

Innehåll

Olika sätt att belysa omfattningen av de äldres deltagande i arbetslivet <i>av Ingemar Svensson, Riksförsäkringsverket</i>	5
Seniorpolitiska initiativ i Danmark, Finland och Norge	21
Möjliga metoder för skattestimulanser för äldres fortsatta förvärvsarbete <i>av professor Sven-Olof Lodin</i>	33
Deltidspension – ett sätt att höja antalet arbetade timmar i ekonomin? <i>av professor Eskil Wadensjö, Stockholms universitet</i>	73
Kollektivavtalade tjänstepensioner som incitament för högre arbetskräftsdeltagande	105
Teknik för hela livet – äldres behov, teknikens och marknadens utveckling <i>av Britt Östlund i samarbete med Agneta Stark, Jan-Erik Hagberg, Peter Lorentzon och Torbjörn Hedqvist</i>	121
Äldre i samhället <i>av professor Sören Holmberg, doktorand Åsa Nilsson och professor Lennart Weibull, SOM-institutet, Göteborgs universitet</i>	173
Sammanställning av remissvar på diskussionsbetänkandet Riv ålderstrappan! (SOU 2002:29)	277
Utåtriktat arbete inom de områden som behandlades i diskussionsbetänkandet Riv ålderstrappan! (SOU 2002:29)	353

Olika sätt att belysa omfattningen av de äldres deltagande i arbetslivet

Ingemar Svensson
Riksförsäkringsverket

1 Sammanfattning

Diskussioner om de äldres deltagande i arbetslivet utgår ofta från begreppet genomsnittlig pensionsålder. En fördel med detta begrepp är enkelheten – deltagandet i arbetslivet och dess förändring beskrivs av ett enda tal. Men det finns nackdelar i form av risker för misstolkningar och felaktiga slutsatser. Detta beror dels på att man kan avse olika saker (t.ex. ålder för uttag av en viss grupp av pensionsförmåner eller ålder för utträde ur arbetskraften), dels mäter det inte alla intressanta förändringar – t.ex. förändring av arbetstid för personer som är kvar i arbetskraften. Även jämförelser med andra länder kan bli missvisande, t.ex. om förekomsten av deltidsarbete och partiell pensionering skiljer sig åt mellan länderna. I denna bilaga görs en genomgång av de olika mått på de äldres deltagande i arbetslivet som tagits fram och publicerats i Sverige under senare år. De olika måtten kompletterar varandra men det är viktigt med en ökad medvetenhet om att begreppet ”pensionsålder” inte är entydigt.

I kapitel 5 illustreras hur ett mått som fokuserar på antalet arbetade timmar per person i befolkningen inom olika åldersgrupper kan användas för att noggrant följa de äldres deltagande i arbetslivet. Statistiken kommer från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU). AKU ger goda möjligheter att följa utvecklingen av de äldres deltagande i arbetslivet, särskilt om undersökningen tillförs ytterligare registeruppgifter från Riksförsäkringsverket och SCB:s inkomststatistik. Kapitel 5 i denna bilaga kan ses som ett exempel på den typ av löpande statistik och analyser som skulle kunna göras med AKU som huvudsaklig källa.

2 Mått för genomsnittlig pensionsålder

2.1 **Genomsnittlig ålder då förtidspension/sjukersättning beviljats eller då allmän ålderspension uttagits**

RFV har sedan år 1998 beräknat genomsnittlig ålder då förtidspension (numera sjukersättning) beviljats eller då allmän ålderspension har tagits ut. Hänsyn tas till samtliga förtidspensioneringar från 16 års ålder. Beräkningarna grundas på RFV:s statistik över

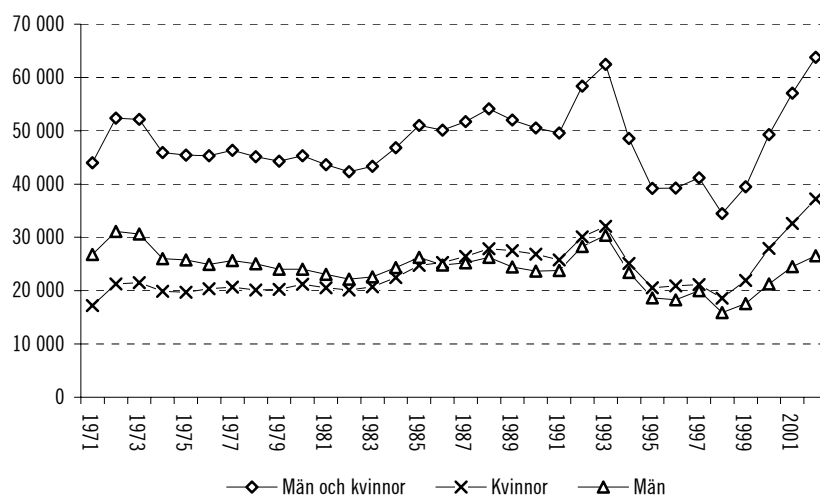
förmåner i december under två kalenderår. Genom att jämföra antalet pensionärer under de två åren kohort för kohort och göra beräkningar av antalet avlidna m.m. erhålls måttet. Resultaten av beräkningarna enligt tabell 2.1.

Tabell 2.1. Genomsnittlig ålder för nybeviljad förtidspension/sjukbidrag eller ålderspension

År	Kvinnor	Män
1998	60,5	61,1
1999	60,1	60,7
2000	59,3	60,2
2001	58,9	60,1
2002	58,2	59,5

Den sjunkande pensionsåldern under åren 1998-2002 beror i allt väsentligt på den stadiga ökningen av antalet nybeviljade förtidspensioner under dessa år. Antalet nybeviljade förtidspensioner år 1998 var mycket lågt – den lägsta nivån under de senaste 30 åren, men har sedan ökat i rask takt, vilket framgår av figur 2.1.

Figur 2.1. Antalet nybeviljade förtidspensioner/sjukbidrag 1971-2002



Bakom den utveckling som vi ser i figur 2.1 ligger bland annat demografiska effekter i form av olika storlek på de åldersgrupper där risken för förtidspensionering är stor. Det mått som redovisas i tabell 2.1 är framtaget med en teknik som rensar för sådana effekter. Tekniken är densamma som används för att beräkna återstående medellivslängd i den officiella befolkningsstatistiken.

Eftersom måttet i tabell 2.1 påverkas av alla förtidspensioneringar från 16 års ålder är det mindre lämpligt för att belysa vid vilken ålder de personer som tidigare haft en normal anknytning till arbetskraften får pension. För att undvika den underskattning av pensionsåldern som blir resultatet kan samma typ av beräkning göras men begränsas till personer som inte fått pension vid en viss ålder, t.ex. de som inte har förtidspension (numera sjukersättning) vid 50 års ålder. En annan möjlig utvidgning av denna typ av mått är att även inkludera nybeviljade avtalspensioner (tjänstepensioner) i beräkningarna.

2.2 Genomsnittlig ålder för utträde ur arbetskraften

RFV har också beräknat genomsnittlig ålder för utträde ur arbetskraften för personer som är i arbetskraften vid 50 års ålder¹. Utträden före 50 års ålder påverkar således inte detta mått. Beräkningarna baseras på SCB:s Arbetskraftsundersökning (AKU). För år 1999 var utträdesåldern 61,6 år för män och 62,5 år för kvinnor. Beräkningar gjordes dels för födelsekohorter mellan 1915 och 1935 och dels med användning av utträden i olika åldrar under ett givet år. De senare beräkningarna gjordes för åren 1965 till 1999 och utgör ett sammanfattande mått på utträdesfrekvenserna under det givna året. Beräkningarna visade att männens genomsnittliga utträdesålder sjönk med ungefär 4 år under perioden 1965 till 1990, medan den ökade något för kvinnorna under samma period.

Detta mått går inte att jämföra med det under avsnitt 2.1. Vi kan förvänta oss en lägre ålder eftersom man kan utträda ur arbetskraften via andra försörjningskällor än allmän förtidspension och ålderspension. Å andra sidan beräknas här utträdesåldern för de som är kvar i arbetskraften vid 50 års ålder, vilket leder till högre värden jämfört med en beräkning som inkluderar utträden i alla åldrar.

¹ Socialförsäkringsboken 2000, s. 68–70.

Det bör poängteras att gränsen 50 år är godtycklig². Även i yngre åldrar sker visst utträde ur arbetskraften som helt eller delvis orsakas av faktorer på arbetsmarkanden, t.ex. arbetsolyckor och förslitningsskador.

EU fastställde under år 2002 ett mål som innebär att den genomsnittliga åldern för utträde ur arbetslivet ska öka med fem år till år 2010. Med anledning av detta pågår inom EU-kommissionen ett arbete som syftar till att utarbeta mått på genomsnittlig utträdesålder. I promemorian "Subject: Measurement of the withdrawal/exit age" diskuteras fördelar och nackdelar med olika tänkbara mått. Samtliga dessa mått bygger på arbetskraftsundersökningarna som datakälla. Det mått som rekommenderas överrensstämmer med det mått som beskrivits i detta avsnitt både i fråga om datakällan och beräkningsmetodiken. Ytterligare förbättringar för att öka precisionen i skattningarna behövs dock innan måttet kan tas i bruk för en löpande redovisning för samtliga EU-länder.

2.3 Genomsnittlig ålder för utträde ur arbetslivet

SCB har beräknat genomsnittlig ålder för utträde ur arbetslivet i den meningen att hänsyn tas även till långvarig sjukskrivning eller arbetslöshet även i de fall då individen är kvar i arbetskraften. Beräkningarna grundar sig på SCB:s inkomststatistik (LOUISE-databasen). Beräkningarna visar att den genomsnittliga åldern för utträde ur arbetslivet under perioden 1990–1996 var 60,5 år. För närmare beskrivning se RFV Analyserar 2002:3, s. 57–59.

De mått som beskrivits i avsnitt 2.1, 2.2 och 2.3 mäter olika saker. Åldern då förtidspension (numera sjukersättning) beviljats eller allmän ålderspension tagits ut, åldern för utträde ur arbetskraften respektive utträde ur arbetslivet. Alla tre måtten är intressanta att belysa. De hittills genomförda beräkningarna är emellertid gjorda med olika förutsättningar på ett sådant sätt att den genomsnittliga åldern för de tre formerna av utträden inte går att jämföra.

² Inom befolkningsstatistiken publicerar man normalt det analoga måttet återstående medellivslängd för *samtliga* åldrar från födelsen och uppåt.

3 Förekomsten av olika inkomstslag i olika åldrar

RFV har även gjort en studie av andelen individer med olika inkomstslag i åldersgrupper eller födelsekohorter. (RFV Analyserar 2002:3, Äldres utträde ur arbetskraften – nu och i framtiden). De inkomstslag som undersöktes var arbetsinkomst, förtidspension, avtalspension (tjänstepension), delpension, allmän ålderspension, sjukpenning och arbetslöshetsersättning. Studien visar att för personer i åldersgruppen 55–59 år var förtidspension och sjukpenning de vanligaste ersättningarna som kunde förknippas med utträde ur arbetslivet. För åldersgruppen 60–64 år var tjänstepension den utträdesväg som efter förtidspension var den vanligaste. En begränsning med denna typ av redovisning är att man kan ha flera av inkomstslagen samtidigt och det framgår inte i vilken mån detta förekommer. Inte heller går det att särskilja långvarig sjukskrivning eller arbetslöshet som ett stadium på vägen ut ur arbetslivet från sjukskrivning och arbetslöshet under begränsade perioder som inte innebär att individen lämnar arbetslivet.

4 Utträdesvägar på individnivå

Palme & Svensson har kartlagt utträdesvägar på individnivå med hjälp av inkomststatistik (LINDA-databasen) (Palme och Svensson 2003). Kohorterna 1927–1932 ingick i undersökningen. Först fastställs när individen utträder från arbetslivet med hjälp av uppgifter om löneinkomster och inkomster av näringsverksamhet. Efter utträdet undersöks vilken som är den huvudsakliga försörjningskällan (minst 50 procent av inkomsten) för varje kalenderår efter utträdet. Den huvudsakliga försörjningskällan året efter utträdet framgår av tabell 4.1.

Tabell 4.1. Huvudsakliga försörjningskällan första året efter utträde ur arbetslivet för kohorterna 1927–1932. Procent

	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>
Allmän ålderspension	33.7	27.0
Avtalspension	13.7	14.2
Förtidspension	6.6	6.6
Efterlevandepension		4.0
Hustrutillägg	0.0	2.0
Pension från arbetsgivare	0.6	0.7
Privat pension	0.9	0.8
Sjukpenning	20.5	26.9
Arbetslöshetsersättning	8.4	6.4
Delpension	10.0	6.8
Ingen inkomstkälla mer än 50 %	5.7	4.6

Flertalet av dem som börjar i sjukpenning eller arbetslöshetsersättning går sedan vidare till förtidspension och slutligen till ålderspension vid 65 års ålder. En kartläggning av detta redovisas i Palme och Svensson (2003).

Med samma metodik skulle man kunna undersöka betydelsen av partiella utträden (t.ex. finansierade med partiell förtidspension) och förekomsten av temporära utträden (återinträden).

5 Olika åldersgruppers bidrag till antalet arbetade timmar åren 1990–2002

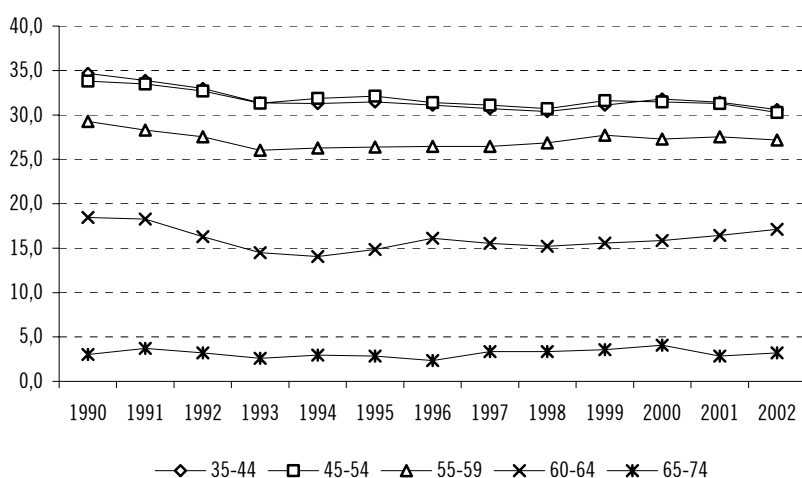
I detta avsnitt redovisas utvecklingen av antalet arbetade timmar per person i befolkningen i åldersgrupperna 55–59 år, 60–64 år och 65–74 år och några av dess bestämningsfaktorer. Som jämförelse redovisas motsvarande utveckling för åldersgrupperna 35–44 år och 45–54 år. Uppgifterna baseras på AKU som är den enda befintliga källan till statistik om faktisk arbetstid.

Figurerna 5.1 och 5.2 visar antalet arbetade timmar per vecka utslaget på samtliga personer i befolkningen i åldersgrupperna 35–44 år, 45–54 år, 55–59 år, 60–64 år och 65–74 år under åren 1990–2002. Detta mått sammanfattar resultatet av fyra bestämmande faktorer för faktisk arbetstid:

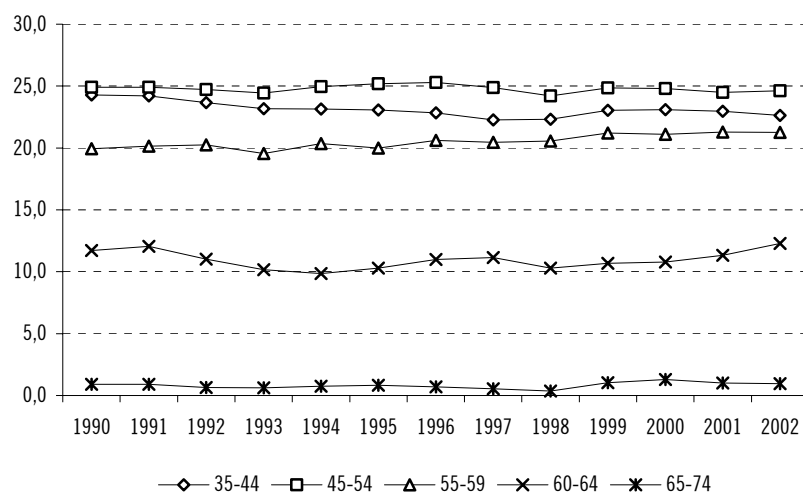
1. Arbetskraftsdeltagandet. Utanför arbetskraften finns bl.a. för-tidspensionärer, en del långtidssjukskrivna, arbetssökande som inte kan ta arbete inom 2 veckor, personer som försörjer sig på avtalspension m.fl.
2. Andelen sysselsatta i arbetskraften, dvs. andelen som inte är arbetslösa.
3. Andelen av de sysselsatta som är i arbete. De viktigaste från-varoorsakerna är semester, frånvaro på grund av egen sjukdom och frånvaro för vård av barn.
4. Genomsnittligt antal arbetade timmar i veckan för personer i arbete. Beror av graden av deltidarbete och övertidsarbete.

Alla dessa faktorer skulle kunna undersökas i stor detalj.

Figur 5.1. Antalet faktiskt arbetade timmar för män per vecka och person i befolkningen.



Figur 5.2. Antalet faktiskt arbetade timmar för kvinnor per vecka och person i befolkningen



Män i åldersgrupperna 35–44 år och 45–54 år arbetar mest av alla åldersgrupper och i stort sett i samma utsträckning. Antalet arbetade timmar i veckan per person i befolkningen i dessa åldersgrupper sjönk med cirka 10 procent åren 1990–1993, från 34–35 timmar i veckan till 31 timmar per vecka. Med små variationer har arbetad tid per capita sedan legat kvar på denna nivå fram till år 2002. Arbetad tid för 55–59-åringar sjönk också med cirka 10 procent åren 1990–1993 men har sedan stigit något och låg år 2002 cirka 7 procent under 1990 års nivå. Män i åldrarna 60–64 år hade den kraftigaste sänkningen under åren 1990–1993, med 20 procent, men ökade sin arbetstid återigen redan åren 1995–1996 och ytterligare under de senaste åren. Sammantaget betyder det att även för åldersgruppen 60–64 år ligger arbetad tid år 2002 ungefär 7 procent under 1990 års nivå. De äldre männen har således utökat sin arbetsinsats under senare år sett i förhållande till de åldersgrupper som arbetar mest. Antalet arbetade timmar i åldersgruppen 65–74 år är mycket lågt och det är svårt att dra slutsatser om utvecklingen över tiden. (Urvalsstorleken i AKU för denna åldersgrupp är mycket lägre än för övriga åldrar.)

Under hela perioden 1990–2002 har 55–59-åringarnas arbetade tid legat mellan 82 och 90 procent av arbetad tid för 45–54-åringar.

Motsvarande siffror för 60–64-åringar är 44 till 57 procent. I båda fallen gäller den högsta siffran för år 2002.

För kvinnorna fanns inte alls samma kraftiga effekt på antalet arbetade timmar per person i befolkningen under lågkonjunkturen i början av 1990-talet. Den enda åldersgruppen som hade någon större sänkning var 60–64-åringarna, vars arbetstid sjönk med 13 procent mellan 1990 och 1993. Kvinnor i åldrarna 35–44 år har haft en jämnt sjunkande arbetstid under hela perioden 1990–1997, och år 2002 låg den 7 procent under 1990 års nivå. Kvinnor i åldrarna 45–54 år har arbetat i samma utsträckning under hela perioden, medan kvinnor i åldrarna 55–59 år har ökat sin arbetstid med 7 procent sedan 1990. Precis som för männen fick kvinnorna i åldersgruppen 60–64 år en kraftig återhämtning efter 1990-talskrisen redan under åren 1995–1996, och deras arbetstid år 2002 låg 5 procent över 1990 års nivå.

Sammanfattningsvis har de äldre kvinnorna, åldersgrupperna 55–59 år och 60–64 år, ökat sin arbetstid per capita under perioden 1990–2002 och för 60–64-åringarna ser vi en uppåtgående trend de senaste åren. De äldre männen har en lägre arbetad tid per capita år 2002 än under högkonjunkturen före 1990-talskrisen, men till skillnad från männen i åldrarna 35–54 år har de äldre männen ökat sin arbetstid sedan bottenåren 1993–1994. År 2002 var arbetstiden 7 procent lägre än 1990 års nivå jämfört med 10 procent för männen i åldrarna 35–54 år.

Vilka faktorer bidrar till den lägre arbetstiden för personer i åldrarna 55–59 år och 60–64 år jämfört med de i åldrarna 45–54 år? Av tabell 5.1 och 5.2 samt figurerna 5.3–5.6 framgår att samtliga faktorer bidrar – lägre arbetskraftsdeltagande, högre arbetslöshet eller frånvaro från arbetet bland de sysselsatta och större grad av deltidsarbete eller mindre grad av overtidsarbete. I åldersgruppen 60–64 år är det lägre arbetskraftsdeltagandet den dominerande orsaken, men nedtrappningen av arbetstid bland de som arbetar är också betydelsefull.

Av tabellerna 5.1 och 5.2 framgår också att samtliga faktorer bidrog i ungefär lika mån till den kraftiga nedgången mellan 1990 och 1993 bland männen i åldersgruppen 60–64 år. För kvinnorna i samma åldersgrupp berodde huvuddelen av nedgången på ett lägre arbetskraftsdeltagande.

