999], "Oppfattningar av äldre arbetstakers yrkeskompetens och omställningsevne", Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring, NOVA rapport 19/00, Oslo.
- Modig, A. & Boberg, C. [2002], "Är det OK att sjukskriva sig fast man inte är sjuk?", TEMO, T22785, april 2002, Stockholm.
- Nilsson Bågenholm, E. [2003], "Läkarens roll i sjukskrivningsprocessen", i Swedenborg, B. (red.), *Varför är svenskarna så sjuka?*, SNS Förlag, Stockholm.
- OECD [1998a], *Maintaining Prosperity in an Ageing Society*, Paris.
- OECD [1999], *Employment Outlook*, Paris.
- OECD [2001], *Ageing and Income. Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries, 2001-2002*, Paris.
- OECD [2002a], *Employment Outlook*, Paris.
- OECD [2002b], *Economic Survey of Sweden*, Paris.
- OECD [2002c] *Health Data*, 4th ed., Paris.
- OECD [2003a]. *Labour Force Participation of Groups at the Margin of the Labour Market: Past and Future Trends and Policy Challenges*, Paris.
- OECD [2003b], *Ageing and Employment Policies – Sweden*, Paris.
- OECD [2003c], *Employment Outlook*, Paris.
- OECD [2003d], *Labour Force Statistics*, Paris.

- Olsson, H. [2001], "De äldre i arbetskraften", SCB, Temarapport 2002:1 från Prognosinstitutet.
- Palme, M. & Svensson, I. [1999], "Social Security, Occupational Pensions, and Retirement in Sweden" i Gruber, J. & Wise, D. (red.), *Social Security and Retirement Around the World*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Palme, M. & Svensson, I. [2003], "Pathways to Retirement and Retirement Incentives in Sweden" i Andersen, T. & Molander, P., (red.), *Alternatives for Welfare Policy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Palme, M. & Svensson, I. [2004], "Income Security Programs and Retirement in Sweden" i Gruber, J. & Wise, D. (red.), *Social Security and Retirement Around the World: Micro-estimates*, The University of Chicago Press, Chicago.
- Palmer, E. [2003a], "Svensk sjukskrivning i ett internationellt perspektiv", i Swedenborg, B. (red.), *Varför är svenskarna så sjuka?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Palmer, E. [2003b], "Sjukan beror på kulturen" Debattinlägg i Brännpunkt, *Svenska Dagbladet*, 1 juli 2003.
- Palmer, E. & Wadensjö, E. [2003], "Public Pension Reforms and Contractual Agreements In Sweden- From Defined Benefit to Define Contribution", Stencil.
- Pensionsforum [2002], *Pensionsbarometern*.
- Pensionsforum [2003], *Pensionsbarometern*.
- Persson, M. [2003], "Sjukskrivningarna och ersättningsnivån", i Swedenborg, B. (red.), *Varför är svenskarna så sjuka?*, SNS Förlag, Stockholm.
- RFV [a], *Statistik om sjukförmåner*, olika årgångar.
- RFV [b], *Statistik om pensioner*, olika årgångar.
- RFV [1999a], *Socialförsäkringsboken 1999*, Tema Välfärd, arbete och fritid.
- RFV [1999b], "Den nya allmänna pensionen – med orange brev 1999 som utgångspunkt", RFV Redovisar 1999:12.
- RFV [2000], *Socialförsäkringsboken 2000*, Tema Välfärd, arbete och fritid.
- RFV [2001a], "Arbetsgivarens attityder till äldre yrkesverksamma", RFV Analyserar 2001:7.
- RFV [2001b], "Vad får oss att arbeta fram till 65?", RFV Analyserar 2001:4.
- RFV [2001c], "Flexibel pensionsålder", RFV Analyserar 2001:7.