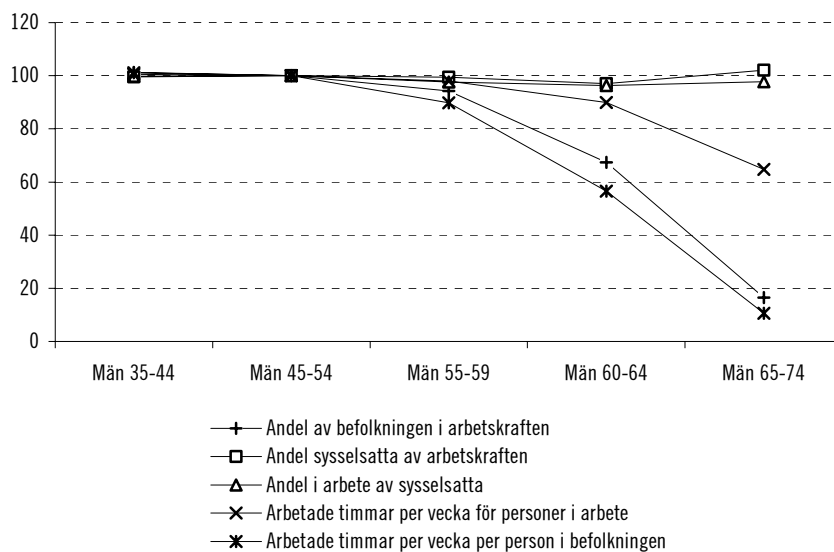
Tabell 5.1. Bestämningsfaktorer för antalet faktiskt arbetade timmar för män per person i befolkningen åren 1990, 1993 och 2002

		Andel av befolkningen i arbetskraften		Andel sysselsatta av arbetskraften		Andel i arbete av sysselsatta		Arbetade timmar per vecka för personer i arbete		Arbetade timmar per vecka per person i befolkningen	
		Index	Index	Index	Index	Index	Index	Index	Index		
År 1990	Män 35–44	96,2%	102	99,0%	100	87,3%	101	41,7	100	34,7	103
	Män 45–54	94,5%	100	99,3%	100	86,2%	100	41,8	100	33,8	100
	Män 55–59	87,3%	92	98,8%	100	83,7%	97	40,5	97	29,2	86
	Män 60–64	63,3%	67	98,6%	99	80,7%	94	36,6	88	18,5	55
	Män 65–74	12,3%	13	99,0%	100	88,6%	103	28,1	67	3,0	9
År 1993	Män 35–44	93,1%	101	92,6%	98	88,1%	101	41,3	100	31,3	100
	Män 45–54	92,1%	100	94,6%	100	87,0%	100	41,3	100	31,3	100
	Män 55–59	82,8%	90	93,9%	99	84,3%	97	39,7	96	26,0	83
	Män 60–64	57,7%	63	92,3%	98	80,5%	92	33,8	82	14,5	46
	Män 65–74	13,2%	14	99,0%	105	89,0%	102	22,2	54	2,6	8
År 2002	Män 35–44	90,1%	101	96,6%	100	86,2%	100	40,8	100	30,6	101
	Män 45–54	89,0%	100	97,0%	100	86,3%	100	40,6	100	30,3	100
	Män 55–59	83,9%	94	96,5%	99	84,3%	98	39,8	98	27,2	90
	Män 60–64	60,0%	67	94,1%	97	83,1%	96	36,5	90	17,1	57
	Män 65–74	14,7%	16	99,0%	102	84,4%	98	26,3	65	3,2	11

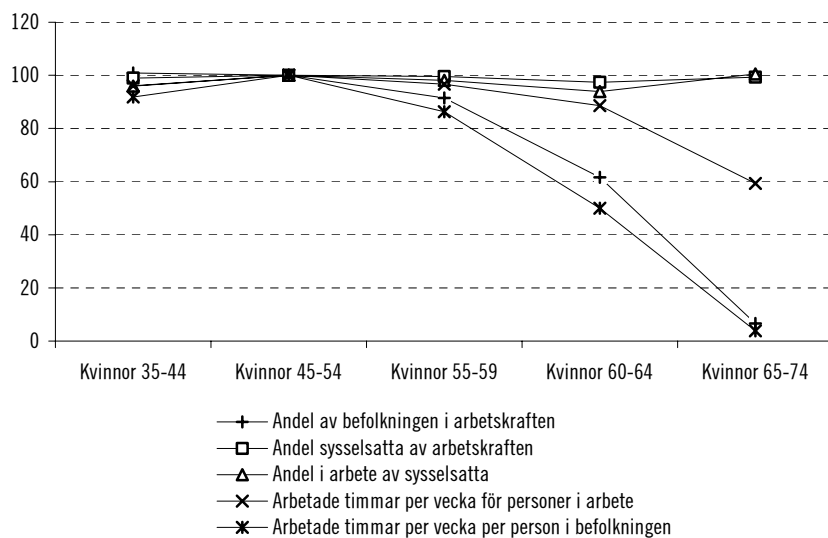
Tabell 5.2. Bestämningsfaktorer för antalet faktiskt arbetade timmar för kvinnor per person i befolkningen åren 1990, 1993 och 2002

		Andel av befolkningen i arbetskraften		Andel sysselsatta av arbetskraften		Andel i arbete av sysselsatta		Arbetade timmar per vecka för personer i arbete		Arbetade timmar per vecka per person i befolkningen	
		Index	Index	Index	Index	Index	Index	Index	Index		
År 1990	Kvinnor 35–44	93,2%	103	98,9%	100	79,8%	97	33,0	97	24,3	98
	Kvinnor 45–54	90,6%	100	99,0%	100	81,8%	100	33,9	100	24,9	100
	Kvinnor 55–59	78,8%	87	90,0%	100	81,1%	99	31,5	93	19,9	80
	Kvinnor 60–64	53,4%	59	97,4%	98	78,3%	96	28,8	85	11,7	47
	Kvinnor 65–74	5,1%	6	98,7%	100	89,1%	109	20,3	60	0,9	4
År 1993	Kvinnor 35–44	90,4%	101	95,0%	99	82,1%	98	32,9	97	23,2	95
	Kvinnor 45–54	89,3%	100	96,4%	100	84,0%	100	33,8	100	24,4	100
	Kvinnor 55–59	77,2%	87	96,7%	100	81,5%	97	32,1	95	19,5	80
	Kvinnor 60–64	49,4%	55	94,3%	98	78,5%	93	27,8	82	10,2	42
	Kvinnor 65–74	4,4%	5	100,0%	104	86,3%	103	16,4	49	0,6	3
År 2002	Kvinnor 35–44	89,2%	101	96,9%	99	79,2%	96	33,8	96	22,6	92
	Kvinnor 45–54	86,4%	100	98,0%	100	82,6%	100	35,2	100	24,6	100
	Kvinnor 55–59	79,1%	91	97,5%	100	81,1%	98	34,0	97	21,3	86
	Kvinnor 60–64	53,2%	62	95,4%	97	77,6%	94	31,2	89	12,3	50
	Kvinnor 65–74	5,7%	7	97,3%	99	0,8%	100	20,9	59	1,0	4

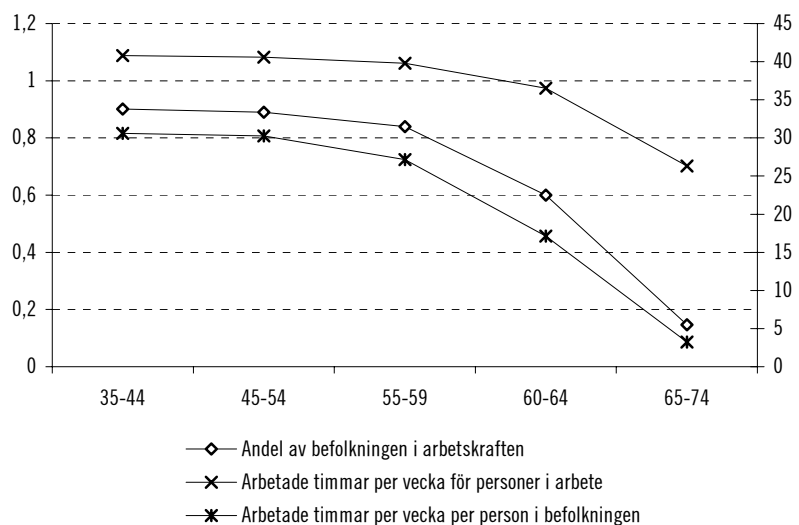
Figur 5.3. Jämförelse av arbetskraftsdeltagande och arbetstid för män mellan åldersgrupper år 2002. Index 45-54 år = 100



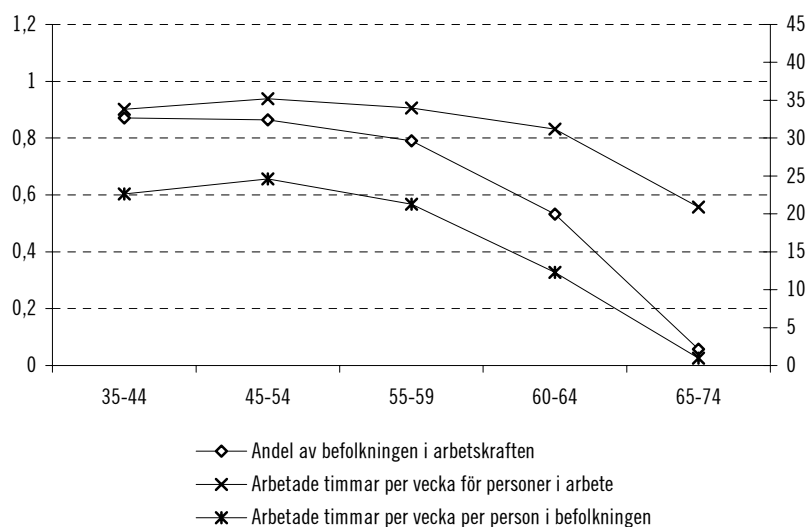
Figur 5.4. Jämförelse av arbetskraftsdeltagande och arbetstid för kvinnor mellan åldersgrupper år 2002. Index 45-54 år = 100



Figur 5.5. Jämförelse av arbetskraftsdeltagande och arbetstid för män mellan åldersgrupper år 2002. Andel av arbetskraften respektive arbetade timmar per vecka



Figur 5.6. Jämförelse av arbetskraftsdeltagande och arbetstid för kvinnor mellan åldersgrupper år 2002. Andel av arbetskraften respektive arbetade timmar per vecka



Litteratur

- European Commission. Employment and social affairs DG,
Subject: Measurement of the withdrawal/exit age.
- Riksförsäkringsverket (2002a), Socialförsäkringsboken 2000.
- Riksförsäkringsverket (2002b), Äldres utträde ur arbetskraften –
nu och i framtiden. RFV Analyserar 2002:3.
- Palme, M. and I. Svensson (2003), 'Income security programs and
retirement in Sweden', i J. Gruber and D. Wise (eds.) Social
Security and Retirement around the World: Microestimation,
University of Chicago Press: Chicago.

Seniorpolitiska initiativ i Danmark, Finland och Norge

Bakgrund

I Danmark, Norge och Finland har regeringarna under senare delen av 1990-talet tagit initiativ till seniorpolitiska insatser i samverkan med aktörerna på arbetsmarknaden. I Danmark tillsatte regeringen år 1997 ett *seniorpolitiskt initiativutvalg* med uppgift att inspirera och ge råd till arbetsministern om politiska åtgärder på seniorområdet, öka erfarenhets- och informationsutbytet mellan aktörerna samt förankra och ge stöd för de åtgärder som vidtas centralt. I utvalget fanns företrädare för arbetsmarknadens parter och berörda departement och myndigheter. Finlands regering tog år 1998 initiativ till ett femårigt nationellt projekt i syfte att stärka de äldres ställning på arbetsmarknaden. Projektet genomfördes under mottot *Erfarenhet är ett nationellt kapital*. Socialministeriet har haft huvudansvaret för projektet som genomförts i nära samverkan med Arbetsministeriet och Undervisningsministeriet. Till programmet var knutet en ledningsgrupp med företrädare för arbetsmarknadens parter, berörda myndigheter och organisationer. I Norge har den norska regeringen givit Senter for Seniorpolitikk i uppdrag att under fem år (2001–2005) genomföra ett *Nasjonelt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet*. Det övergripande målet för krafttaget är att stimulera till en god arbetsmiljö och en god personalpolitik för att fler ska kunna och vilja vara kvar i arbetslivet längre. Det program som ligger till grund för det nationella krafttaget har utarbetats i samverkan med parterna på arbetsmarknaden och berörda myndigheter.

Gemensamt för de initiativ som tagits i de nordiska länderna är att de har varit en tydlig politisk markering av vikten av att öka de äldres arbetskraftsdeltagande och stärka de äldres ställning i arbetslivet. Inom ramen för projekten har man bedrivit informationsinsatser till befolkningen och till speciella målgrupper. Man har också initierat och stött forsknings- och utvecklingsarbete samt uppmärksammat och undanröjt en del hinder i regelverken.

Företrädare för de nationella programmen i Danmark, Finland och Norge inbjöds till beredningens sammanträde den 5 mars 2003 för att delge sina erfarenheter av de seniorpolitiska initiativ som tagits. Från Danmark deltog Thomas Mølsted Jörgensen, Arbejdsdirektoratet, från Finland deltog Rolf Myrman, Socialdepartementet och från Norge deltog Åsmund Lunde, Senter for Seniorpolitikk.

Olika förutsättningar och utgångslägen

Arbetskraftsdeltagandet varierar

Norge och Sverige har en högre sysselsättningsgrad för befolkningen 55 år och äldre än Danmark och Finland. Finland har den lägsta sysselsättningsgraden, och i Danmark är sysselsättningsgraden för den äldre befolkningen någonstans mitt emellan Sverige och Norge å ena sidan och Finland å den andra. Gemensamt för de fyra nordiska länderna är att sysselsättningsgraden minskar kraftigt för både män och kvinnor från åldersgruppen 55–59 år till åldersgruppen 60–64 år.

Tabell 1. Andelen sysselsatta år 2000 i åldrarna 55–59 år, 60–64 år och 65 år och äldre (procent)

Land	Kvinnor			Män			Kvinnor och män		
	55–59	60–64	65+	55–59	60–64	65+	55–59	60–64	65+
Danmark	64,1	23,1	1,5	79,9	37,9	3,8	72,6	30,8	2,5
Finland	59,9	20,1	2,0	58,9	26,8	6,2	59,4	23,4	3,9
Norge	71,0	48,4	8,5	83,2	59,6	13,5	77,1	54,0	10,8
Sverige	76,0	45,0	6,3	79,7	51,6	15,0	77,9	48,3	10,2

Källa: OECD.

Utträdesvägar

I Danmark är en bidragande orsak till tidigt utträde ur arbetslivet att personer vid fyllda 60 år har rätt att sluta arbeta och få en s.k. efterlön. Efterlön ingår som ett led i arbetslöshetsförsäkringen som till 80 procent finansieras över statsbudgeten och i övrigt genom medlemsavgifter. Den som omfattades av försäkringen och lämnade sin anställning vid 60 år var t.o.m. den 30 juni 1999 garanterad en efterlön motsvarande full arbetslöshetsförsäkring fram till pensionsåldern vid 67 år. Den 1 juli 1999 genomfördes ändringar i efterlöns- och pensionsystemen. Pensionsåldern sänktes till 65 år och efterlönen sänktes till 91 procent av den maximala dagpenningen i arbetslöshetsförsäkringen. Vidare höjdes kravet för rätt till efterlön från 20 till 25 års medlemskap i en arbetslöshetskassa. För att göra det mer attraktivt att stanna längre på arbetsmarknaden infördes dessutom särskilda förmåner för den som väntade med att

avgå med efterlön. Den som väntar med att ta ut efterlön i minst två år får en skattefri premie på högst 103 200 danska kronor. Genom ändringarna blev det också möjligt att arbeta även om man uppbär efterlön.

I Danmark finns inget anställningsskydd motsvarande de svenska reglerna i lagen om anställningsskydd om först in sist ut. Det finns således inget hinder mot att säga upp äldre anställda vid nedskärningar. Det har, enligt vad Thomas Mølsted Jørgensen sade vid beredningens sammanträde den 5 mars 2003, bidragit till att äldre är mer utsatta än yngre personer.

Pensionsåldern i *Norge* är 67 år, men en stor del av de äldre lämnar arbetslivet i förtid genom förtidspension, som i många fall föregås av långa sjukskrivningsperioder. Den norska regeringen ser det som ett allvarligt problem att sjukfrånvaron ökar och att en allt större del av de offentliga utgifterna används för utbetalning av sjukpenning och förtidspension. Mot denna bakgrund träffade regeringen och arbetsmarknadens parter ett avtal (intensionsavtalet) om hur man ska kunna vända utvecklingen att allt fler lämnar arbetskraften i förtid. Från den 1 juli 2002 har arbetsgivaravgiften sänkts med fyra procentenheter för arbetstagare 62 år och äldre för att stimulera arbetsgivare att behålla och nyanställa äldre personer. Denna åtgärd var ett krav från arbetsgivarnas huvudorganisation för att godkänna avtalet.

I Norge ger AFP-ordningen (ett avtalspensionssystem) möjlighet att från 62 års ålder få ut lika stor allmän ålderspension och tjänstepension som om man arbetat fram till 67 års ålder. Villkoret är att man arbetat i 30 år och tillhör de ca 60 procent av arbetskraften som har rätt till avtalspension. Systemet är till viss del subventionerat med statliga medel. En statlig pensionskommitté ser över reglerna och ska lämna sitt slutbetänkande till regeringen i oktober 2003.

Ett av skälen till det låga arbetskraftsdeltagandet bland de äldre i *Finland* är ett generöst pensionssystem i kombination med hög långtidsarbetslöshet. En arbetslös person som fyllt 60 år och som har tagit ut maximalt antal ersättningsdagar från arbetslöshetsförsäkringen kan beviljas arbetslöshetspension. Individuell förtida pension kan beviljas den som fyllt 60 år och vars arbetsförmåga har försämrats till den grad att det inte är skäligt att anta att han eller hon ska kunna arbeta vidare. Pensionssystemet har under senare år förändrats. Kraven för att få arbetslöshetspension har skärpts och

arbetsgivarna får ta större kostnader för sina anställda som får arbetslöshets- och förtidspension.

Genomförande och aktiviteter

Seniorpolitiska initiativ i Danmark

År 1997 tillsatte regeringen en seniorpolitisk kommitté (initiativutvalg), som fick i uppdrag att under en tvåårsperiod ge råd och förslag till olika åtgärder inom det seniorpolitiska området. Kommittén skulle också öka erfarenhets- och informationsutbytet mellan aktörerna på området samt bidra till att förankra de centralt vidtagna åtgärderna på lokal nivå. Utvalget skulle dessutom medverka till att erbjuda experthjälp och stöd till de arbetsgivare och anställda som vill utveckla en seniorpolitik. I utvalget ingick företrädare för arbetsmarknadens parter samt företrädare för Social-, Finans- och Arbetsministerierna och Arbetsmarknadsstyrelsen.

Närmare nittio utvecklingsprojekt startades med statliga bidrag runt om i Danmark. Den danska regeringen anslög 25 miljoner kronor för ändamålet. Satsningen är utvärderad och redovisad i rapporten *Seniorpolitisk praksis – erfaringar og resultater fra Seniorpuljen* (Arbetsministeriet 2000). Teman för projekten var kompetensutveckling, omplaceringar och förändringar av arbetsvillkoren i branscher där nedslitningen är stor, nätverk för arbetslösa seniorer och modeller och metoder för att föra över kunskaper och erfarenheter mellan generationerna.

Utvalget avslutade sitt arbete år 1999. I utvalgets slutrapport *Seniorerne på arbejdsmarkedet – nu og i fremtiden* (Arbetsministeriet 1999) pekar man på behovet av seniorpolitiska insatser inom en rad olika områden och olika typer av initiativ och åtgärder. Målet med de seniorpolitiska insatserna, enligt utvalget, var att höja den genomsnittliga utträdesåldern och öka de äldres arbetskraftsdeltagande, stärka de äldres ställning på arbetsmarknaden, främja kompetensutveckling, påverka attityderna hos aktörerna på arbetsmarknaden, motverka åldersdiskriminering samt öka erfarenhetsutbytet och information om metoder och "best practise" i det seniorpolitiska arbetet.

De seniorpolitiska insatserna som nu är aktuella är en konsultordning och bidrag (pulje) till självaktiveringsgrupper. Konsultordningen är ett erbjudande om gratis rådgivning under fem timmar

till de arbetsgivare som vill utveckla företagets seniorpolitik, utbildnings- och rekryteringspolitik samt etablera nätverk för erfarenhetsutbyte mellan olika verksamheter. Självaktiveringsgrupperna har till målsättning att arbetslösa personer 50 år och äldre får ett arbete på arbetsmarknaden. Driftsbidrag kan lämnas till aktiviteter för att bl.a. söka arbete, utbildning och åtgärder som kan främja nya arbetsområden för seniorerna. För åren 2003 och 2004 har regeringen avsatt drygt 6 miljoner kronor årligen till detta ändamål. Både bidragen till konsult hjälp och självaktiveringsgrupper handläggs av Arbetsmarknadsstyrelsen.

Äldreprogrammet i Finland

Äldreprogrammets målsättning var att stärka de äldres ställning på arbetsmarknaden och öka sysselsättningsgraden för personer i åldrarna 45 år och äldre till samma nivå som gäller för personer i åldersgruppen 35–44 år (Ministry of social affairs and health 2002a). En annan målsättning var att de äldre ska kunna behålla sin hälsa och funktionsförmåga och därigenom ge förutsättningar till en hög livskvalitet. Ytterst ansvarig för Äldreprogrammets genomförande har varit Hälsovårdsministeriet i nära samverkan med Arbets-, och Undervisningsministerierna. Till programmet var knuten en referensgrupp med företrädare för de centrala arbetsmarknadsorganisationerna, Finlands Kommunförbund, Folkpensionsanstalten, Institutet för arbetshygien samt pensionsförsäkringsbolagen.

Programmet startade år 1998 och avslutades år 2002. För femårsperioden anslog regeringen 4,2 miljoner euro. En viktig uppgift för huvudaktörerna vid genomförandet av projektet var att genom samverkan och samordning mellan arbetsmarknadens aktörer på alla nivåer få till stånd nätverk som skulle göra det möjligt att implementera programmet på alla nivåer – inte minst på arbetsplatserna.

Programmets grundläggande strategi var att förbättra de äldres arbetsförmåga och anställningsbarhet. Åtgärder för att förbättra arbetsförmågan inriktades på att stärka de äldres egna resurser och att förbättra arbetsmiljön. Översyn av de arbetsrättsliga reglerna, pensionssystemen och diskrimineringslagstiftningen var exempel på åtgärder för att förbättra de äldres anställningsbarhet.

Programmet har genomförts i olika faser. Under inledningsfasen gjordes stora informationsinsatser för att förankra programmet och medvetandegöra problemet hos befolkningen. Därefter bedrevs olika forsknings- och utvecklingsprojekt och i slutfasen koncentrerades arbetet på att ge utbildning till företagsledare och andra nyckelpersoner i metoder att förbättra och vidmakthålla arbetsförmågan bland äldre (age management).

Utvärderingen visar att programmet inte har resulterat i några genomgripande förändringar, men inom alla de områden som programmet har arbetat har man kunnat notera framsteg om än i liten utsträckning (Ministry of social affairs and health 2002b). Det är dessutom svårt att veta vad som är ett resultat av projektet och vad som är ett resultat av förändringar i samhället i övrigt.

I utvärderingen konstaterar man att informationen om projektet har nått fram och att många har deltagit i olika aktiviteter. En fråga som utvärderarna ställt sig är om antalet personer som tagit till sig programmets budskap och dessutom är beredda att fortsätta arbetet är tillräckligt stort. Utvärderarnas uppfattning är att det är tillräckligt många som kan föra programmets intentioner vidare och att det därmed finns en bas för fortsatta aktiviteter. Projektet har vidare samlat goda exempel och kunskaper och etablerat nätverk som kommer att vara en viktig utgångspunkt för det fortsatta arbetet.

Inför eventuella nya satsningar på arbetslivsområdet bör man enligt utvärderarna överväga nyttan av åldersrelaterade projekt. Ett livscykelprojekt, som gör det lättare att under hela arbetslivet kunna förena familjeliv med arbete skulle, enligt utvärderarna, vara att föredra i framtiden. Det skulle innebära åtgärder som riktar sig till hela arbetskraften oavsett ålder.

I utvärderingen sammanfattas resultaten enligt följande:

- Informationen har tagits emot väl och medvetenheten om problemet med lågt arbetskraftsdeltagande bland äldre har ökat.
- Attityderna till äldre i arbetslivet har förändrats i positiv riktning. Attitydförändringen har skett både på arbetsplatserna och bland de äldres inställning till att lämna arbetslivet i förtid. Däremot har man inte noterat några förändringar när det gäller arbetsgivarnas vilja att anställa äldre.
- Det hälsofrämjande arbetet har stärkt sin ställning och har i viss mån utvecklats och byggts ut.
- Utbildningsmöjligheterna för äldre har ökat och byggts ut

- Det finns indikationer på att det kan ha blivit lättare för äldre att hitta ett nytt arbete, men fortfarande är det stora skillnader mellan yngre och äldre personers möjligheter att finna nytt arbete.
- Sysselsättningsgraden har ökat för de äldre. Sysselsättningsgraden har ökat för alla under den tid som programmet har pågått. Däremot har andelen sysselsatta för personer i åldersgrupperna 55–59 år och 60–64 år ökat mer än för andra åldersgrupper.
- Den genomsnittliga utträdesåldern har stigit från 58,8 år 1998 till 59,3 år 2001.
- Intresset för delpensionslösningar har ökat.
- De äldres förhållanden har uppmärksammats inom olika politikområden. En bidragande orsak till att man lyckats genomföra förändringarna i lagstiftningen är det nära och väl fungerande samarbetet mellan olika departement, experter och arbetsmarknadens parter.

Det nationella krafttaget i Norge

Senter for seniorpolitikk fick år 2001 regeringens uppdrag att under fem år samordna insatser inom ramen för ett nationellt krafttag för seniorer i arbetslivet. Projektet finansieras med statliga medel på 5,1 miljoner kronor årligen. Målet är att stimulera sådana förändringar i arbetsmiljön och i personalpolitiken som gör att det blir mer attraktivt för arbetstagarna att förlänga yrkeslivet och för arbetsgivarna att behålla arbetstagarna.

Program som ligger till grund för krafttaget (Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet) har utarbetats i samverkan med en arbetsgrupp bestående av representanter för arbetsdepartementet, myndigheter (Arbeidstilsynet, Rikstrygdeverket) och arbetsmarknadens parter (Senter for seniorpolitikk 2001). En förutsättning vid utformningen av programmet har varit att alla inblandade ska delta aktivt i arbetet för att krafttaget ska få avsedd effekt. De organisationer och myndigheter som ingår i arbetsgruppen har därför formulerat egna mål och angivit aktiviteter som man är beredd att genomföra.

Målgrupper för krafttaget är arbetsgivarna och personer 50 år och äldre. För förebyggande och långsiktiga åtgärder är det däremot naturligt att inkludera även personer yngre än 50 år.

Krafttagets insatser koncentreras på åtgärder som kan bidra till att förändra attityder till och öka kunskaper om äldre arbetstagare samt åtgärder i arbetsmiljön som kan minska förslitningsskador och utstötningssystemer som äldre arbetstagare möter i arbetslivet. I första hand riktar man sig till personer som både vill och orkar arbeta enligt vad Åsmund Lunde sa vid beredningens sammanträde den 5 mars 2003. Förändringar i pensions-, skatte- och socialförsäkringssystemen är inte en uppgift för krafttaget.

I programmet ingår följande aktiviteter:

- *Information:* Målet med informationsinsatserna är att skapa uppmärksamhet om krafttaget i hela arbetslivet och i samhället i stort. Det är vidare ett mål att öka kunskaperna om seniorpolitik bland alla de centrala aktörerna i arbetslivet.
- *Försöks- och utvecklingsprojekt:* Målsättningen är att starta ett begränsat antal nationella utvecklingsprojekt inom stat, kommuner och privat verksamhet. Projekten ska vara förebilder och erfarenheterna från dem ska spridas regionalt och till olika yrkesgrupper.
- *Forskning:* Krafttaget har inga forskningsmedel. Forskarnedverkan behövs däremot för att bistå vid utvärdering av krafttaget och för att för att sprida information om och göra den forskning som redan finns tillgänglig.
- *Statliga utvecklingsmedel:* Syftet med utvecklingsmedlen är att stimulera utvecklingsinsatser inom hela det norska arbetslivet. Utvecklingsmedel ska kunna sökas av arbetsgivare för både konsult hjälp och projektmedel för utvecklings- och försöksverksamheter på arbetsplatsen.
- *Utbildning och kompetensutveckling.* Målsättningen med insatserna är att alla, oavsett ålder och ställning, ska ha lika möjligheter till kompetensutveckling. Inom ramen för detta område har man även för avsikt att utarbeta informationsmaterial om seniorpolitik för nyckelpersoner på arbetsplatserna, ta initiativ till att fler utbildningstillfällen i seniorpolitik ges på högskolenivå samt utbilda konsulter i seniorpolitik och etablera regionala konsultnätverk.

Referenser

- Arbetsministeriet (1999) *Seniorerne & arbejdsmarkedet nu og i fremtiden*. Slutrapport från det Seniorpolitiske Initiativutvalg.
- Arbetsministeriet (2000) *Seniorpolitisk praksis – erfaringer og resultater fra Seniorpuljen*. (www.ams.dk/senior/)
- Ministry of Social Affairs and Health (2002a) *National Programme on Ageing Workers – The concluding Report on the Programme*.
- Ministry of Social Affairs and Health (2002b) *National Programme on Ageing Workers – Evaluation*.
- Senter for seniorpolitikk (2001) *Nasjonalt krafttak for seniorpolitikk i arbeidslivet 2001–2005*. (www.seniorpolitikk.no)

Möjliga metoder för skattestimulanser för äldres fortsatta förvärvsarbete

Utredningspromemoria för Äldreberedningen av
professor Sven-Olof Lodin

Innehåll

1	Allmänna förutsättningar.....	37
2	Olika incitament i de gamla och nya pensionssystemen	42
3	Möjliga skattestimulanser.....	48
3.1	Arbetsgivarstimulans för att behålla eller anställa 60+ personal.....	48
3.1.1	Kostnadsavdrag vid arbetsgivarens inkomstbeskattning	49
3.1.2	Nedsättning av arbetsgivaravgift och löneskatt.....	51
3.1.3	Slutsatser beträffande skatteincitament för arbetsgivare	55
3.2	Nedsättning av den personliga inkomstskatten för äldre arbetskraft.....	56
3.2.1	Separat beskattning av arbets- och pensionsinkomster.....	57
3.2.2	Förvärvsavdrag/skattereduktion för arbetsinkomster	58
3.2.3	Andra nedsättningsvägar	59
3.2.4	Skatteutfall	62
4	Finansieringen av skatte- och avgiftsnedsättningar	65
5	Sammanfattning	67
5.1	Bakgrund	67
5.2	Allmänna beskattningsprinciper och möjliga skattestimulanser	68
5.3	Pensionssystemens incitamentseffekter	69

5.4	Lämpliga skattestimulansåtgärder	69
5.4.1	Skatte- eller avgiftsnedsättning för arbetsgivare	70
5.4.2	Nedsättning för äldre arbetskraft av den personliga inkomstskatten.....	71
5.5	Statsfinansiella effekter	71

1 Allmänna förutsättningar

Den demografiska utvecklingen i Sverige innebär under de närmaste decennierna en ökning av antalet äldre och en minskning av andelen personer i s.k. arbetsför ålder. År 2001 gick det 3,5 personer i arbetsför ålder på varje ålderspensionär. År 2020 beräknas den siffran ha sjunkit till 2,5 personer per ålderspensionär. De stora pensionsavgångarna räknar man med inträffar år 2007 och senare. Dessutom har tendensen till tidiga pensionsavgångar ökat. I åldersgruppen 61–64 år är endast ca 50 procent kvar i arbetslivet enligt sysselsättningsstatistiken (SCB, AKU årsmedeltal 2001). I den siffran är, enligt internationella regler, alla som arbetar minst 1 timme per vecka medräknade. Spridningen i sysselsättningsnivån är också stor. Av dem som redovisas som sysselsatta uppgår andelen deltidsarbetande, dvs. sysselsatta 34 timmar eller mindre per vecka, till 37 procent. I den siffran ingår alla som är sysselsatta minst en timme per vecka. Andelen sysselsatta med kortare arbetstid än 20 timmar per vecka är nära 10 procent av de sysselsatta i åldersgruppen. Bland dem som uppnått ordinarie pensionsålder är endast 16 procent kvar i arbetslivet på hel- eller deltid. I gruppen 65–68 år är mindre än 20 procent sysselsatta.

Internationellt är dock denna sysselsättningsnivå bland äldre, som i svenskt perspektiv kan förefalla låg, högre än i de flesta länder. Ser man däremot till antal arbetade timmar arbetar svensken färre timmar än i många andra länder, varför Sveriges topposition beträffande andelen sysselsatta faller till en tiondeplats bland 20 OECD-länder (*OECD and Swedish Labour Force Survey, 2002*).

Tendensen till allt tidigare pensionering har flera orsaker. Arbetsmarknadens krav har växt i takt med globalisering och ökad internationell konkurrens, arbetstempot har ökat, utvecklingen förutsätter nya kunskaper som den äldre arbetskraften ibland inte har. Behovet av rationaliseringar och omstruktureringar har växt. I dessa processer blir det ofta den äldre arbetskraften som får dra det kortaste strået och friställs, dock i allmänhet med en relativt god ekonomisk kompensation genom olika former av tjänstepensioner.

Arbetsgivarnas ekonomiska utrymme att ge pension till 60+ anställda har också ökat genom den utökade avdragsrätt för pensionsavsättningar, inte bara för kollektivavtalspensioner utan också för individuella pensionslösningar som införts under senare år (se 28 kap. lagen om statlig inkomstskatt), även om till kostnaden för

själva pensioneringen också skall läggas den löneskatt på 24,26 procent som arbetsgivaren måste erlagga på pensioneringskostnaden. I en typisk tjänstemannasituation med en månadslön på 30 000 kr och livsvarig ITP-pension på 70 procent, kostar en s.k. avgångspensionering vid 58–60 år arbetsgivaren strax under 60 procent av lönekostnaden fram till 65 år. Vid en pensionering vid 62 år reduceras kostnaden till 50 procent av årskostnaden. Reduceringen beror på att ITP-avgift på grund av tidigare förhöjd avgift med ett par promille inte behöver erläggas efter pensioneringstillfället vid en pensionering från 62 års ålder.

Också pensionsstiftelsernas hittills ofta goda ekonomiska situation på grund av hög avkastning har underlättat en generös avtalspensionering, liksom tillfälligt återbetalningen av SPP:s överskottsmedel till företagen år 2000. Alla dessa faktorer samverkar till att antalet tidiga pensioneringar stiger. Sammantaget medför denna utveckling också att försörjningsbördan för de aktiva generationerna ökat och kommer att öka än mer.

I sitt diskussionsbetänkande *Riv ålderstrappan*, SOU 2002:29, framhåller den parlamentariska äldreberedningen SENIOR 2005 som en följd av denna utveckling att det kommer att fordras kraftfulla åtgärder för att möta de exceptionella förändringar som en åldrande befolkning medför under de närmaste decennierna. Samhället kommer att bli mer beroende av de insatser, som den äldre delen av befolkningen kan bidra med inom bl.a. arbetslivet. Det är därför en naturlig och önskvärd utveckling att både arbetsgivare och arbetstagare inser värdet av att fler personer förenar pension med förvärvsarbete. Lagar och avtal, som försvårar eller gör det ekonomiskt ointressant att kombinera förvärvsarbete med pension måste identifieras och undanröjas. Bland annat måste undersökas vilka förändringar av skattelagstiftningen som kan göras för att stimulera arbetsgivare att anställa redan pensionerade personer. Likaså bör undersökas vilka skatteförändringar som kan göras för att göra det ekonomiskt mer intressant för pensionerade att fortsätta med förvärvsarbete i någon form.

De äldre som lämnat arbetsmarknaden utgör en stor arbetskraftsreserv. Om man lyckades öka förvärvsfrekvensen i gruppen 61–64 år så att ytterligare 20 procent av gruppen stannade kvar i arbete skulle det innebära en ökning av arbetskraften med nära 400 000 personer, och om ytterligare 10 procent av åldersgruppen 65–68 år stannar kvar i yrkeslivet ökar den tillgängliga arbetskraften med ytterligare 150 000 personer (*SCB, AKU årsmedeltal*

2001). Det betyder att även ganska små senareläggningar av pensioneringstidpunkten skulle medföra betydande tillskott till arbetskraften. Därtill kommer en bättre ekonomi för dem som senarelägger sin pensionering och minskad belastning på samhälls- och offentlig ekonomi.

Som ovan redovisade uppgifter angående antalet arbetade veckotimmar för den äldre arbetskraften finns också en betydande arbetskraftsreserv bland den deltidsarbetande delen, 37 procent av de sysselsatta över 60 år – ofta med mycket kort veckoarbetstid. Det finns således starka skäl även till att söka förmå denna del av den äldre arbetskraften att öka sin sysselsättningsgrad.

Sverige har det högsta skattetrycket bland samtliga OECD-länder. Det betyder att även ganska begränsade skatteförändringar får kraftiga effekter på den disponibla inkomsten efter skatt. En skattesänkning för hushållen med en procentenhet ökar vid ett skattetryck på 50 procent hushållens disponibla inkomster efter alla skatter med dubbelt så mycket, dvs. två procent. Det gör skatteförändringar till ett kraftfullt ekonomiskt instrument, som kan användas både på arbetsgivarsidan för att påverka arbetsgivarnas beteende och för att påverka den äldre arbetskraftens inställning till fortsatt arbete. En väg att öka det ekonomiska incitamentet för arbetsgivarna att behålla äldre arbetskraft och att få äldre att vilja fortsätta arbeta är därför att införa olika typer av skattenedsättningar för äldre arbetskraft. I det följande skall undersökas vilka sådana skatteförändringar på arbetsgivar- respektive arbetstagar- sidan som kan komma i fråga för att åstadkomma att fler äldre personer stannar kvar i förvärvslivet. Undersökningen tar inte ställning till i vilken utsträckning sådana åtgärder är önskvärda, utan gör endast en analys av möjliga åtgärder och olika åtgärders tekniska egenskaper som skattepolitiskt instrument.

På arbetsgivarsidan kan det vara fråga om åtgärder för att stimulera arbetsgivares vilja att ha kvar eller anställa äldre personer som i dagens situation står inför att lämna arbetsmarknaden eller redan har lämnat arbetsmarknaden. Därvid måste man beakta att det i dag är relativt billigt för en arbetsgivare att före tidpunkten för normal pensionering bevilja särskilt tjänstemannagrupperna men också i allt större utsträckning LO-grupper tidig s.k. avgångspension. Mer liberala skatteregler infördes i slutet av 1990-talet för att, enligt vad som uttalades i prop. 1997/98:146, skattesystemet skulle ge möjligheter till de flexiblare pensionslösningar, som redan fanns och som kunde växa fram på arbetsmarknaden. Reformen

bidrog till att öka företagens möjligheter att möta de allt snabbare förändringarna av företagens villkor i den nya globaliserade ekonomin. Å andra sidan medför denna utveckling att behovet av lättnadsregler för att stimulera arbetsgivare att behålla äldre arbetskraft är större än tidigare.

På arbetstagsarsidan kan det vara fråga om olika typer av skattelättnader som kan göra det mer ekonomiskt intressant att fortsätta förvärvsarbete och att arbeta mera. I båda fallen gäller restriktionen att åtgärderna måste stå i samklang med den allmänna skattepolitiken och principerna för fördelningen av skattebördan.

De fördelningsprinciper som den svenska inkomstbeskattningen grundar sig på utgår från förmågeprincipen, dvs. att skatt skall betalas efter bärkraft. Nedsättning av den personliga inkomstskatten för äldre arbetskraft i syfte att stimulera äldre personer att stanna kvar i förvärvslivet kan komma att strida mot förmågeprincipen. Särskilt gäller det nedsättning av inkomstskatten för äldre arbetskraft under 65 år, det vill säga under den officiella pensionsåldern. Den gruppen måste anses tillhöra den ordinarie arbetskraften, som bör stå till arbetsmarknadens förfogande på samma villkor som yngre arbetskraft. Att bevilja denna grupp arbetstagar skattenedsättning torde kräva mycket starka samhällsekonomiska skäl. Risker är annars stor att åtgärden kommer att upplevas som orättvis av stora delar av befolkningen och därmed sakna förankring hos folkflertalet. Denna motsättning mellan samhällsekonomiska skäl och rättviseaspekter kräver att eventuella stimulansåtgärder för denna grupp skattskyldiga måste utformas med stor omsorg.

När det gäller arbetskraft över 65 år är situationen delvis annorlunda. Denna grupp har normalt intjänat sin fulla pension och har därmed också berättigade och erkända anspråk på att njuta sitt otium och belasta folkhushållet med pensionsutgifter. Här innebär en lägre skatt för att ge denna grupp incitament att fortsätta arbeta en minskad ekonomisk belastning på den yngre generationen genom minskade eller i vart fall uppskjutna pensionskostnader. Dessutom medför deras fortsatta deltagande i arbetslivet allmänna samhällsekonomiska fördelar till gagn för hela befolkningen. De skattepolitiska invändningarna liksom rättviseaspekterna mot skattenedsättningar för denna grupp är därmed mycket svagare. Därför kan större skattenedsättning för gruppen över 64 år tänkas utan att komma i konflikt med grundläggande skattepolitiska principer. Mot denna bakgrund har de metoder för skattestimulanser

genom inkomstskattesänkningar, som nedan kommer att diskuteras, utformats så att full nedsättning utgår för åldersgruppen 65 år och äldre, medan för gruppen 61-64 år en åldersrelaterad infasning av skatteförmånerna sker upp till nedsättningsnivån för den äldre gruppen.

Ett skäl som i vart fall vid delpension och arbete efter pensionering talar för lämpligheten av inkomstskattelättnader på arbetsinkomster, oavsett om det är fråga om tidig eller sen pensionering, är att sammanläggningen av pensions- och arbetsinkomster i det progressiva skattesystemet medför att skattebelastningen på arbetsinkomsterna för de flesta pensionärer blir högre än innan de pensionerades. Detta beror på att arbetsinkomsten blir marginalbeskattad ovanpå pensionsinkomsten, som är fast. Detta minskar lönsamheten av och incitamentet till arbete utöver pensionen. Ur denna synvinkel kan det vara värdefullt med ett system som undanröjer eller i vart fall minskar dessa höjda marginalskatteeffekter på arbetsinkomster.

När det gäller skattestimulans för arbetsgivare att behålla eller anställa äldre arbetskraft gör inte samma skattepolitiska fördelningsprinciper sig lika starkt gällande, även om man kan hävda att en skattenedsättning, som gör det billigare att behålla äldre arbetskraft, indirekt övervältrar skattebördan på den yngre arbetskraften. Någon ökning av den äldre arbetskraftens disponibla inkomst efter skatt innebär dock inte en sådan lättnad som ligger på arbetsgivar- sidan. Här torde därför de samhällsekonomiska aspekterna väga över. Det betyder att samma skattestimulans torde kunna gälla för hela gruppen 61 år och äldre i den utsträckning som kan anses samhällsekonomiskt motiverat. Nedan diskuterade metoder är utformade enligt den utgångspunkten.