- RFV [2002], "Äldres utträde ur arbetskraften – nu och i framtiden", RFV Analyser 2002:3.
- RFV [2003a], *Nybeviljade Förtidspensioner/sjukbidrag 2002*, Statistikinformation Is-I 2003:1.
- RFV [2003b], "Anslagsbelastning och prognos för anslag inom Riksföräkringsverkets ansvarsområde budgetåret 2003-2006", Rapport, Dnr 297/2003.
- Riksdagens Revisorer [1999/2000], "Arbetslinjens tillämpning för de äldre", Rapport 1999/2000:7.
- Riksdagens Revisorer [2001/2002], "Statens avtalsförsäkringar", Rapport 2001/2002:11.
- Riksskatteverket [2002], *Skattestatistisk årsbok 2002*, Fritzes, Stockholm.
- SCB [a], *Befolkningsstatistik*, olika årgångar.
- SCB [b], *Arbetskraftsundersökningar*, olika årgångar.
- SCB [c], *Undersökning av levnadsförhållanden*, olika årgångar.
- SCB [1999], *Från folkbrist till en åldrande befolkning – glimtar ur en unik befolkningsstatistik under 250 år. Fakta inför 2000-talet*.
- SCB [2001], *Lönestatistisk årsbok 2000*, Örebro.
- SCB [2002a], "Den äldre arbetskraften", Temarapport 2002:1 från Prognosinstitutet.
- SCB [2002b], "Livslängd, hälsa och sysselsättning", Demografiska rapporter 2002:3.
- SOU 1995:4, *Långtidsutredningen 1995*, huvudbetänkande, Finansdepartementet, Fritzes, Stockholm.
- SOU 1999:52, *Inkomstprövning av bostadstillägg för pensionärer*, betänkande av BTB-utredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2000:37, *Vilka förlorade jobben under 1990-talet?* Fritzes, Stockholm.
- SOU 2001:79, *Bokslut över välfärden*, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:29, *Riv ålderstrappan! Livslopp i förändring*, Fritzes, Diskussionsbetänkande av den parlamentariska äldreutredningen SENIOR 2005, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:47, *Våra skatter?*, betänkande från Skattebasutredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2002:62, *Kunskapsläge Sjukförsäkringen*, Delbetänkande från Utredningen om analys av hälsa och arbete, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2003:57, *Alternativ finansiering av offentliga tjänster*, Bilaga 7 till Långtidsutredningen 2003 av Statskontoret, Fritzes, Stockholm.

- SOU 2003:85, *Översynen av försäkringsmodellen för de statliga avtalsförsäkringarna*, Betänkande från SPÅ-utredningen, Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:2, *Vem tjänar på att arbeta?* Bilaga 14 till Långtidsutredningen 2003/04 av Eklind, B. m.fl., Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:11, *Utsikter till år 2020*, Bilaga 1–2 till LU 2003/04 av Hill, M. och Norlin, J., Fritzes, Stockholm.
- SOU 2004:19, *Långtidsutredningen 2003/2004*, huvudbetänkande, Finansdepartementet, Fritzes, Stockholm.
- SPV [2004], "PA 03 Tjänstepension", Pensionsfakta 2004, http://www.spv.se/trycksak/brochyrer/pa03_W.pdf.
- Statskontoret [2002], *Ett effektivt rehabiliteringsarbete? Om försäkringskassans samordning och köp av rehabiliteringstjänster*, Bilaga 2:10 till SOU 2002:5, Fritzes, Stockholm.
- Stock, J. H. & Wise, D. A. [1990], "Pensions, the Option Value of Work, and Retirement", *Econometrica*, 58, no. 5:1151-80.
- Swedenborg, B. [2003], "Svensk sjukskrivning i ett internationellt perspektiv" i Swedenborg, B. (red.), *Varför är svenskarna så sjuka?*, SNS Förlag, Stockholm.
- Svenska Kommunförbundet [2003], *Kommunernas humankapital*, Stockholm.
- TCO [2000], *Välfärdsfakta 3/2000*.
- Wadensjö, E. [2003], "Delpension - Ett sätt att höja antalet arbetade timmar i ekonomin?" i Bilagedel B till SOU 2003:91, *Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning*, Slutbetänkande från SENIOR 2005, Fritzes, Stockholm.
- Wadensjö, E. & Sjögren, G. [2000], "Arbetslinjen för äldre i praktiken", En studie för Riksdagens revisorer, SOFI, Institutet för social forskning, Stockholms universitet.
- Wright, R. [1986], "The Redistributive Role of Unemployment Insurance and the Dynamics of Voting", *Journal of Public Economics*, 31, s. 377-399.
- Öckert, B. [2001], *Effects of Higher Education and the Role of Admission Selection*, Swedish Institute for Social Research, 52, Stockholm.