Någon skillnad mellan anställningsinkomster och inkomst av egen förvärvsverksamhet görs inte i framställningen, då de skillnader som föreligger i avgiftsnivåer, m.m. är små, även om avgifterna går under olika beteckning, arbetsgivaravgifter för tjänsteinkomster på tillhoppa 32,82 procent och egenavgifter, på tillhoppa 31,01 procent, för inkomst av egen förvärvsverksamhet. De skattestimulanser som kan komma att bli aktuella bör vara lika oavsett om det är fråga om anställning eller egen förvärvsverksamhet.

2 Olika incitament i de gamla och nya pensionssystemen

Enligt ATP-systemet, som i sin helhet gäller för alla födda 1937 eller tidigare, beräknas storleken på intjänad ålderspension på grundval av a) antalet intjänandeår mellan 16 och 65 års ålder, som för full ålderspension skall vara minst 30 år och b) genomsnittsinkomsten under de bästa femton intjänandeåren, dock högst 7,5 prisbasbelopp. Det innebär att pensionssystemet för en person, som förvärvsarbetat och erhållit pensionspoäng under minst trettio år och dessutom redan haft 15 år med en inkomst av minst 7,5 basbelopp, inte ger denne någon möjlighet att genom ytterligare arbete förhöja sin pension. Detsamma gäller för personer med lägre inkomst som inte kan hoppas på högre genomsnittsinkomst än han/hon redan haft under 15 år. I praktiken inträffar den tidpunkten oftast redan vid drygt 50 års ålder.

Det allmänna pensionssystemet innehåller således inget incitament för förvärvsarbetande att fortsätta sitt förvärvsarbete efter det att full ålderspension har intjänats. Dock finns möjligheten att öka den återstående årliga pensionen genom uppskov av utbetalning av pension till en senare tidpunkt än 65 år, dock inte längre än till 70 års ålder.

Det nya ålderspensionssystemet, som trädde i kraft den 1 januari 2003, gäller i sin helhet alla som är födda 1954 eller senare, dvs. som normalt pensioneras år 2019 eller senare. För personer födda 1938–1953, den s.k. mellangenerationen sker en successiv övergång till det nya systemet. Så räknas för en person född 1938 den framtida pensionen till 16/20 enligt ATP-systemets regler och 4/20 enligt det nya allmänna pensionssystemet. För varje år som en person är född efter 1938 sker en förskjutning med 1/20 per år av pensionsberäkningen till det nya systemet, så att den som är född 1953 får 19/20 av sin pension enligt det nya systemet. Dock skall all pensionsrätt på grund av arbete efter 64 års ålder helt beräknas efter det nya systemet för alla som är födda 1938 och senare. Det betyder att alla som är födda efter 1937 har möjlighet att förbättra sitt pensionsutfall genom arbete efter 64 års ålder. För pensionärer födda 1937 och tidigare finns inte denna möjlighet. Infasningen av det nya systemet innebär i praktiken att det gamla systemet fram till ungefär år 2010 förmodligen kommer att domi-

nera pensionsavgiftsinbetalningarna och att dominansen kommer att vara ännu längre beträffande pensionsutbetalningarna.

Som ovan nämnts beräknas för dem som är födda 1938 och senare såväl pensionsavgifter som pensionsförmåner på förvärvsinkomster intjänade efter 65 års ålder helt enligt det nya pensionsystemet. Med utgångspunkt från dels att de som är födda före 1938 redan uppnått pensionsåldern 65 år, dels att en eventuell lagstiftning om skattestimulanser på grund av Äldreberedningens principiella ställningstaganden förmodligen inte kan träda ikraft förrän från 2006, dvs. då denna åldersgrupp blivit minst 69 år, torde för inkomster efter 65 års ålder endast det nya pensionssystemets effekter behöva beaktas vid diskussionen om skattenedsättningar av den personliga inkomstskatten.

Det nya pensionsystemet bygger på livsinkomstprincipen. Den innebär att värdet av alla inbetalda pensionsavgifter (hänförliga till årsinkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp) i princip motsvarar vad som senare utgår som pension. I det nya systemet ger således varje intjänandeår en högre pension, som utgår på grundval av total intjänad pensionsinkomst. Pensionerna finansieras genom att arbetsgivaren eller egenföretagaren erlägger ålderspensionsavgift med 10,21 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Därtill kommer den allmänna pensionsavgift på 7 procent, som den anställde själv har att erlägga och som kommer på skattsedeln.¹ De sammanlagda pensionsavgifterna uppgår således normalt till 17,21 procent av den pensionsgrundande inkomsten.²

Systemet saknar åldersgräns såväl nedåt som uppåt. Det betyder att det nya systemet innehåller betydande drivkrafter för den förvärvsarbetande att fortsätta arbeta så länge som möjligt för att förbättra sin pension. Särskilt gäller det för personer som endast intjänat en låg pension när den normala pensionsåldern uppnåtts. Särskilt stor blir effekten av arbete efter 65 års ålder, då effekten på framtida pension påverkas positivt av såväl den extra intjänade

¹ Emellertid får inkomsttagaren en skattereduktion som motsvarar 75 procent av den erlagda avgiften och dessutom ett avdrag från inkomsten med den återstående delen av avgiften vid fastställande av den taxerade inkomsten. Det innebär i praktiken att staten står för huvuddelen, i normalfallet nära 6 procentenheter av den totala avgiften på 7 procent av den del av pensionsavgiften som formellt betalas av de skattskyldiga på den pensionsgrundande inkomsten.

² Formellt uppgår dock den sammanlagda pensionsavgiften och pensionsrätten till 18,5 procent av pensionsunderlaget. Det beror på att pensionsunderlaget endast uppgår till 93 procent av 8,07 inkomstbasbelopp, dvs. till 7,5 inkomstbasbelopp, eftersom pensionsavgiften formellt beräknas på den pensionsgrundande inkomsten exklusive pensionsavgifter, vilket inte framkommer vid den praktiska beräkningen.

pensionsgrundande inkomsten som uppskovet av pensionsutbetalningar. Fortsatt arbete och uppskov med pensioneringen till 70 år ger betydligt högre utgående pension.

För att erhålla en uppfattning om storleken på incitaments-effekterna i det nya skattesystemet har med bistånd av Riksförsäkringsverket pensionsutfallet för ett antal typfall räknats ut. Tre åldersgrupper har valts ut: personer födda 1938 (första årskullen som delvis får sin pension beräknad enligt det nya systemet³), 1944 (typisk mellangeneration med hälften av effekterna i vardera systemet) och 1954 (första åldersgruppen helt inom det nya systemet). Pensionsutfallet har jämförts för tre inkomstgrupper: låginkomsttagare med månadsinkomst på ca 15 000 kr och arbetslivsinträde vid 20 års ålder, medelinkomsttagare med månadslön på ca 24 000 kr och arbetslivsinträde vid 25 års ålder och höginkomsttagare med en månadsinkomst på ca 40 000 kr och arbetslivsinträde vid 30 års ålder. Beräkningar har gjorts för pensionsutfallet vid olika åldrar vid pensionering (halv och hel) vid 60, 65, 66, 70 och 71 års ålder.

Tabell 1. Exempel på pensionsutfall vid 66 och 71 år för åldersgrupp 1938 i olika inkomstlägen och vid olika pensionsålder

100 % pensionering vid	60 år	65 år	70 år
1. inkomst 15 000 kr/mån (låginkomst)			
pensionsutfall vid 66 år	6 500	8 600	–
pensionsutfall vid 71 år	6 500	8 600	13 345
2. inkomst 24 000 kr/mån (medelinkomst)			
pensionsutfall vid 66 år	9 800	13 300	–
pensionsutfall vid 71 år	9 700	13 300	20 700
3. inkomst 40 000 kr/mån (höginkomst)			
pensionsutfall vid 66 år	10 800	14 300	–
pensionsutfall vid 71 år	10 800	14 300	22 200

³ RFVs beräkningsmodell för det nya pensionssystemet möjliggör inte jämförelser med utfall helt enligt det gamla allmänna pensionssystemet, varför någon jämförelse med åldersgrupp 1937 eller tidigare inte är möjlig. Incitamentseffekterna är dock som nämnts obetydliga i det gamla systemet.

Tabell 2. Exempel på pensionsutfall vid 66 och 71 år för åldersgrupp 1944 i olika inkomstlägen och vid olika pensionsålder

<i>100 % pensionering vid</i>	<i>60 år</i>	<i>65 år</i>	<i>70 år</i>
1. inkomst 15 000 kr/mån (låginkomst)			
pensionsutfall vid 66 år	6 700	8 900	–
pensionsutfall vid 71 år	6 700	8 900	13 600
2. inkomst 24 000 kr/mån (medelinkomst)			
pensionsutfall vid 66 år	9 800	13 400	–
pensionsutfall vid 71 år	9 800	13 400	20 533
3. inkomst 40 000 kr/mån (höginkomst)			
pensionsutfall vid 66 år	10 200	13 700	–
pensionsutfall vid 71 år	10 200	13 700	21 200

Tabell 3a. Exempel på pensionsutfall vid 66 och 71 år för åldersgrupp 1954 i olika inkomstlägen och vid olika pensionsålder

<i>100 % pensionering vid</i>	<i>60 år</i>	<i>65 år</i>	<i>70 år</i>
1. inkomst 15 000 kr/mån (låginkomst)			
pensionsutfall vid 66 år	7 500	10 200	–
pensionsutfall vid 71 år	7 500	10 200	15 600
2. inkomst 24 000 kr/mån (medelinkomst)			
pensionsutfall vid 66 år	10 700	14 700	–
pensionsutfall vid 71 år	10 700	14 700	22 300
3. inkomst 40 000 kr/mån (höginkomst)			
pensionsutfall vid 66 år	10 200	14 200	–
pensionsutfall vid 71 år	10 200	14 100	22 100

Tabell 3b. Exempel på ekonomiskt utfall vid 61, 66 och 71 år för åldersgrupp 1954 i olika inkomstlägen vid 50% pensionering vid 60 resp. 65 år fram till full pension vid 65 resp. 70 år⁴

1. *låginkomsttagare*

50 % pensionering vid 61 år	inkomst vid 66 år	100 % pensionering vid 71 år
lön	9 366	—
pension	3 677	11 135
inkomst	13 045	8 841
50 % pensionering vid 65 år		
lön	9 980	10 140
pension	5 005	5 277
inkomst	14 985	15 417

2. *medelinkomsttagare*

50 % pensionering vid 61 år	inkomst vid 66 år	100 % pensionering vid 71 år
lön	14 986	—
pension	5 212	12 645
inkomst	20 198	12 645
50 % pensionering vid 65 år		
lön	15 969	16 224
pension	7 175	7 583
inkomst	23 143	23 808

3. *höginkomsttagare*

50 % pensionering vid 61 år	inkomst vid 66 år	100 % pensionering vid 71 år
lön	24 977	—
pension	4 949	12 533
inkomst	29 926	12 533
50 % pensionering vid 65 år		
lön	26 614	27 040
pension	6 895	7 306
inkomst	33 509	34 346

Innan utfallet diskuteras måste en reservation beträffande resultaten göras. För tjänstemannagrupperna, en stor del av medel- och höginkomsttagarna, tillkommer utöver pensionen i det allmänna pensionssystemet normalt också ITP-pension, vilket ökar på pensionen och gör såväl tidig som delpensionering förmånligare än vad

⁴ RFV:s pensionsmodell förutsätter en viss reallöneutveckling 1,6 procent, vilket för med sig att pensionerna också förändras över tiden. Dessa effekter som inte kommer till synes i övriga tabeller, där också beloppen avrundats till närmast hundratal kronor, påverkar här utfallet och har omöjliggjort talavrundning.

som framgår av redovisningen ovan. Det har emellertid inte varit möjligt att i detta sammanhang ta hänsyn till dessa tillkommande privata pensionsförmåner. Ändå är de redovisade resultaten av vikt för att belysa den situation som den äldre arbetskraften står inför när det gäller valet mellan fortsatt arbete eller pensionering.

Utfallen visar bl.a. skillnaden i betydelsen av lång intjänandetid i det gamla och nya systemet. Det är förklaringen till att låginkomsttagaren i det nya systemet får en pension som inte skiljer sig så mycket från dem i högre inkomstlagen och till att höginkomsttagaren som trädde in i arbetslivet först vid 30 års ålder i det nya systemet aldrig hinner riktigt i kapp medelinkomsttagaren. Det beror också delvis på att redan medelinkomsttagaren ligger nära inkomsttaket i systemet medan höginkomsttagaren inte kan tillgodoräkna sig sin lön över taket. I samtliga fall ökar pensionen med 2 700–4 000 kr/mån om man fortsätter att arbeta till 65 års ålder.

Arbete efter 65 års ålder upp till 70 år ger en betydande inkomstförstärkning för alla. Jämfört med den som pensionerar sig vid 60 års ålder mer än fördubblas pensionen i samtliga fall och jämfört med pensionering vid 65 års ålder ökar pensionen återstående år med mer än 50 procent.

Jämför man med utfallet för åldersgruppen 1938 och under i övrigt samma förhållanden får såväl låg- som medelinkomsttagare lägre pension än i det nya systemet. För höginkomsttagarna är effekten den motsatta. Höginkomsttagare i åldersgrupp 1938 får genomgående högre pensioner än åldersgrupp 1953. Det beror på den större betydelsen av lång intjänandetid i det nya systemet. För åldersgrupp 1938 räknas den pensionsgrundande inkomsten, bortsett från inkomst intjänad efter 65 år, till 16/20 enligt det gamla systemets regler där intjänandetiden är kortare och höga inkomster slår igenom snabbare.

Tabell 3b visar de ekonomiska effekterna av delpension i olika inkomstlagen och vid olika tidpunkter för åldersgruppen födda 1953, dvs. då det nya pensionssystemet slagit igenom fullt ut. Utfallet visar att halvtidspension och halvtidslön medför att man under den tid man fortfarande halvtidsarbetar nästan bibehåller samma bruttoinkomst som vid heltidsarbete. Jämfört med tidig helpensionsavgång förbättras dessutom slutpensionen i alla inkomstlagen. Däremot försämras fullpensionen jämfört med att man arbetat full tid fram till pensioneringen. Att arbeta halvtid mellan 65–70 år ger dels en nästan oförändrad inkomst jämfört

med fulltidsarbete och en inte obetydlig höjning av slutpensionen jämfört med att gå i full pension vid 65 års ålder.

Dessa kraftigare arbetsincitament i det nya pensionssystemet, särskilt beträffande inkomster intjänade efter 65 års ålder medför att behovet av särskilda skatteincitament framstår som mindre än i det gamla pensionssystemet. Dessutom gäller andra pensions- och löneskattesystem i det nya pensionssystemet. För gruppen födda tidigare än 1945 kommer dock pensionsavgifter och pensionsförmåner huvudsakligen att beräknas enligt det allmänna pensionssystemets regler och enligt de arbetsgivaravgifts- och löneskatte-regler som gäller härför med undantag av inkomster intjänade efter 65 års ålder som behandlas enligt det nya systemet.

Dessa förhållanden gör det lämpligt att i den fortsatta framställningen beträffande skatteincitament beträffande gruppen 60–64 år i några avseenden skilja på åtgärder lämpliga under det gamla pensionssystemets tid, och på åtgärder i ett längre perspektiv då det nya pensionssystemet med sitt starkare incitament till fortsatt arbete slagit igenom.

Nedan diskuteras såväl möjliga skattestimulanser på arbetsgivar-sidan som skattestimulanser beträffande den personliga inkomstbeskattningen. Eftersom det kan föreligga ett behov att förstärka såväl arbetsgivarnas intresse av att behålla eller anställa äldre arbetskraft som den äldre arbetskraftens vilja till fortsatt arbete eller till och med ökat arbete skall de nedan diskuterade metoderna för skattestimulanser på arbetsgivar-sidan respektive för de anställda inte ses som alternativ som utesluter varandra. Förmodligen kan skattestimulanser på båda sidorna vara önskvärda.

3 Möjliga skattestimulanser

3.1 Arbetsgivarstimulans för att behålla eller anställa 60+ personal

Skattestimulans till arbetsgivare för att behålla eller anställa äldre arbetskraft kan utformas på olika sätt. En väg är att arbetsgivaren vid inkomstbeskattningen medges ett extra kostnadsavdrag i relation till lönekostnaden för arbetskraft över viss ålder, som gör det billigare för arbetsgivaren att behålla eller anställa äldre arbetskraft. En annan väg är att arbetsgivaren medges nedsättning av arbetsgivaravgifterna. Också löneskattenivån bör beaktas i samman-

hanget. Båda vägarna sänker kostnaderna för arbetsgivaren att behålla äldre arbetskraft jämfört med kostnaden för yngre arbetskraft. Som ovan nämnts innehåller det nya pensionssystemet starka incitament, som saknas i det gamla systemet, för den anställde att stanna kvar i arbetslivet för att höja sin pension. Å andra sidan har också incitamentet för arbetsgivarna att tjänstepensionera 60+ anställda snarast ökat genom den utökade avdragsrätt för pensionsavsättningar som införts under senare år. Därför är behovet av lättnadsregler för att stimulera arbetsgivare att behålla äldre arbetskraft väl så stort även vid tillämpning av det nya pensionssystemet. Någon anledning att skilja på stimulansåtgärder beroende på vilket pensionssystem som den anställde huvudsakligen går efter finns därför inte.

3.1.1 Kostnadsavdrag vid arbetsgivarens inkomstbeskattning

I syfte att ge arbetsgivare en ekonomisk stimulans att behålla eller anställa äldre arbetskraft kan man vid inkomstbeskattningen, utöver avdraget för den faktiska lönekostnaden medge arbetsgivaren ett extra avdrag med viss procent av lönekostnaden för exempelvis anställda över viss ålder. Man kan, som ovan diskuterats, ifrågasätta om åldersgränsen skall sättas vid tidpunkten för ordinarie pensioneringstillfälle, dvs. att det extra avdraget endast skall utgå för arbetskraft äldre än 65 år, eller om man skall medge det extra avdraget även för något yngre arbetskraft, förslagsvis från 60 års ålder för att motverka den tendens till förtida pensionering som vuxit sig allt starkare under senare år.

Ett sådant extra avdrag kan vara proportionellt mot den faktiska lönekostnaden för anställda över 60 år eller göras progressivt genom att större avdrag medges ju äldre den anställde är. I det senare fallet kan exempelvis avdraget begränsas till 20 procent av fullt avdrag för anställda mellan 60 och 61 år, 40 procent för anställda mellan 62 och 63 år, osv. Fullt avdrag medges för anställda över 65 år. Samhällsekonomiska skäl kan tala för att ge samma avdrag i procent för all äldre arbetskraft över 60 år.

Hur stort avdraget skall vara är en politisk fråga som får diskuteras på politisk nivå. Dock kan redan nu sägas att det fulla avdraget för att över huvud taget ge någon stimulanseffekt knappast kan sättas lägre än 40 procent av den faktiska lönekostnaden inklusive arbetsgivaravgift eller löneskatt, vilket vid gällande

bolagsskattesats på 28 procent innebär en kostnadsminskning i form av skattenedsättning med 11,2 procent av den faktiska lönekostnaden. Detta extra avdrag från den skattepliktiga inkomsten motsvaras nämligen inte av en motsvarande kostnadsminskning, utan denna utgörs endast av minskningen av bolagsskatten.

För egenföretagare, som i underlaget för kostnadsavdraget får medräkna både anställdas lönekostnader och egen inkomst (som tekniskt får uträknas schablonmässigt på samma sätt som gäller för egenavgiftens storlek) blir dock skatteeffekten betydligt större på grund av den högre personliga inkomstskatten, vartill också egenavgiften på överskottet måste läggas. Det betyder att marginalskatten för egenföretagare, inklusive egenavgifter, uppgår till 53–70 procent. För att ge ungefär samma skatteeffekt som för aktiebolag och andra juridiska personer som arbetsgivare kan det extra avdraget för egenföretagare med utgångspunkt från effekten för bolagsbeskattade subjekt begränsas till 20 procent av lönekostnaden.

En annan teknisk variant – och kanske mindre visuellt utmanande kan vara att i stället för ett kostnadsavdrag ge en direkt skattenedsättning (s.k. skattereduktion) på exempelvis 11 procent av lönekostnaden. Härigenom kan samma procentsats användas för såväl juridiska personer som för egenföretagare. En klar nackdel med ett skattereduktionssystem är dock att systemet inte ger någon kostnadsminskning för företag som går med förlust och därför inte har någon skatt från vilken skattereduktionen kan göras, såvida man inte inför ett system med negativ skatt, dvs. en utbetalning från staten till den del inte skatten räcker till för att täcka skattereduktionen. I Sverige har man dock hittills ställt sig avvisande till sådana system. Det torde emellertid ofta vara just i förlustsituationen som personalminskningar är mest aktuella och risken för avtalspensionering av äldre arbetskraft är störst. Ett kostnadsavdrag, som förorsakar eller ökar en förlust, har den fördelen att avdraget kan utnyttjas som förlustavdrag mot senare års inkomster och därigenom ge en skattelindring senare år utan att bryta mot hittills accepterade skatteprinciper.

3.1.2 Nedsättning av arbetsgivaravgift och löneskatt

Arbetsgivaravgifterna uppgår sammanlagt till 32,82 procent av avgiftsunderlaget, som utgörs av bruttolön inklusive skattepliktiga förmåner, och utgår för en anställd till och med det år denne fyller 65 år. Därefter utgår särskild löneskatt med 24,26 procent av bruttolönen. Arbetsgivaravgifterna utgör, trots sin beteckning, endast till en del verkliga avgifter, dvs. avgift för något som erhålls i utbyte, t.ex. ett försäkringsskydd. Till stor del måste i stället avgifterna, som sedan arbetsgivaravgifter första gången infördes ett flertal gånger har skiftat både till namn, innehåll, form och nivå, betecknas som skatter som ingår i statsbudgetens inkomstsida utan åtskillnad från de såsom skatt betecknade skatterna.

Efter de ändringar som genomförts från 2003 består arbetsgivaravgifterna av sju olika avgifter.

Ålderspensionsavgift	10,21 procent
Efterlevandepensionsavgift	1,70 procent
Sjukförsäkringsavgift	11,08 procent
Arbetsskadeavgift	0,68 procent
Arbetsmarknadsavgift	3,70 procent
Föräldraförsäkringsavgift	2,20 procent
Allmän löneavgift	3,25 procent

Av dessa är endast ålderspensionsavgiften formellt destinerad till det allmänna pensionssystemet och förmånsanknuten upp till 8,07 inkomstbasbelopp. I praktiken är dock flera av avgifterna avsedda att finansiera eller att bistå vissa utgiftsområden. Formellt utgör de emellertid skatt och inräknas i statsbudgetens inkomstsida utan någon specialdestinering. Emellertid är utgående sjukpenning i allmänhet baserad på inbetalda avgifter, varför också sjukförsäkringsavgiften på inkomster upp till 7,5 prisbasbelopp i praktiken får ses som i huvudsak förmånsanknuten. Efterlevandepensionsavgiften på 1,7 procent kan också ses som en försäkringsavgift. De i praktiken förmånsanknutna arbetsgivaravgifterna kan således sägas uppgå till 22,99 procent i den utsträckning de hänför sig till inkomster upp till 8,07 inkomstbasbelopp respektive 7,5 prisbasbelopp.

De sammanlagda arbetsgivaravgifterna uppgår således till 32,82 procent. För egenföretagare utgår egenavgifter med samman-

lagt 31,01 procent med ungefär samma fördelning och med samma pensionsavgiftsuttag. Skillnaden mellan arbetsgivar- och egenavgifter kommer därför i den fortsatta behandlingen inte att beaktas.

Skälet till att den lägre löneskatten och inte arbetsgivaravgifter utgår för en anställd från det år denne fyller 66 år är att inga ytterligare pensionsförmåner kan intjänas efter 65 års ålder. Inte heller erhåller pensionärer någon sjukpenningsförmån. Därför borde varken tjänste- och efterlevandepensionsavgift eller sjukförsäkringsavgift utgå.

Om man drar dessa tre avgifter från arbetsgivaravgiftssumman återstår 9,83 procent. Med ovan nämnda utgångspunkter borde därför löneskatten vara endast 9,83 procent. Den uppgår dock trots detta till 24,6 procent. Orsaken härtill är följande.

Före 1991 utgick ingen arbetsgivaravgift på lönekostnaden för ålderspensionärer. I samband med 1991 års stora skattereform beslöts dock att även ålderspensionärers förvärsinkomst skulle belastas med skattedelen av arbetsgivaravgifterna. RINK (*Utredningen om reformerad inkomstbeskattning*) på vars förslag lagstiftningen grundade sig, gjorde dock ingen utredning om hur stor skattedelen av de olika socialavgifterna var. I stället gjorde man med utredningens egna ord "en schablonmässig uppskattning av denna skattedel" (*SOU 1989:33, del III, s. 156*). Vissa då existerande avgifter (folkpensionsavgift, barnomsorgsavgift och arbetarskyddsavgift) ansågs dock i sin helhet utgöra skatt och borde därför i sin helhet ingå i den föreslagna löneskatten. Vad gäller övriga socialavgifter som pensionsavgift och sjukförsäkringsavgift, utgick man från att hälften av dessa avgifter vid nationalekonomiska analyser i praktiken brukade ses som skatt. Någon hänsyn till hur förhållandet kunde gestalta sig på mikroplanet togs inte. Som exempel anfördes att pensionsavgiftsdelen av arbetsgivaravgiften även utgick för inkomster över 7,5 basbelopp utan att någon förmån erhöles. Detsamma gällde sjukförsäkringen.

Det förhållandet att skattedelen av pensions- och sjukförsäkringsavgifterna makroekonomiskt ansågs uppgå till ungefär hälften berodde således på att avgifterna utgick även när förmånstaket passerats. Utan att utredningen beaktat det leder detta beräkningssätt till att löneskattens höjd, även för låginkomsttagare, blir beroende av hur många höginkomsttagarna med inkomster över 7,5 basbelopp råkar vara och hur stora deras överstigande inkomster är. Ju fler de är och ju mer de tjänar ju högre blir löne-

skatten även för låginkomsttagare som aldrig ens nått upp till en årsinkomst av 7,5 basbelopp. I regeringens *proposition 1989/90:110* anslöt man sig dock till RINKs beräkning och föreslog utan vidare utredning löneskatten till 22,2 procent. Därefter har den allmänna löneavgiften på 2,69 procent tillkommit varefter löneskatten efter viss ytterligare justering nu uppgår till 24,6 procent. Från 2003 har det skett en omfördelning mellan de olika arbetsgivaravgifterna så att en större del, 2,28 procent, har hänförs till sjukförsäkringsavgiften. I konsekvens med att löneskatten höjdes när nya avgifter av skattetyg infördes borde även med den metodik som regeringen använt för fastställandet av löneskattens höjd åtminstone hälften av denna omfördelning medfört en sänkning av löneskatten med 1,14 procent till 23,12 procent. Någon sådan justering har dock inte företagits.

Flertalet pensionärer som arbetar efter 65 års ålder uppnår inte en arbetsinkomst av 7,5 basbelopp. Någon skattedel av pensions- respektive sjukförsäkringsavgiften hade vid denna inkomstnivå inte utgått. För dem innebär därför löneskatten till den delen en uppenbar överbeskattning. Flertalet äldre har heller inte före 65 års ålder någon gång nått upp till 7,5 basbelopps inkomst, och således aldrig erlagt någon skattedel av dessa avgifter. Den nuvarande löneskattenivån innebär mot bakgrund av motiven bakom dess införande därför en ovedersäglig överbeskattning av ålderspensionärernas arbetsinkomster – och som anmärkts ovan en överbeskattning även enligt de principer som regeringen säger sig tillämpa.

Den logiska slutsatsen härav är att löneskatten för pensionärer födda 1937 eller tidigare bör sänkas till 9,83 procent – åtminstone på inkomster under 7,5 basbelopp – för att rättvisa med yngre arbetstagare skall uppnås. Då de flesta pensionärer, som arbetar efter 65-årsåldern, har lägre inkomst än under sin fullt aktiva tid torde det enklaste vara att reducera löneskatten för hela gruppen ålderspensionärer.

En dryg halvering av löneskatten med 14,43 procentenheter skulle innebära en inte obetydlig lättnad för arbetsgivaren och ett incitament att behålla anställda även efter 65-årsdagen. En sådan nedsättning av löneskatten skulle egentligen inte innebära någon favör eller subvention av äldre arbetskraft utan endast en korrigerande av en existerande överbeskattning av förvärvsarbetande pensionärer.

Enligt Äldreberedningen är det även angeläget att införa incitament för arbetsgivare att behålla äldre arbetskraft som ännu inte

uppnått den officiella pensionsåldern, exempelvis anställda över 60 år. För denna grupp som fortfarande intjänar pensionsförmåner och erhåller sjukpenning vid sjukdom föreligger inte samma överbeskattning som påvisats beträffande löneskatten för personer över 65 års ålder. Däremot bör följdenligt också den särskilda löneskatten på pensionskostnader sänkas i motsvarande grad då dess nuvarande nivå innebär samma överbeskattning.

Eftersom endast personer födda 1937 och tidigare, dvs. över 65 år, ingår i den grupp som helt går efter det gamla pensionsystemets regler, är det i vart fall tekniskt möjligt att genomföra nedsättningen av den löneskatt arbetsgivaren eller egenföretagaren har att erlägga med 9,83 procent endast för personer födda 1937 och tidigare. För personer födda 1938 och senare tillämpas det nya pensionssystemets regler på arbetsinkomster efter fyllda 65 år, vilket medför att överbeskattningen i löneskattesystemet för dem är betydligt lägre.

Det nya pensionssystemet bygger, som ovan nämnts, på livsinkomstprincipen. Det innebär att all arbetsinkomst oavsett vid vilken ålder den förvärsas utgör grund för en pensionsrätt. Det gör det möjligt för en person med en ålder över 65 år att bygga på sin ålderspension genom fortsatt arbete. Detta innebär också att arbetsgivaren har att erlägga pensionsavgifter enligt det nya systemet för alla anställda oavsett ålder.

Övriga arbetsgivaravgifter ersätts dock för anställda över 65 år med en löneskatt liksom i det gamla systemet. På grund av uttaget av pensionsavgift sätts dock löneskatten lägre än för dem som i sin helhet behandlas enligt det gamla systemet, dvs. åldersgrupperna 1937 och äldre. Löneskatten på inkomster som faller under det nya systemet beläggs därigenom med en löneskatt på 16,16 procent, beräknad efter samma märkliga normer som under det gamla pensionssystemet⁵ plus 10,21 procent i sociala avgifter. Det betyder att utrymmet för nedsättning av löneskatten för att undanröja överbeskattningen av ålderspensionärernas inkomster också minskar i motsvarande grad dvs. till endast 6,33 procent för att komma ner till nivån 9,83 procent.

En nedsättning av löneskatten enligt vad ovan anförts utgör egentligen endast en rättelse av en inadvartens och ett överbeskattningsmoment i systemet och är därför i sig angeläget att

⁵ Se *prop. 1997/98:151*, del 2. Där föreslogs löneskattenivån under det nya systemet till 18,06 procent. Detta uttag byggde dock på en inkomstväxling som senare visade sig ogenomförbar, varför uttaget senare, se *prop. 1999/2000:2*, justerades till 16,16 procent.

genomföra oavsett frågan om vilken typ av skattestimulans som kan vara lämplig. En nedsättning av arbetsgivaravgifternas skattedel utöver vad som ovan diskuterats är också möjlig att använda som skattestimulansåtgärd. För att ge ungefär samma kostnadsminskning som ett kostnadsavdrag på 40 procent av löneunderlaget eller en skattereduktion med drygt 11 procentenheter måste nedsättningen av arbetsgivaravgifterna för bolagsbeskattade arbetsgivare uppgå till drygt 15 procentenheter med hänsyn till att arbetsgivaravgiften är avdragsgill vid arbetsgivarens inkomstbeskattning. För att uppnå samma effekt för egenföretagare med marginalskatt på 32–58 procent bör nedsättningen vara ca 20 procentenheter, vilket dock är mer än vad skattedelen av arbetsgivaravgifterna utgör.

Detta indikerar snarast att det enklaste sättet att åstadkomma en skattestimulans genom nedsättning av arbetsgivaravgifterna för att få arbetsgivare att behålla eller anställa äldre arbetskraft vore att avskaffa alla arbetsgivaravgifter utom ålderspensionsavgiften och sjukförsäkringsavgiften för anställda över 60 år och all löneskatt för dem över 65 år, även om en sådan åtgärd inte skulle få likformiga effekter över hela fältet.

3.1.3 Slutsatser beträffande skatteincitament för arbetsgivare

Ser man på de olika möjligheterna till skattenedsättningar för arbetsgivare för att ge dem ett ekonomiskt incitament att behålla eller anställa äldre arbetskraft, synes i och för sig det principiellt riktigaste vara att minska lönekostnaderna genom en nedsättning av arbetsgivaravgifterna. För att uppnå en tillräckligt effektiv stimulans torde det i praktiken medföra att alla arbetsgivaravgifter bortsett från ålderspensionsavgiften och sjukförsäkringsavgiften, som båda är förmånsanknutna, bör avskaffas för arbetskraft över 60 år och all löneskatt avskaffas för dem över 65 år. Om man anser att de som är under 65 år bör bära samma börda som yngre arbetskraft, då de i vart fall i princip måste sägas tillhöra den normalt förvärvsaktiva delen av befolkningen, är en möjlig väg att infasa lättnaden genom en mindre nedsättning vid 60 års ålder som därefter successivt ökar med stigande ålder för att uppgå till full nedsättning vid 65 års ålder. Ett sådant system blir emellertid administrativt mycket tungrott.

Såväl av administrativa skäl som av likformighetsskäl synes ett extra avdrag eller skattereduktion i relation till arbetskraftskost-

naden vid arbetsgivarens eller egenföretagarens inkomstbeskattning vara den tekniskt mest lämpade och enklaste metoden att tillämpa. Den torde också kunna användas generellt för äldre skattskyldiga över 60 år oavsett ålder och oavsett vilket pensionssystem vederbörande ingår i. Också en eventuell åldersrelaterad nedsättning med successivt högre skattenedsättning är enklare att genomföra med denna metod. Därför torde den vara att föredra som skattestimulansåtgärd. Om skattestimulanser anses nödvändiga för att hålla äldre arbetskraft kvar i förvärvslivet torde ekonomiska incitament för att få arbetsgivare att behålla eller anställa äldre arbetskraft vara en av de viktigaste ingredienserna i ett sådant åtgärdsprogram.

3.2 Nedsättning av den personliga inkomstskatten för äldre arbetskraft

Vid inkomstbeskattningen läggs alla förvärsinkomster ihop och beskattas tillsammans enligt ett progressivt skatteuttag. År 2003 beskattas inkomster upp till en beskattningsbar inkomst, dvs. efter grundavdrag⁶, på 284 300 kr endast med kommunalskatt på ca 32 procent. På inkomster däröver utgår dessutom statlig inkomstskatt med först 20 procent och med 25 procent på inkomster över 430 000 kr.

Det finns flera möjliga metoder att åstadkomma lättnader i den personliga inkomstbeskattningen för att uppmuntra äldre arbetskraft att fortsätta arbeta. I det perspektivet är det en nackdel i dagens progressiva skattesystem att en pensionärs arbetsinkomster vid skatteberäkningen läggs tillsammans med och i praktiken ovanpå de pensionsinkomster som en skattskyldig kan ha. På grund av progressiviteten i skattesystemet innebär detta att arbetsinkomsterna för pensionärerna kan bli hårdare beskattade än de var före pensioneringen. Härmed minskar incitamentet att fortsätta arbeta. Här skall kort beskrivas några olika möjligheter att i stället öka det ekonomiska incitamentet till fortsatt arbete. I allmänhet kan de diskuterade metoderna användas generellt oavsett vilket

⁶ Grundavdraget är inte konstant utan dess höjd är beroende av inkomstens storlek enligt ett komplicerat system. Upp till inkomster på drygt 57 500 kr uppgår grundavdraget år 2003 till 16 400 kr för att därefter öka med 20 procent av överstigande inkomst och vid knappt 105 000 kr uppgå till 25 900 kr och bibehålla den nivån upp till en inkomst på ca 120 000 kr (den s.k. LO-puckeln) för att därefter åter minskas med 10 procent av överskjutande inkomst för att slutligen vid en inkomst på 264 300 kr bli ett fast avdrag på 11 400 kr – allt uttryckt i prisbasbelopp. För år 2003 utgör prisbasbeloppet 38 600 kr.

pensionssystem den skattskyldige tillhör. I någon metod bör eller måste skilda regler tillämpas beroende på vilket pensionssystem vederbörande tillhör vilket i så fall redovisas under den aktuella metoden. De olika metoderna utesluter inte varandra utan kan i viss utsträckning kombineras, för det fall man skulle vilja förstärka stimulans effekterna utöver vad som är möjligt eller anses önskvärt genom endast en av metoderna.

3.2.1 Separat beskattning av arbets- och pensionsinkomster

En väg att på ett radikalt sätt undanröja de skattehöjande effekterna av den högre marginalbeskattningen är att beräkna skatten på pensionsinkomster och arbetsinkomster separat inom ramen för förvärvsinkomstbeskattningen, dvs. införa separata taxeringar för pensionsinkomster å ena sidan och förvärvsinkomster och övriga tjänsteinkomster å den andra. En sådan regel kunde göras generell utan någon nedre åldersgräns. Den skulle ju bara få effekt för dem som också har pensionsinkomster. Härmed skulle man egentligen enbart ta bort den marginalskattehöjande effekten på arbetsinkomster som förekomsten av pensionsinkomster kan medföra. Högre marginalskatt på inkomsten kan inträffa inom a) det s.k. proportionella skiktet, dvs. inom vilket endast kommunalskatt uttas, om den sammanlagda inkomsten kommer att hamna i skiktet för avtrappning av grundavdraget, vilket för 2003 gäller för en taxerad inkomst mellan 119 600 och 264 300 kr, b) överskrida skiktgränsen för statlig inkomstskatt, för 2003 års inkomster 284 300 kr eller c) överskrida skiktgränsen för den s.k. värnskatten, för 2003 års inkomster 430 000 kr.

Uppdelningen bör gälla alla pensionsinkomster, också från privata försäkringar. Annars undanröjs inte den förhöjda marginalbeskattningen av arbetsinkomster. Detsamma gäller för pensionsinkomsterna för en pensionär som endast har pension. För att en låginkomsttagare skall få kvar högre inkomst efter skatt genom en sådan uppdelning krävs att också grundavdraget höjs och delas upp på de två inkomstlagen. Enklast är måhända att ge ett dubbelt grundavdrag som sedan fördelas på de olika systemen i relation till den taxerade inkomstens storlek i de båda inkomstlagen. Detta ger också ett starkare incitament för dem med högre inkomster där skattebelastningen härigenom mildras ytterligare utöver den mildrade marginalskatteeffekten.

Denna lösning kräver emellertid stora ingrepp i den existerande grundavdragsstrukturen⁷ på ett sätt som kräver omfattande utredning och kanske inte överensstämmer med syftet med den nuvarande konstruktionen, som dock är mycket komplicerad, varför en renodling och förenkling i och för sig är önskvärd. En tänkbar möjlighet är att införa ett grundavdrag på 0,293 prisbasbelopp, dvs. 11 300 kr för år 2003 i vardera systemet, dock får det sammanlagda grundavdraget inte understiga vad som enligt gällande regler skulle utgå på den sammanlagda inkomsten. Denna metod kan dock användas oavsett den skattskyldiges ålder och oavsett vilket pensionssystem vederbörande tillhör. Detta system ger dock inte någon extra stimulans jämfört med nuvarande system för dem som helt uppskjuter sin pensionering och fortsätter att arbeta heltid. En beräkning av skatteutfallet har inte ansetts meningsfull på grund av de ingrepp som måste göras i grundavdragssystemet för att uppdelningen av inkomsterna skall fungera enligt intentionerna.

3.2.2 Förvärsavdrag/skattereduktion för arbetsinkomster

En annan metod för att sänka marginalskatteeffekten och som också kan utnyttjas för längre gående subventionering än separatbeskattning av pensions- och arbetsinkomster, är att medge ett särskilt förvärsavdrag för den äldre arbetskraftens arbetsinkomster. För att inte särskilt gynna höginkomsttagare bör förvärsavdraget konstrueras som en skattereduktion på viss procent av arbetsinkomsten kombinerat med ett nominellt tak för maximal skattenedsättning. Härigenom blir skattereduktionen proportionell mot inkomsten, varigenom undviks att progressionen ger en proportionellt större skattenedsättning för höginkomsttagare. En skattereduktion på 20 procentenheter av arbetsinkomsten skulle då sänka marginalskatten med 20 procentenheter.

Med denna konstruktion krävs dock en nedre åldersgräns för erhållande av förvärsavdrag. Full skattereduktion bör utgå för gruppen 65+. Däremot är frågan om skattereduktionens storlek för arbetskraft i åldern 60–65 år svårare.

Allmänna skatte- och fördelningspolitiska skäl talar för att full skattereduktion inte bör utgå redan från 61 års ålder. Vid den tidpunkten måste en arbetstagare principiellt anses ingå i den ordinarie arbetsstyrkan och bör erlägga skatt på samma sätt som yngre

⁷ Se föregående not, där systemet beskrivs.

delar av arbetskraften. Dock kan samhällsekonomiska skäl tala för att medge en viss skattenedsättning för att förhindra ur samhälls-ekonomisk synvinkel alltför tidiga pensionsavgångar. För att uppnå detta kan en successiv infasning av skattereduktionen med en låg skattereduktion vid en nedre åldersgräns och högre reduktion med stigande ålder tills full reduktion uppnåtts framstå som en naturlig väg. Exempelvis kan skattereduktion utgå med 1/5 för 61-åringar och stiga med 1/5 per år, dvs. utgå med 2/5 för 62-åringar, etc. Därvid bör också maximalt avräkningsbelopp reduceras till 10 000 kr.

En annan möjlighet är att medge halv reduktion mellan 61 och 64 år och full reduktion vid högre ålder. Också en mindre initial skattereduktion kan ge stora incitamenteffekter om den vid högre ålder ökar kraftigt. Rätten till skattereduktion kan inte utan stora tekniska problem göras beroende av förekomsten av pensionsinkomster. Det saknas också egentlig anledning till en sådan anknytning. Syftet med skattereduktionen skall ju bl.a. vara att få folk att avstå från att gå i pension. I *tabell 4a-e* redovisas utfallet i olika inkomstlägen av ett sådant system.⁸ Också detta system kan användas generellt oavsett vilket pensionssystem den arbetande tillhör. Det ger även skattenedsättning för dem som uppskjuter sin pensionering och fortsätter att arbeta heltid.

3.2.3 Andra nedsättningsvägar

Även andra nedsättningsvägar kan diskuteras.

- (a) En ofta föreslagen lättnadsväg är att medge förhöjt grundavdrag för äldre arbetskraft. Ett sådant system är emellertid mindre effektivt ur incitamentssynvinkel, då dess huvudeffekt är en sänkning av den totala skatten utan effekt på marginalskattens höjd och utan incitament till ökat förvärvsarbete annat än i det lägsta inkomstskiktet. Också här gäller att en skattereduktion ger en jämnare fördelningspolitisk effekt.
- (b) En annan möjlighet är att pensionsinkomster hänförs till kapitalinkomster och därigenom blir proportionellt beskattade med 30 procent av nettoinkomsten. Härigenom skulle den marginalskattehöjande effekten av pensionsinkomsterna för beskattningen av arbetsinkomsterna kunna undanröjas.

⁸ Se nedan.

Emellertid skulle en sådan metod medföra skattehöjningar för de flesta med låg pension, då de härigenom skulle gå miste om grundavdragseffekten för denna del av inkomsten. Det gör denna metod mindre lämplig. Dessutom skulle metoden medföra stora principiella ingrepp när det gäller avdragsrätten för pensionsavgifter, som ju i så fall måste anpassas härtill. Utfallet redovisas i det följande.

- (c) En mer begränsad möjlighet av samma slag utan denna nackdel är dock att inkomst från privata pensionsförsäkringar behandlas som kapitalinkomst, varvid också avdrag för pensionsförsäkringspremier endast får göras enligt reglerna för kapitalinkomstbeskattningen, dvs. med 30 procents avdragseffekt. Skulle på grund av avdraget för pensionspremier underskott av kapitalinkomst uppstå, måste i så fall avdrag för underskottet få medges i form av en skattereduktion på 30 procent mot arbetsinkomster. Härigenom undviks senare den höjning av marginalbeskattningen av arbetsinkomster som förekomsten av pensionsförsäkringsinkomster kan medföra, vilket ökar incitamentet till fortsatt arbete för de berörda. Risken för skattehöjande effekter för låginkomsttagare är i ett sådant begränsat system betydligt mindre eftersom grundavdraget här dras från den sammanlagda summan av arbetsinkomster, inkomster från det allmänna pensionssystemet och från tjänstepensioner. En sådan reform kan också framstå som lämplig ur allmän synvinkel för att uppnå likformighet i behandlingen av olika sparformer.
- (d) En märklighet i det svenska skattesystemet, som har med den allmänna pensionsavgiften att göra, utgör konstruktionen av den allmänna pensionsavgiften och numera vidhängande skattereduktion och avdragsrätt. Den medför att ålderspensionärer får erlägga högre inkomstskatt på samma inkomst än yngre personer. För personer födda 1937 eller tidigare gäller det på tjänste- och övrig förvärsinkomst, inklusive pensionsinkomster, och för yngre pensionärer endast på pensionsinkomster.

Bakgrunden är följande. Personer födda 1938 och senare erlägger allmän pensionsavgift med 7 procent av sin arbetsinkomst (även efter 65 års ålder) upp till 8,07 inkomstbasbelopp. Emellertid får de en skattereduktion, dvs. minskad inkomstskatt, med 75 procent av den allmänna pensions-

avgiften. Därutöver får de ett avdrag mot inkomsten vid inkomstberäkningen för den fjärdedel de inte får skattereduktion för. Eftersom avdraget motsvaras av en i framtiden skattepliktig inkomst är detta avdrag korrekt. I praktiken innebär detta att de endast behöver betala ca 1,5 procentenhet av formella 7 procent allmän pensionsavgift men får tillgodoräkna sig fulla 7 procent vid beräkningen av allmän pension.

Ålderspensionärer får om de är födda senast 1938 inte alls någon förmån och heller ingen skattereduktion eftersom de inte erlägger någon avgift (som dock staten huvudsakligen betalar för dem som betalar avgift) men får i praktiken betala högre inkomstskatt på sina inkomster än yngre aktiva generationer, eftersom dessa genom skattereduktion och avdrag får en lägre inkomst och därigenom slipper att betala för en pensionsförmån som de i princip borde betala för. Den praktiska effekten blir att personer födda senast 1937 betalar ca 6 procentenheter högre inkomstskatt på all sin inkomst upp till 8,07 inkomstbasbelopp och yngre personer får på samma sätt på pensionsinkomster upp till en med sin arbetsinkomst sammanlagd inkomst av 8,07 inkomstbasbelopp betala 6 procentenheter högre inkomstskatt. Det är svårt att se det rättvisa i ett sådant system.

För att åstadkomma en teoretisk riktig behandling av den allmänna pensionsavgiften utan att höja det allmänna skatteuttaget torde den principiellt riktiga vägen vara att avskaffa skattereduktionen, införa full avdragsrätt för den allmänna pensionsavgiften, och sänka inkomstskatten för all tjänste- och övrig förvärvsinkomst upp till 8,07 inkomstbasbelopp med förslagsvis fyra procentenheter, vilket blir korrekt vid avdrag för den allmänna pensionsavgiften vid en genomsnittlig marginals-katt på 43 procent. Härmed skulle också en betydande förenkling av skattesystemet uppnås. Vidare skulle den högre inkomstbeskattningen av pensionärers inkomster undanröjas. När det gäller incitamentet till ökat arbete skulle dock endast pensionärer födda senast 1937 beröras.

3.2.4 Skatteutfall

I *tabell 4 a–e* redovisas skatteutfallet för två av de ovan beskrivna metoderna, nämligen metoden med beskattning av pensionsinkomster som kapitalinkomster och metoden med skattereduktion för äldrearbetskrafts arbetsinkomster med reducerad skattereduktion upp till 65 års ålder. Utfallet av övriga metoder har inte kunnat redovisas med utgångspunkt i RSV:s beräkningsmodeller utan ett omfattande programmeringsarbete. Två skattereduktionsfall redovisas. Det första ger 10 procents skattereduktion dock högst 10 000 kr och full reduktion redan från 61 års ålder. Det andra alternativet innebär 20 procent skattereduktion dock högst 20 000 men med reducerad reduktion mellan 61 och 64 års ålder.

Tabell 4a–e. Skatteutfall vid olika pensionsåldrar, arbetsintensitet och inkomstlägen

<i>61 år, ½ pension, ½ arbete</i>	<i>Låginkomsttagare</i>	<i>Medelinkomsttagare</i>	<i>Höginkomsttagare</i>
½ pension	36 120	55 740	61 608
½ lön	87 204	139 536	232 560
Bruttoinkomst	123 324	195 276	294 168
Skatt	34 449	61 857	98 856
Nettoinkomst	88 875	133 419	195 312
Skatt med pension som kapitalinkomst	34 119	57 807	95 345
Skattelättnad	330	4 050	3 511
Skattereduktion 10 % av arbetsinkomst högst 10 000	8 720	10 000	10 000
Skattereduktion 5 % av arbetsinkomst högst 20 000	4 360	6 976	11 628

<i>61 år, fullt arbete till 65 år</i>	<i>Låginkomsttagare</i>	<i>Medelinkomsttagare</i>	<i>Höginkomsttagare</i>
Lön	174 408	279 072	456 120
Skatt	54 515	94 260	191 631
Nettolön	119 893	184 812	273 489
Skattereduktion 10 % av arbetsinkomst högst 10 000	10 000	10 000	10 000
Skattereduktion 5 % av arbetsinkomst högst 20 000	8 720	13 953	20 000

<i>65 år, fullt arbete till 65 år</i>	<i>Låginkomst- tagare</i>	<i>Medelinkomst- tagare</i>	<i>Höginkomst- tagare</i>
½ pension	51 276	78 780	84 780
½ lön	92 904	148 644	247 740
Bruttoinkomst	144 180	227 424	332 520
Skatt	42 254	73 971	118 567
Nettoinkomst	101 926	153 453	213 953
Skatt med pension som kapitalinkomst	40 258	68 179	108 162
Skattelättnad	1 996	5 792	10 405
Skattereduktion 10 % av arbetsinkomst högst 10 000	9 290	10 000	10 000
Skattereduktion 5 % av arbetsinkomst högst 20 000	18 580	20 000	20 000
<i>65+, fullt arbete</i>	<i>Låginkomst- tagare</i>	<i>Medelinkomst- tagare</i>	<i>Höginkomst- tagare</i>
Lön	185 808	297 288	495 480
Skatt	58 889	100 634	209 490
Nettolön	126 919	196 654	285 990
Skattereduktion 10 % av arbetsinkomst högst 10 000	10 000	10 000	10 000
Skattereduktion 5 % av arbetsinkomst högst 20 000	18 580	20 000	20 000
<i>70 år, arbetat helt till 70 år, hel pension</i>	<i>Låginkomst- tagare</i>	<i>Medelinkomst- tagare</i>	<i>Höginkomst- tagare</i>
Pension	157 296	243 924	262 140
Skatt	46 018	78 396	85 184
Nettoinkomst	111 278	165 528	176 956
Skatt med pension som kapitalinkomst	47 188	73 177	78 642
Skatteförändring	-1 170	5 219	6 542

<i>70 år, arbetat helt till 70 år, halv pension</i>	<i>Låginkomsttagare</i>	<i>Medelinkomsttagare</i>	<i>Höginkomsttagare</i>
½ pension	78 648	121 962	131 070
½ lön	92 904	148 644	247 740
Bruttoinkomst	171 552	270 606	378 810
Skatt	52 503	89 889	143 541
Nettoinkomst	119 049	180 717	235 269
Skatt med pension som kapitalinkomst	48 470	81 133	122 049
Skattelättnad	4 033	8 756	21 492
Skattereduktion 10 % av arbetsinkomst högst 10 000	9 290	10 000	10 000
Skattereduktion 5 % av arbetsinkomst högst 20 000	18 580	20 000	20 000

Som framgår av *tabell 4a–e* ger metoden med kapitalinkomstbeskattning av pensionsinkomsterna i allmänhet mycket små lättnader och medför betydande lättnader endast i mycket höga inkomstlägen. I låga inkomstlägen inträffar däremot i några fall till och med skattehöjningar. Därför torde denna metod knappast komma i fråga.

Metoden med skattereduktion ger oavsett om man använder 10 eller 20 procents skattereduktion ett ganska jämnt utfall och ger även låginkomsttagare möjlighet att utnyttja skattereduktionen nästan fullt ut i fler fall än man kanske skulle tro. Vid 10 procent skattereduktion framstår det knappast som meningsfullt att införa en begränsning i reduktionsprocenten för åldersgruppen 61–64 år. Å andra sidan kan incitamentet till att stanna längre i sitt arbete bli större om skattereduktionen stiger kraftigt och blir ganska hög från den tidpunkt normal pensionsålder inträder. Den högre skattereduktionen gynnar inte ensidigt höginkomsttagare. Tvärtom får låginkomsttagarna den relativt sett största skattesänkningen på grund av taket för skattereduktionen som slår till redan vid mycket måttliga inkomster och som begränsar såväl medel- som höginkomsttagarnas skattelättnad. Över huvud taget torde skattereduktionsmetoden som resultat ge ett såväl teoretiskt som praktiskt tilltalande incitament till fortsatt deltagande i arbetslivet, samtidigt som metoden är enkel i sin konstruktion och även lättförstådd, vilket är viktigt om den i praktiken skall kunna få några betydande incitamentseffekter.

4 Finansieringen av skatte- och avgiftsnedsättningar

Varje offentlig utredning är skyldig att anvisa finansieringsvägar för sina förslag i den utsträckning förslagen leder till ökade kostnader eller minskade skatteinkomster för stat och kommun. Dessa direktiv torde också gälla Äldreberedningen.

Att beräkna kostnaderna för de ovan diskuterade möjligheterna att genom skatte- och avgiftsnedsättningar stimulera till ökad sysselsättning av äldre arbetskraft är komplicerat. Dessa kostnader måste också vägas mot den ökning av sysselsättningen som åtgärderna kan medföra. Denna ökning medför samhällsekonomiskt positiva effekter men också ökade skatteinkomster liksom besparingar, om än tidsbegränsade, för pensionssystemet. Till viss del saknas underlag för att göra någorlunda rättvisande kostnadsberäkningar. En uppskattning grundad på tillgängliga beräkningar (*Finansdepartementets beräkningar baserat på Storurvalet för år 2000, SCB*) av olika åldersgruppers inkomst i olika inkomstslag och samlade skattebetalningar kan dock ge en viss uppfattning om det statsfinansiella utfallet.

Sålunda uppgår den samlade arbetsinkomsten⁹ i åldersgruppen 61–64 år till ca 50 miljarder kr och inkomstskatten, med en genomsnittlig skattebelastning på 30 procent, till ca 15 miljarder kr. En skattereduktion på 10 procent av inkomsten för denna grupp kan uppskattas till ca 5 miljarder kr. För åldersgruppen 65 år och äldre är den sammanlagda skatten på arbetsinkomster på grund av det låga arbetslivsdeltagandet endast ca 2,7 miljarder. En skattereduktion på 20 procent torde medföra en statsfinansiell kostnad på ca 1,8 miljarder kr. Om man dessutom tar med i beräkningen minskade inkomster från arbetsgivaravgifter och löneskatt på grund av ett extra avdrag på 40 procent av lönekostnaden, vilket normalt motsvarar en skattereduktion på 11,2 procent av arbetskraftskostnaden, skulle överslagsvis en kostnad på ca 6,5 miljarder kr tillkomma. Sammanlagt skulle härmed den samlade minskningen av statsinkomsterna kunna uppskattas uppgå till drygt 13 miljarder kr för den i dag aktiva delen av åldersgruppen 61–70 år.

⁹ I arbetsinkomster ingår även vissa passiva tjänsteinkomster – dock inte pensioner – som inte kunnat avskiljas i statistiken. De utgör dock endast en liten del av tjänsteinkomsterna.

Mot denna kostnad skall ställas de nya statsinkomster och pensionsinbesparingar som också kan bli följden av reformen. Kombinationen av incitamentet i det nya pensionssystemet att fortsätta arbeta, incitamentet för arbetsgivarna att behålla äldre arbetskraft genom det extra avdraget vid inkomstbeskattningen och incitamentet att fortsätta arbeta som den lägre inkomstbeskattningen för äldre arbetskraft bör medföra en inte oväsentlig ökning av antalet äldre i arbetslivet. Om man utgår från att stimulansåtgärderna kan öka arbetslivsdeltagandet med 20 procentenheter i åldersgruppen 61–64 år och att den ökade sysselsättningen i gruppen 65–70 år, där arbetslivsdeltagandet är mycket lågt, kan motsvara heltidsarbete för 20 procent av gruppen, kan statsinkomsterna komma att öka netto – efter avdrag för de beskrivna skattenedsättningarna – med ca 6,5 miljarder kr. Härav utgör ca 4,5 miljarder kr ökade arbetsgivaravgifter och löneskatter. På grund av den diskuterade skattenedsättningen på 20 procent för denna åldersgrupp blir det sammanlagda inkomstskattetillskottet endast ca 2 miljarder kr vid en tänkt oförändrad genomsnittsskatt på 30 procent.

Emellertid innebär det förlängda deltagandet i arbetskraften även uppskjutna pensionsutbetalningar. Den likviditetsvinsten, netto efter skatt, är dock endast kortsiktig och torde endast existera några få år. Den långsiktiga effekten motsvarar endast räntan på den kortsiktiga likviditetsinbesparingen. Den årliga kortsiktiga vinsten kan uppskattas till ca 6,5 miljarder kr. Den långsiktiga ränteeffekten torde inte uppgå till mer än en knapp miljard kr, om man utgår från att den kortsiktiga effekten motsvarar tre års uppskjutna pensionsutbetalningar.

Sammantaget innebär detta följande med reservation för osäkerheten i beräkningarna. De extra skatteintäkter som det förlängda deltagandet i arbetslivet kan medföra uppgår endast till ca 6,5 miljarder jämfört med minskningen av skatteintäkterna på ca 13 miljarder för de redan aktiva grupperna. Det ger netto en minskning av skatteintäkterna på ca 6,5 miljarder kr. Tar man emellertid hänsyn också till besparingarna inom pensionssystemet, som kortsiktigt uppgår till ca 6,4 miljarder kr, skulle de diskuterade stimulansåtgärderna i det korta perspektivet dock vara självfinansierade. I ett längre perspektiv torde de emellertid leda till en nettokostnad för det allmänna på ca 5 miljarder kronor.

Man bör emellertid också beakta de samhällsekonomiska vinster det kan innebära att sysselsättningen, om beräkningarna stämmer

någorlunda, kanske ökar med nära 100 000 helårsarbeten med en motsvarande ökning av nationalinkomsten. Därtill kommer att försörjningsbördan för de aktiva generationerna minskar något. Också de förmodade positiva effekterna på de äldres välbefinnande liksom deras förstärkta ekonomiska situation, när de senare går i pension, bör beaktas.

Det skall framhållas att de ovan presenterade beräkningarna är mycket grova och osäkra. De torde ändå kunna ge en uppfattning om storleksordningen på de statsfinansiella och samhällsekonomiska kostnader och vinster som ett införande av ett extra avdrag för en del av arbetskraftskostnaden på arbetsgivarsidan och en skattereduktion i relation till arbetsinkomsten på högst 20 000 kr för arbetstagarna kan medföra. Mer exakta beräkningar av kostnader och intäkter för det allmänna liksom eventuella förslag till finansieringsvägar för underskottet torde få anstå till dess att beredningen tagit ställning till principerna för eventuella skattnedsättningar och deras storlek och även indikerat vilken finansiell kostnadsram som kan anses skälig för att uppnå de eftersträlvade stimulans effekterna.

5 Sammanfattning

5.1 Bakgrund

Den demografiska utvecklingen i Sverige med en allt större andel pensionärer i befolkningen tillsammans med den rådande tendensen till tidigt utträde från arbetslivet medför stora påfrestningar för samhällsekonomin och en allt större försörjningsbörda för den aktiva delen av befolkningen. Det är därför angeläget att minska förekomsten av tidig pensionering och att få den äldre arbetskraften att fortsätta arbeta längre – gärna även efter det ordinarie pensionstillfället. De äldre utgör en stor arbetskraftsreserv som det ur samhällsekonomisk synvinkel är angeläget att utnyttja. Det är därvid viktigt att få såväl arbetsgivare som arbetstagare att inse värdet av att fler personer förenar pension med förvärvsarbete. Olika typer av ekonomiska incitament kan i det sammanhanget vara värdefulla hjälpmedel. Det är i det sammanhanget av vikt att undersöka i vad mån olika former av skatteincitament för såväl arbetstagare som för arbetsgivare kan vara lämpliga. För arbetstagarna kan olika former av nedsättning av inkomstskatten komma

i fråga för att göra det ekonomiskt mer intressant att fortsätta arbeta. För arbetsgivarna kan nedsättning av arbetsgivaravgifter eller särskilda avdrag vid inkomstbeskattningen göra det mer attraktivt än i dag att behålla äldre arbetskraft.

5.2 Allmänna beskattningsprinciper och möjliga skattestimulanser

Alla speciella skattenedsättningsåtgärder bör stå i samklang med den allmänna skattepolitiken och principerna för fördelningen av skattebördan. Därvid får fördelningspolitiska principer och samhällsekonomiska behov vägas mot varandra. Det torde finnas få fördelningspolitiska invändningarna mot viss skattenedsättning för att få ålderspensionärer att fortsätta arbeta hel- eller deltid efter uppnådd pensionsålder. De har normalt redan tjänat in sin pension och har rätt att njuta sitt otium och belasta folkhushållet med pensionsutgifter. Om lägre skatt kan locka dem att arbeta längre innebär detta en minskad belastning för de yngre generationerna utöver de allmänna samhällsekonomiska fördelar som deras arbete normalt medför. Inte heller torde några mer avgörande fördelningspolitiska invändningar kunna resas mot viss skattenedsättning för arbetsgivare om de behåller äldre arbetskraft längre i arbetsstyrkan än vad annars skulle skett. I båda dessa fall torde frågan om skattestimulans i huvudsak kunna bedömas utifrån samhällsekonomiska behov.

För den del av den äldre arbetskraften som ännu inte uppnått normal pensionsålder, men som till stor del i dag ändå lämnar arbetslivet, dvs. huvudsakligen åldersgruppen 61–64 år, är situationen annorlunda. Den åldersgruppen måste i princip anses ingå i den ordinarie arbetskraften, som bör stå till arbetsmarknadens förfogande på samma villkor som yngre arbetskraft. Att bevilja denna grupp arbetstagare särskilda skatteförmåner skulle kunna upplevas som orättvist av stora delar av befolkningen och som stridande mot fördelningspolitiska huvudprinciper. Införandet av sådana förmåner torde därför kräva mycket tunga samhällsekonomiska skäl för att komma i fråga.

5.3 Pensionssystemens incitamentseffekter

Frågan om behovet av särskilda skatteincitament för den äldre arbetskraften påverkas av vilka andra incitament till fortsatt arbete för den äldre befolkningen som finns särskilt inom pensionsystemet. När det gäller ATP-systemet, som nu är under utfasning och i sin helhet endast berör dem som är födda 1937 eller tidigare, saknar systemet så gott som helt några incitament till fortsatt arbete. Många arbetstagare har redan före 60-årsåldern tjänat in sina pensionspoäng och arbete efter 65 års ålder ger inte till någon del några extra pensionsförmåner.

Det nya ålderspensionssystemet innehåller däremot starka incitament att fortsätta arbeta. Antalet arbetade år har sålunda större betydelse i det nya systemet. Sent inträde på arbetsmarknaden gör det svårt att komma upp i full pension, dvs. till samma nivå som inom ATP-systemet. Varje extra arbetsår, även efter 65 år, ger extra pension och kan bygga på en annars låg pensionsnivå. Vidare är den ökning av pensionen som fortsatt arbete ger betydande. Exempelvis ger fulltidsarbete fram till 70 år i många fall ca 50 procent högre pension för åren därefter. Också deltidspension kombinerat med deltidarbete ger god utdelning. Det skall observeras att för arbete efter 65 år gäller det nya pensionssystemets intjänanderegler fullt ut även för dem som är födda så tidigt som 1938, trots att det för arbete fram till dess är en blandning av de båda pensionssystemen som tillämpas. De starka incitamentseffekterna i det nya ålderspensionssystemet torde göra behovet av eventuella skattestimulanser för att få den äldre arbetskraften fortsätta arbeta mer begränsat än i det tidigare pensionssystemet.

5.4 Lämpliga skattestimulansåtgärder

Efter genomgång och analys av olika möjliga former för skattestimulans har nedan angivna former för skattelättnader bedömts som mest lämpade för det fall särskilda skattenedsättningsåtgärder för den äldre arbetskraften skulle anses önskvärda. Bedömningen av vilka skattenedsättningsåtgärder som framstår som mest lämpade som incitament för att öka arbetslivsdeltagandet av den äldre arbetskraften innebär inte något ställningstagande till frågan om några nedsättningsåtgärder med detta syfte bör införas.

5.4.1 Skatte- eller avgiftsnedsättning för arbetsgivare

När det gäller nedsättning av arbetsgivarens skatte- och avgiftskostnader för den äldre arbetskraften framstår två metoder som lämpligast antingen ett extra kostnadsavdrag eller en nedsättning av arbetsgivaravgifterna/löneskatten.

- 1) En nedsättning av arbetsgivarens inkomstskatt bör utformas som ett extra kostnadsavdrag från inkomsten med minst 40 procent av arbetskraftskostnaden för att få någon egentlig effekt. Detta extra avdrag innebär vid 28 procents bolagsskatt en skattenedsättning med 11,2 procent av arbetskraftskostnaden. En skattereduktion med denna procentsats framstår som ett mindre lämpligt alternativ då skattereduktionstekniken inte ger någon lättnad (inte heller senare år) om arbetsgivaren skulle redovisa förlust ett eller flera år.
- 2) En annan möjlighet är att helt slopa den särskilda löneskatten och de icke förmånsgrundade delarna av arbetsgivaravgifterna för den äldre arbetskraften. Här gäller i och med införandet av det nya ålderspensionssystemet tre olika regelsystem parallellt.
 - a) Avskaffande av den särskilda löneskatten på 24,26 procent för arbetskraft född 1937 eller tidigare som i pensionshänseende helt behandlas enligt ATP-systemets regler. Den nuvarande nivån kan sägas innebära en principiell överbeskattning av pensionärens inkomster med ca 14 procent. Avskaffandet av återstående ca 10 procent utgör då den egentliga stimulansåtgärden.
 - b) För gruppen över 65 år men födda 1938 eller senare utgör löneskatten endast 16,6 procent. Därutöver erläggs dock pensionsavgift eftersom för den gruppen arbete efter 65 års ålder ger rätt till pensionsförmåner. Också för denna grupp föreligger i princip en överbeskattning men endast med drygt 6 procent. Också för den gruppen skall följdriktigt hela löneskatten avskaffas.
 - c) Om nedsättning skall ske också för åldersgruppen 61–64 år bör ålderspensions-, efterlevandepensions- och sjukförsäkringsavgift uttas – den åldersgruppen erhåller fortfarande pensionspoäng och sjukförmåner – medan övriga delar av arbetsgivaravgifterna, tillhoppa 9,83 procent, i enlighet med vad som gäller för ålderspensionärer avskaffas.

Att avskaffa löneskatten och de icke förmånsgrundande delarna av de tre systemen skulle också innebära en betydande administrativ förenkling särskilt för arbetsgivarna.

5.4.2 Nedsättning för äldre arbetskraft av den personliga inkomstskatten

- a) För åldersgruppen 65 år och äldre framstår en skattereduktion med förslagsvis 20 procent av arbetsinkomsten, dock högst 20 000 kr som den lämpligaste lösningen.
- b) För åldersgruppen 61–64 år bör av principiella skattepolitiska skäl endast en jämfört med reduktionen för gruppen över 65 år begränsad skattereduktion komma i fråga med förslagsvis 10 procent av arbetsinkomsten, dock högst 10 000 kr.

5.5 Statsfinansiella effekter

Att beräkna kostnaderna för de ovan diskuterade möjligheterna att genom skatte- och avgiftsnedsättningar stimulera till ökad sysselsättning av äldre arbetskraft är komplicerat. Dessa kostnader måste också vägas mot den ökning av sysselsättningen som åtgärderna kan medföra. Denna ökning medför samhällsekonomiskt positiva effekter men också ökade skatteinkomster liksom besparingar, om än tidsbegränsade, för pensionssystemet. Till viss del saknas underlag för att göra någorlunda rättvisande kostnadsberäkningar. En uppskattning grundad på tillgängliga beräkningar (*Finansdepartementets beräkningar baserat på Storurvalet för år 2000, SCB*) av olika åldersgruppers inkomst i olika inkomstslag och samlade skattebetalningar kan dock ge en viss uppfattning om det statsfinansiella utfallet.

Om såväl effekterna av minskat skatteuttag för den redan aktiva delen av den äldre arbetskraften, som tillkomsten av skatteintäkter på grund av ökat arbetslivsdeltagande (20 procent ökat deltagande bland 61–64 åringar och totalt 20 procents deltagande av gruppen 65–70 år) uppkommer en årlig nettokostnad på ca 6,5 miljarder kr för de här i sammanfattningen angivna åtgärderna. Emellertid bör också beaktas den minskning av pensionsutgifterna som i vart fall vid införandet bör bli effekten under ungefärligen systemets första fem år och som överslagsvis kan beräknas till ca 6,5 miljarder. Det

skulle betyda att systemet på kort sikt kan uppskattas bli kostnadsneutralt för staten. På längre sikt kan endast den räntevinst som uppskjutandet av pensionsutbetalningarna kan medföra räknas med. Den kan uppskattas till ca 1 miljard kr årligen. Den sammanlagda långsiktiga statsfinansiella effekten skulle då bli en årlig nettokostnad på drygt 5 miljarder kr. Det skall observeras att de positiva samhällsekonomiska effekterna dock inte kunnat beaktas i beräkningarna.

Deltidspension – Ett sätt att höja antalet arbetade timmar i ekonomin?*

Av professor Eskil Wadensjö, Stockholms universitet

* Jag vill tacka Per Gunnar Edebalk, Lunds universitet, Gabriella Sjögren och Ann-Charlotte Ståhlberg båda vid Institutet för social forskning vid Stockholms universitet samt Annika Sundén, Riksförsäkringsverket för värdefulla synpunkter på en tidigare version. Jag vill också tacka Yung-Ping Chen, University of Massachusetts Boston för att ha givit mig tillgång till svaren på en enkät om delpension i USA.

1 Varför behöver arbetsutbudet öka?

Under en stor del av efterkrigstiden varierade bedömningen av behovet av ett högt arbetskraftsdeltagande med konjunkturen, vilket bl.a. går att utläsa ur långtidsutredningarnas bedömningar. Under högkonjunkturer var slutsatsen att utbudet inte var tillräckligt stort för att motsvara efterfrågan och olika vägar att öka arbetskraftsutbudet diskuterades och föreslogs. Under lågkonjunkturerna var slutsatsen i stället att det fanns en bristande efterfrågan på arbetskraft och åtgärder för att minska arbetskraftsutbudet diskuterades. Under det senaste decenniet har, oavsett konjunkturläge, oron för att en sjunkande andel av befolkningen i aktiv ålder¹ och ett sjunkande arbetsutbud per invånare skall leda till försörjningsproblem kommit att dominera debatten. Många åtgärder genomfördes under 1990-talet syftande till att öka arbetskraftsutbudet, men under samma decennium vidtogs också åtgärder som medvetet eller omedvetet medverkade till att minska arbetskraftsutbudet.² De många åtgärderna innebär inte att problemet är löst, tvärtom tenderar det att bli än tydligare.

Grunden till att fokus för debatten förändrats är kanske främst en ökad insikt om att andelen äldre i befolkningen ökar alltmer och att den ökade andelen äldre inte längre uppvägs av att andelen som är under aktiv ålder minskar. Det innebär sammantaget att andelen i aktiv ålder minskar. Detta är inte något helt nytt fenomen men uppmärksamheten har ökat under senare år kanske inte minst på grund av att andra länder, inte minst andra EU-länder, nu möter samma utveckling och att vi influeras av den debatt som förs i andra länder. Se tabell 1 för utvecklingen i några länder.

¹ Med aktiv ålder brukar benämnas åldern mellan avslutad obligatorisk skolgång och den normala (ordinarie) pensionsåldern inom socialförsäkringssystemet, dvs. för närvarande mellan 16 och 65 år i Sverige. Det betyder att vad som utgör aktiv ålder kan variera över tiden (genom förändringar i längden på den obligatoriska skolgången och av pensionsåldern) och mellan länder (genom skillnader i längden på den obligatoriska skolgången och i pensionsåldern). Det finns personer som är sysselsatta som inte är aktiv ålder och många personer som är i aktiv ålder som inte är sysselsatta.

² För en genomgång se Wadensjö & Sjögren (2000).

Tabell 1. Andel av befolkningen 65 år och äldre samt 80 år och äldre i några länder, procent

Land	1975		2000		2015		2030	
	65+	80+	65+	80+	65+	80+	65+	80+
Danmark	13.4	2.4	14.9	4.0	18.9	4.4	23.0	7.1
Norge	13.7	2.5	15.2	4.4	17.4	4.6	22.0	6.6
Sverige	15.1	2.7	17.3	5.0	21.4	5.7	25.1	8.6
Frankrike	13.5	2.5	16.0	3.7	18.8	5.8	24.0	7.5
Italien	12.0	1.9	18.1	4.0	22.2	6.8	28.1	9.0
Storbritannien	14.0	2.4	15.7	4.0	18.4	4.9	23.5	7.0
Tyskland	14.8	2.2	16.2	3.5	20.2	5.4	25.8	7.2
Japan	7.9	1.1	17.0	3.7	24.9	7.0	28.3	11.1
USA	10.5	2.1	12.6	3.3	14.7	3.8	20.0	5.3

Källa: U.S. Department of Commerce, Economics and Statistics Administration och U.S. Census Bureau, *An Aging World 2001*, Washington, D.C.

Det finns två grundläggande faktorer bakom att andelen äldre ökar. Den första faktorn är att fertiliteten har sjunkit och är under den nivå som behövs för att befolkningen inte långsiktigt skall minska. Nya kohorter blir mindre än vad tidigare kohorter var när de föddes och ålderspyramiden blir inte längre en pyramid. Den andra faktorn är att medellivslängden har ökat. Tidigare ökade medellivslängden främst genom att barnadödligheten minskade men också av att dödligheten under aktiv ålder sjönk. Dödligheten i epidemiska sjukdomar stoppades upp. Under de senaste decennierna har medellivslängden främst ökat genom att de som uppnår pensionsåldern lever fler år efter att de har uppnått denna ålder. Denna form för ökning av medellivslängden har en större effekt på andelen äldre i aktiv ålder än den tidigare formen för ökning av medellivslängden. Effekten förstärks när de stora kullarna födda under 1940-talet efter hand uppnår pensionsåldern. Det är ytterligare en grund för oro för befolkningsutvecklingens ekonomiska konsekvenser.

Som framgår av tabell 1 ökar andelen som är över 80 år markant. Det innebär att kostnaderna för vård och omsorg ökar, inte bara pensionskostnaderna.

Huvudfaktorerna bakom den växande andelen äldre är alltså att färre barn föds och att vi lever längre. Det går till viss del att påverka fertiliteten genom bl.a. familje- och utbildningspolitik. Men vi skall inte vänta oss några stora effekter och de eventuella effekterna på fertiliteten kommer först att få ett genomslag i ökat

arbetskraftsdeltagande långt senare. Under de första decennierna efter en ökning av fertiliteten blir resultatet att andelen i aktiv ålder sjunker som en följd av att andelen som är under aktiv ålder stiger. Att vi lever längre är något som är mycket positivt. De åtgärder som är aktuella om man vill öka antalet arbetstimmar per invånare är alltså inte sådana som direkt påverkar de båda huvudorsakerna till att andelen äldre ökar. Åtgärderna måste vara inriktade på att öka arbetskraftsdeltagandet och antalet arbetade timmar bland olika demografiska grupper. Det är till den problematiken vi skall övergå i nästa avsnitt.

2 Åtgärder som siktar till att öka antalet arbetade timmar i ekonomin

När andelen äldre ökar i ekonomin och man vill motverka nedgången i antalet arbetade timmar per invånare så ligger det nära till hands att föreslå åtgärder som ökar de äldres arbetskraftsdeltagande. Det är emellertid inte självklart att det är den mest effektiva metoden för att öka antalet arbetstimmar i ekonomin. Det är inte den enda vägen och framför allt är det inte den enda möjliga vägen. Jag skall här kort nämna några sätt att försöka påverka arbetskraftsdeltagandet och antalet arbetade timmar inklusive åtgärder inriktade på att öka antalet arbetade timmar bland de äldre.

- Inträdet i arbetslivet sker betydligt senare nu än för några decennier sedan. Delvis beror det på att utbildningsperioden har förlängts. Till den obligatoriska grundskolans nio år har lagts gymnasiet tre år. En allt större andel av en kohort går också vidare till högre studier. Det är emellertid inte hela förklaringen till utvecklingen. Inträdet i arbetslivet har i genomsnitt fördröjts med betydligt fler år än vad man skulle kunna vänta sig från ökningen av den genomsnittliga utbildningsnivån. Det tar längre tid att gå från avslutad utbildning till arbete och det tar inte minst längre tid för många att gå från avslutad gymnasieutbildning till starten på högre utbildning. Många har mellanliggande år med behörighets- eller konkurrenskomplettering i Komvux. Troligen skulle det vara möjligt att öka genomströmningen om antalet platser ökade i den högre utbildningen, t.ex. genom att överföra resurser och studieplatser från Komvux till den högre utbildningen. Andra

möjligheter är att tidigarelägga skolstarten och därmed också tidigarelägga övergången till gymnasium och högskola, och att utforma de yrkesinriktade gymnasielinjerna så att de i ökad utsträckning leder till arbete direkt efter avslutad skolgång.

- Arbetskraftsdeltagandet är betydligt lägre bland en del grupper i aktiv ålder än bland andra grupper. Vissa grupper med utländsk bakgrund, framför allt flyktingar som kommit under de senaste båda decennierna, har ett lågt arbetskraftsdeltagande. De har samtidigt en betydligt högre arbetslöshet än den genomsnittliga. En bättre integrationspolitik skulle kunna vara en väg till ökad sysselsättning. Närliggande denna typ av åtgärder ligger förslag om arbetskraftsimport av personer i aktiv ålder. Arbetskraftsinvandrare kan förväntas ha en hög sysselsättningsgrad, då de i regel är direkt rekryterade till ett arbete.
- Antalet arbetstimmar påverkas inte bara av arbetskraftsdeltagandet och sysselsättningsgraden utan också av i vilken utsträckning personer som har ett arbete verkligen är i arbete. Den vanligaste och också mest diskuterade formen av frånvaro är sjukfrånvaron.³ Åtgärder för att minska sjukfrånvaron skulle om de blir effektiva vara ett sätt att minska de problem som är förknippade med att andelen i aktiv ålder sjunker.

De flesta förslagen är emellertid inriktade på att höja arbetskraftsdeltagandet och antalet arbetstimmar bland de äldre. Målet vad gäller de äldres arbetskraftsdeltagande kan lite översiktligt delas upp på tre olika delmål.

- Att minska det tidiga utträdet från arbetslivet och att därmed öka antalet arbetstimmar i ekonomin. Det tidiga utträdet ur arbetslivet har tenderat att öka under de senaste decennierna i Sverige och än mer i många andra länder. Utträdet sker på många olika sätt, i Sverige bl.a. via förtidspensionering⁴ och avgångspensioner avtalade med arbetsgivaren, men det finns många andra vägar ut ur arbetslivet.

³ Se t.ex. de olika inläggen i Swedenborg (2003).

⁴ Benämningen ändrades från förtidspension (och sjukbidrag) till sjukersättning och aktivitetsersättning i samband med den större reform av förtidspensionssystemet som trädde i kraft den 1 januari 2003. Jag har valt att i denna rapport för enkelhetens skull konsekvent använda benämningen förtidspension även när förhållanden under 2003 och framöver behandlas.

- Att höja den formella pensionsåldern. En sådan höjning kan antingen avse den ordinarie pensionsåldern och/eller den lägsta ålder vid vilken en (tidig) ålderspension kan erhållas.⁵ Många länder har under de senaste båda decennierna höjt pensionsåldern i det ena och/eller det andra avseendet. I det flesta fall har det inneburit att den tidigare lägre pensionsåldern för kvinnor höjts till samma ålder som för män. Vissa länder med en pensionsålder under 65 år har höjt den till 65 år. I USA har beslut fattats om en gradvis höjning av pensionsåldern från 65 till 67. Beslutet fattades redan år 1983 och den första höjningen skedde enligt planen år 2002 då pensionsåldern höjdes till 65½ år för de som var födda 1937. Den första kohorten som kommer att ha 67 år som pensionsålder är de som är födda 1955 för vilka det ”normala” pensionsåret kommer att vara år 2022.
- Att underlätta fortsatt arbete efter den formella pensionsåldern. I några få länder fortsätter inte så få att arbeta efter ordinarie pensionsålder. I USA infördes ett förbud mot obligatorisk pension vid en avtalsbestämd ålder (förbud mot *mandatory retirement*) år 1987.⁶ Inkomstprövningen av ålderspensionen från socialförsäkringssystemet avskaffades för dem som uppnått 65 års ålder fr.o.m. år 2000. Den kvarstår dock fortfarande för personer mellan 62 och 65 år. I Sverige har LAS förändrats för att förhindra avtal som innebär en obligatorisk pensionering vid 65. Gränsen har nu satts till 67 år. Dock gäller att ersättning från a-kassa inte kan utgå mellan 65 och 67 års ålder och att sjukpenning i regel endast utgår under en begränsad period.⁷

Hur passar då en delpension in i detta system – formellt innebär det ju att någon istället för att arbeta heltid arbetar deltid under åren närmast före den ordinarie pensionsåldern, dvs. till en reduktion av antalet arbetstimmar? Kan en sådan arbetstidsreduktion i praktiken betyda fler arbetade timmar i ekonomin? Det är till dessa frågor vi nu skall övergå.

⁵ Se Turner (2003) för en genomgång av vilka höjningar av den lägsta möjliga pensionsåldern som under senare år genomförts i olika länder.

⁶ Det fanns ett undantag för universitetslärare som kunde ha en fastställd pensionsålder även fortsättningsvis, dock inte lägre än 70 år. Det undantaget upphävdes år 1974.

⁷ För dem som har fyllt 65 år men inte 70 år och därefter har fått sjukpenning i 180 dagar kan försäkringskassan besluta att sjukpenning inte längre skall utgå. För de som är 70 år och fortfarande förvärvsarbetar kan sjukpenning utgå under högst 180 dagar.

3 Effekter på arbetsutbud, sysselsättning och antal timmar av ett delpensionssystem

Om alla arbetade fram till 65 års ålder på heltid så skulle införandet av ett delpensionssystem leda till ett minskat arbetsutbud mätt i antal timmar. Nu är det inte så enkelt. Många lämnar arbetskraften före ordinarie pensionsålder. En del gör det tidigt men speciellt många gör det i åldersintervallet 60–65 år, det åldersintervall inom vilket det var möjligt att få en deltidspension under större delen av det särskilda delpensionssystemets existens (år 1994 höjdes den nedre gränsen till 61 år). Det är inte uteslutet att möjligheten att få en delpension kan leda till att en del arbetar fler år. Vi får i så fall två effekter som går i olika riktning.

Diskussionen om deltidspensionens effekter har dels en arbetsmedicinsk grund, dels en ekonomisk-analytisk. De båda ansatserna går att förena i en analys.

Utgångspunkten för den arbetsmedicinska analysen är att det sker åldersmässiga förändringar av arbetsförmågan. Kunskapen på området pekar på att den maximala kapaciteten för många håller sig på samma nivå till väl över 60-årsgränsen medan däremot möjligheten att arbeta en längre tid på maximal kapacitet är mindre för äldre än för yngre och att den nödvändiga återhämtningstiden efter ett arbetspass är längre för äldre än för yngre. Om arbetets organisation är sådan att det kräver arbete vid eller nära den maximala kapaciteten under en större del av arbetsdagen kan det innebära stora problem för de äldre. En negativ lösning, i varje fall ur arbetsutbudssynpunkt, är att de då helt lämnar arbetsmarknaden i förtid antingen detta nu sker via förtidspension, med stöd från andra delar av socialförsäkringssystemet eller via någon avtalslösning där de äldre (som inte alltid orkar med) löses ut. Positiva lösningar skulle kunna vara att arbetsuppgifter, arbetstakt och arbetstider anpassas efter ålder eller att personer går ner på deltid. En indikation på att det kan finnas personer som skulle kunna stanna kvar om arbetsvillkoren förändras går att utläsa ur SCB:s arbetsmiljöundersökning. Se tabell 2. Av tabellen framgår att kortare arbetstid endast är en av flera möjliga förändringar av arbetsvillkoren.

Tabell 2. Möjligheter att orka arbeta fram till ordinarie pensionsålder bland personer i åldern 50–64 år enligt arbetsmiljöundersökningen för år 2001

	Män (%)	Kvinnor (%)
Har i dag svårt att klara av arbetsuppgifterna p.g.a. sin ålder	8.1	9.1
Bedömer att man inte kommer att kunna arbeta fram till ordinarie pensionsåldern i nuvarande yrke	15.2	24.1
<i>Förändringar som behövs för att man skall kunna arbeta kvar i nuvarande yrke fram till ordinarie pensionsålder</i>		
Kortare arbetstid	46.8	56.4
Förändring av arbetstidens förläggning	19.0	22.4
Förändring av de fysiska arbetskraven	33.6	36.3
Förändring av den psykosociala arbetsmiljön	29.0	44.2
Förändring av arbetstakten	49.6	58.1

Källa: SCB, Arbetsmiljöundersökningen 2001.

Om det nu finns argument för denna typ av anpassningar, varför sker de inte i så fall spontant? En anställd och en arbetsgivare skulle ju kunna komma överens om t.ex. reducerad arbetstid. En förklaring kan vara att det finns ekonomiska skäl som talar för andra lösningar för de berörda individerna.

En nedgång i arbetstid som kombineras med delpension från ålderspensionssystemet innebär en nedgång av pensionsnivån såväl före som efter den ordinarie pensionsåldern. Viktigare är kanske att de kollektivavtalsbestämda avtalspensionerna för en betydande del av de anställda kraftigt förstärker effekterna. Orsaken är att kompensationen över taket i socialförsäkringen bestäms av lönen under åren närmast före pensioneringen.⁸ En nedgång till halvtidsarbete gör att detta underlag drastiskt reduceras och att pensionen därmed kraftigt försämras. En förtidspension kan vara betydligt mer fördelaktig ekonomiskt sett. Ett alternativ med förtidspension innebär i regel att pensionsnivån efter 65 blir oförändrad och ersättningen före 65 års ålder blir i regel också högre. Också andra typer av tidigt utträde ur arbetslivet som bygger på ersättning från trans-

⁸ Inom den statliga tjänstepensionen grundas ersättningen för inkomstdelar över taket i socialförsäkringssystemet på lönen under de sista fem åren före pensioneringen, inom det kommunala området är basen lönen under de fem bästa av de sju åren närmast före pensioneringen och inom ITP är basen slutlönen (dvs. lönen under året före pensioneringen).

fereringssystem, ofta i kombination med olika avtalsförsäkringar, kan bli ekonomiskt attraktiva alternativ. Ett alternativ vore om arbetsgivaren skulle kunna erbjuda avgångspension på halvtid i stället för avgångspension på t.ex. heltid. Avgångspensionslösningen har emellertid i merparten fall inte använts för individuella lösningar utan i stället vid större neddragningar. Om arbetsgivaren erbjuder avtalspension på deltid i stället för på heltid måste arbetsgivaren erbjuda fler att gå ner på deltid för att få samma effekt på arbetsstyrkans storlek och det kan arbetsorganisatoriskt vara mer komplicerat. Det kan också uppstå problem med ersättningen från de kollektivavtalsbestämda avtalspensionerna vid avgångspensioner på halvtid.

Ett problem är alltså att ett osubventionerat deltidsarbete för många är ett ekonomiskt dåligt alternativ jämfört med att lämna arbetskraften helt med ersättning från de sociala transfereringssystemen. Subventionerad delpension, som den som infördes 1976, innebär ett ekonomiskt sett betydligt attraktivare alternativ. Den var också för många förenad med en delpension från avtalssystemet som kompenserade för inkomstförluster över taket och som innebär att ålderspensionen beräknades på lönen under åren närmast före delpensioneringen, inte på åren med delpension. Innan vi skall fortsätta med att diskutera hur man skulle kunna undersöka effekterna skall vi försöka se vilka typer av effekter vi kan förvänta oss och i vilken riktning effekterna går.

- Den första effekten är den vi startade med. En del personer som annars skulle ha fortsatt att arbeta fram till ordinarie pensionsålder kommer att ta erbjudandet om delpension. Det inkomstbortfall som uppkommer uppvägs för individen av värdet av den större fritiden. Att kompensationsgraden inom delpensionssystemet har betydelse kan utläsas av de stora svängningar som förändringar i denna har givit upphov till.
- Den andra effekten är den tidigare nämnda: att en del personer när de får en möjlighet till subventionerad delpension väljer denna i stället för att söka, eller av hälsoskäl nödgas söka, förtidspension. Förekomsten av ett delpensionssystem som det svenska kan också leda till att personer väljer att arbeta deltid i stället för att välja eller nödgas välja andra typer av tidigt utträde på heltid. Alternativen delpension å ena sidan och ersättning på heltid från andra socialförsäkringssystem å andra sidan behöver inte tidsmässigt ligga helt i samma fas. En person kan

avstå från att som planerat söka förtidspension vid 60 års ålder om möjligheten finns att deltidspensionera sig vid 61 års ålder (orkar hålla ut när möjligheten att få en deltidspension finns nära i tiden), eller avstå från att söka förtidspension vid 62 års ålder när det är möjligt att få deltidspension redan vid 61 (individens slår inte i kapacitetstaket vid 62 års ålder på grund av att det varit möjligt att fortsätta att arbeta på deltid från 61 års ålder).

- En tredje effekt är att delpensionering kan påverka arbetskraftsdeltagandet inte bara direkt (jämfört med att i stället välja heltidsarbete eller heltidspension) utan också senare genom att påverka hälsan. Deltidsarbete kan för en del leda till ett bättre hälsotillstånd jämfört med vad det skulle ha varit vid fortsatt heltidsarbete (och kanske också jämfört med pensionering på heltid) och därmed till att risken för sjukskrivningar också minskar och i sin förlängning att risken för förtidspension under åren fram till ålderspension minskar. Det kan innebära att den negativa effekten på antalet arbetstimmar för personer som annars hade tänkt fortsätta arbeta på heltid motverkas.

Slutsatsen av denna diskussion är att det vid förekomsten av minskad förmåga att arbeta med full kapacitet på heltid och med olika möjliga mer eller mindre lätt tillgängliga vägar ut ur arbetslivet före ordinarie pensionsålder, så är den sammanlagda effekten av ett delpensionssystem på antalet arbetstimmar inte givet i förväg. Det behövs alltså empiriska undersökningar. Dessa är samtidigt inte lätta att genomföra då arbetskraftsutbudet och antalet arbetade timmar påverkas av många andra faktorer. Det går alltså inte att på ett enkelt sätt utläsa effekterna av införandet av delpensionssystemet och av förändringar i detta genom att studera den tidsmässiga utvecklingen av delpension, deltidarbete och heltidsarbete bland de äldre. Vi skall därför närma oss denna fråga på flera sätt. Först diskuteras mer generellt hur deltidarbete och arbetskraftsdeltagande hänger samman. Därefter behandlas frågan om vi kan lära oss något av internationella erfarenheter av deltidspension. I nästa steg analyseras effekterna med användning av tillgängliga uppgifter. Slutligen analyseras hur man bättre skulle kunna undersöka effekterna av det i viss mening unika svenska delpensionsexperimentet. Ett experiment som överraskande nog är mycket lite undersökt.

4 Deltidsarbete och arbetskraftsdeltagande

En grundläggande fråga är om förekomsten av delpensionssystem leder till ett lägre eller ett högre antal arbetade timmar. För att kunna besvara denna fråga behöver vi ha svar på två delfrågor. Den första frågan är om möjligheten till deltidarbete leder till att fler är sysselsatta. Den andra frågan är hur det påverkar antalet arbetade timmar per person i arbete. Svaren på dessa båda frågor kan tillsammans ge svar på frågan vilken effekt som överväger – att fler arbetar eller att antalet arbetade timmar per person bli mindre – och därmed på frågan hur det totala antalet arbetstimmar i ekonomin förändras.

Deltidsarbete förekommer i våra ekonomier i betydande utsträckning, inte bara för äldre. Frågan är om vi kan lära oss något av erfarenheterna av deltidarbete i andra demografiska grupper. Jag skall här ge några exempel på erfarenheter av deltidarbete.

Kvinnor deltidarbetar ofta i många länder, betydligt oftare än vad män gör. Är då deltidarbete bland kvinnor förenat med att de i mindre eller större utsträckning är sysselsatta? En som behandlat denna fråga är Jelle Visser (2002), som dels ser på mönstret i EU-länderna, dels studerar Nederländerna speciellt. Han finner en stark positiv samvariation mellan andelen kvinnor som är deltidarbetande och andelen kvinnor som är sysselsatta. I länder som Grekland, Italien och Spanien är få kvinnor sysselsatta och en låg andel av dem arbetar deltid, medan såväl andelen sysselsatta kvinnor som andelen deltidarbetande bland dem är hög i Danmark, Storbritannien och Sverige. I Nederländerna har en mycket markant uppgång av andelen deltidarbetande kvinnor åtföljts av en stark ökning av andelen sysselsatta kvinnor. En tolkning av förloppet är att kvinnorna i länder som tidigare har haft låg sysselsättningsgrad i högre grad söker sig in på arbetsmarknaden om det finns en möjlighet att få deltidarbete. Vi hade en sådan utveckling i Sverige under 1970- och 1980-talen när andelen sysselsatta kvinnor ökade starkt samtidigt som andelen deltidarbetande ökade. Under det senaste decenniet har sysselsättningsandelen fortsatt att vara hög i Sverige samtidigt som andelen heltidarbetande bland kvinnorna tenderat att öka. Enligt Visser är det långtifrån självklart att utvecklingen i Nederländerna kommer att följa samma väg som i Sverige.

En andra grupp som ofta arbetar deltid är ungdomarna. Ofta sker deltidarbetet i kombination med studier på gymnasie- eller

universitetsnivå. Som nämndes inledningsvis sker i många länder övergången från utbildning till mer fasta arbeten allt senare. Arbetskraftsdeltagandet är dock betydligt högre bland ungdomar i vissa länder än i andra. Dels gäller det de länder där lärlingssystemen har betydande omfattning (och det gäller inte bara under lärlingsåren), dels gäller det de länder där det är vanligt att ha ett extraarbete vid sidan av studier. I båda fallen pekar det på att en tidig introduktion via delvis arbete, delvis studier kan vara ett sätt att höja arbetsutbudet.⁹

En tredje vanlig form av deltidsarbete är en kombination av deltidspension och deltidsarbete. I Sverige är möjligheten till den typen av kombinerat arbete och förtidspension (av medicinska skäl) goda och har tenderat att öka som en andel av samtliga förtidspensionerade. Frågan är hur detta påverkar arbetskraftsdeltagandet jämfört med den i andra länder inte ovanliga modellen att förtidspension är antingen på heltid eller inte alls. De undersökningar som finns pekar på att arbetskraftsdeltagandet är relativt högt bland personer med funktionshinder i Sverige.

De här redovisade erfarenheterna pekar på att det förhållandet att en grupp har en hög andel deltidsarbetande inte behöver betyda att antalet heltidsarbetande är lägre i motsvarande grad. I stället kan antalet sysselsatta vara större. Om det innebär att det totala antalet arbetade timmar i gruppen ökar är en annan fråga. Det finns anledning att gå vidare och göra en liknande studie som den Visser (2002) genomfört, men att i stället för andelen sysselsatta kvinnor och andel av de sysselsatta kvinnorna som arbetar på deltid göra motsvarande analys för de äldre. Är det så att de länder som uppvisar en hög andel deltidssysselsatta bland de äldre också uppvisar ett högt arbetskraftsdeltagande bland de äldre?

5 Internationella erfarenheter av gradvis pensionering¹⁰

Det finns ett stort intresse för delpensionering internationellt. Samtidigt är forskningen på området inte särskilt omfattande. De studier som finns är framför allt baserade på makrotal och det som behövs är individbaserade longitudinella studier. En möjlighet är att

⁹ Se t.ex. Ryan et al. (1991).

¹⁰ Se de olika bidragen i Delsen & Reday-Mulvey (1998) samt Latulippe & Turner (2000) för översikter av de internationella erfarenheterna.

undersöka de länder som har relativt höga arbetskraftstal för äldre och se hur arbetstiden är i dessa länder och hur den institutionella strukturen ser ut. Jag skall redogöra för två exempel på länder med höga arbetskraftstal bland äldre.

Det första exemplet är Japan. I Japan har den formella pensionsåldern varit 65 år med en möjlighet till att ta ut pensionen redan vid 60 års ålder (vid tidigt uttag är den inkomstprövad). De flesta arbetar dock fram till 65 och till och med efter 65 års ålder. Det beror inte på att de arbetar kvar i sina "livslånga anställningar". Det är tvärtom regel att man pensioneras från den typen av anställningar redan vid en ålder under 60 år, t.ex. vid 58 års ålder. Denna typ av pensionsavgång kallas *teinen*. Vid den avgången får personen ett avgångsvederlag som kan omvandlas till en annuitet. Många använder vederlaget till att lösa in lån på bostad medan andra använder det till att starta ett eget företag och på så sätt få en fortsatt sysselsättning. Merparten fortsätter emellertid att arbeta som anställda. Därvid har den anställdes arbetsgivare en avgörande roll genom att hjälpa den som pensioneras att få anställning i ett företag som har anknytning till företaget (dotterföretag, leverantör eller kund) eller i en del fall att få fortsatt arbete i företaget på en mindre krävande och lägre betald post. Arbetstiden blir kortare på det nya arbetet och kraven mindre. Det är på denna typ av arbeten som många fortsätter fram till och i många fall efter 70 års ålder. Det är en typ av gradvis nedtrappning av arbetsinsatsen.

I USA finns som nämnts ett förbud mot obligatorisk pensionering. Det skulle kunna föranleda en till att tro att många arbetar på samma arbetsplats fram till den ålder vid vilken en hel pension från socialförsäkringen utfaller (åldersgränsen är på väg att gradvis höjas från 65 till 67 år) eller ännu längre. Så är inte fallet. Tvärtom lämnar många sin arbetsplats tidigare, i många fall tidigare än den ålder från vilken en reducerad ålderspension tidigast kan erhållas, vilket är vid 62 års ålder. Vad är orsaken till detta? En viktig del av förklaringen är att företagen konstruerar företagspensioner, där det totala beloppet som utbetalas blir störst om man går i pension vid en lägre ålder än 65, till exempel på så sätt att detta belopp blir störst vid en avgång vid 58 års ålder.¹¹ En sådan tidig pensionering skulle trots allt leda till ett försämrat ekonomiskt läge om inte pensionen kompletteras med annan inkomst. Pensionen

¹¹ Här skall understrykas att endast ungefär hälften av de sysselsatta är täckta av denna typ av pensioner och att det endast är företagspensioner som har en icke-aktuariemässig konstruktion.

blir ju lägre än lönen och den årliga pensionen blir lägre om den tas ut tidigare än om den tas ut senare, trots konstruktionen som gör att det totala pensionsbeloppet blir högre om den tas ut tidigare. Många kombinerar emellertid pensionen med inkomst från ett nytt arbete, ofta ett deltidsarbete och i regel ett inte lika krävande arbete som det tidigare. Dessa arbeten kallas *bridge* eller *bridging jobs*. Också i detta fall är det fråga om en nedtrappning – en nedtrappning som kan förklara att det går att arbeta kvar till ordinarie pensionsålder eller i en del fall längre. I praktiken kan det i en del fall vara fråga om en nedtrappning av arbetstiden på samma arbetsplats. Av skattemässiga skäl görs det dock som en avgång och en återanställning på deltid (eller i heltid i en annan befattning) efter ett antal månader, ofta efter en 6 månaders period. En ofta använd benämning är ”retire and rehire”.¹²

Det finns just nu en livlig diskussion i USA om hur man skall kunna förbättra möjligheterna att göra en nedtrappning inte bara via nya mindre krävande arbeten utan också via en nedtrappning på samma arbetsplats, benämnt *phased retirement* (andra termer som används är *gradual* och *partial retirement*).¹³ I en enkät som sänts ut i samband med en hearing i USA så pekar respondenterna (främst större företag) på värdet av att kombinera delpensioneringen med en gradvis infasning och upplärning av nya medarbetare. De pekar också på vikten av att minimireduceringen av arbetstiden bör uppgå till en viss nivå och att den lägsta delpensionsåldern bör vara densamma som den lägsta åldern för tidigt utträde på heltid från företaget (med avtalspension).

Det finns en undersökning av effekterna av införandet av ett delpensionssystem vid University of North Carolina's olika campus. Se Clark et al. (2003). Resultaten pekar på att andelen som pensioneras ökade vid införandet av systemet. Ökningen är dock mindre än den andel som accepterade delpension. Det innebär att deltidspensionärerna delvis kommer från dem som annars skulle fortsatt att arbeta heltid och delvis från dem som i annat fall skulle ha blivit heltidspensionerade. I undersökningen behandlas också frågan om vad som kännetecknar de som väljer att ta delpension.

¹² Se Penner et al. (2000) för en utförlig presentation av den skattemässiga bakgrunden till den typen av lösningar. Se också Chen & Scott (2002) för uppgifter om konstruktionen av denna typ av återanställningar.

¹³ Se bl.a. ett antal papper från en konferens i juni 2002: Chen & Scott (2002), Clark (2002), Scahill & Forman (2002) och Wong (2002). Två översikter av de amerikanska erfarenheterna utgörs av Penner et al. (2002) och Purcell (2000). Ett mycket tidigt inlägg i debatten är Gustman & Steinmeier (1981).

Undersökningen visar att de som delpensioneras är mer lika de som fortsätter på heltid än de som pensioneras på heltid vad gäller olika karakteristika, bl.a. sådana som kan ses som indirekta mått på arbetsproduktivitet.

Sverige har en internationellt sett relativt hög andel bland de äldre som arbetar kvar mellan 60 och 65. Även Sverige har haft ett nedtrappningssystem – delpensionssystemet – och det finns fortfarande både i ålderspensionssystemet och förtidspensionssystemet möjligheter till deltidslösningar.

Det finns undantag från regeln att det i länder där många arbetar fram till ordinarie pensionsålder finns institutionella lösningar som möjliggör en nedtrappning av arbetstiden eller en övergång till ett mindre krävande arbete. Det tydligaste undantaget utgörs av Island.¹⁴ I Island är arbetskraftsdeltagandet högt och arbetstiderna mycket långa för såväl män som kvinnor. Och islänningarna fortsätter att arbeta fram till inte bara 65 års ålder utan i stor utsträckning fram till 70 års ålder. Det kan vara värt att studera de isländska erfarenheterna närmare och då kanske också undersöka om arbetsuppgifterna och de krav som ställs på arbetsinsatsen varierar med åldern.

6 Hinder för deltidarbete och andra former av nedtrappning före pensioneringen

Varför har då inte Sverige mer lösningar av den japanska eller den amerikanska typen, där personer trappar ner arbetsinsatsen genom att byta arbetsuppgifter och kanske också arbetsgivare, där lönen blir lägre men en del eller hela mellanskillnaden fylls upp av pension som arbetsgivaren betalar?

En första förklaring är att det tar tid att bygga upp denna typ av institutioner. Samtidigt är det svårt att bygga upp dem gradvis när det redan finns existerande institutioner (den tidiga historien har betydelse; något som brukar benämnas *path dependency*).¹⁵ Teinensystemet och systemet med bridge jobs förutsätter båda att det finns en fungerande arbetsmarknad för de äldre. Men det vore kanske inte omöjligt att bygga system som bygger på en nedtrapp-

¹⁴ Se Herbertsson (2001) för en presentation av det isländska fallet.

¹⁵ Se Pierson (2000) för en generell diskussion och Weaver (2003) för en tillämpning på pensionspolitiken.

ning på arbetsplatsen under de sista åren före pensioneringen (och kanske också efter den ordinarie pensionsåldern).

En andra förklaring till att denna typ av system inte uppkommit i Sverige är att avtalspensionssystemen för många är konstruerade på ett sådant sätt att lönen under de sista åren är avgörande för hur stor pensionen blir för dem som har en inkomst överstigande taket inom socialförsäkringssystemet. Undantaget är systemet för kollektivanställda inom privat sektor där det inte finns någon förmånsbestämd del. En nedtrappning av arbetsinsatserna, som vore arbetsmedicinskt motiverad, leder om den kombineras med lägre lön till klart lägre pension. Det gör att fortsatt arbete i karriärbefattningen eller tidig avgång på heltid framstår som de ekonomiskt sett mest fördelaktiga alternativen. Det finns goda skäl att närmare undersöka avtalspensionerna och deras effekter för de äldres arbetsutbud.¹⁶ En annan faktor som kan hämma byte av arbetsgivare är LAS. De som lämnar en arbetsplats för att gå vidare till en annan förlorar i senioritet och därmed i anställningstrygghet.

En tredje förklaring är att det för arbetsgivaren av olika skäl kan vara dyrare att anställa äldre och att det därmed kan vara svårt för en äldre person som förlorat sitt arbete att få ett nytt arbete. Ett exempel är att den genomsnittliga sjukfrånvaron bland äldre är högre och att det i synnerhet med arbetsgivarinträde och än mer med förlängd arbetsgivarperiod kan innebära att arbetsgivarna blir mer restriktiva vad gäller att anställa äldre.

7 Det svenska delpensionssystemet

Som tidigare nämnts finns det få undersökningar av det svenska delpensionssystemet annat än de som är baserade på makrotal.¹⁷ Ett undantag är Sundén (1994) vars undersökning är baserad på data från levnadsnivåundersökningarna (LNU) åren 1974 och 1981. Det är beklagligt att det inte finns fler undersökningar då det svenska delpensionssystemet internationellt sett är ett unikt experiment. Jag skall i nästkommande avsnitt utnyttja resultat från Sundéns studie tillsammans med bearbetningar av data från Riksförsäkringsverket för att uppskatta effekterna av delpensionssystemet för att i det avslutande avsnittet lämna några förslag hur man skulle

¹⁶ Se Landelius (2003) för en noggrann genomgång av de fyra stora avtalspensionssystemen.

¹⁷ Se Ginsburgh (1985), Wadensjö (1993 och 1996) och Wise (1990).

kunna gå vidare. Först skall dock presenteras några data om delpension och deltidarbete i Sverige.

Delpensionssystemet infördes år 1976 och blev snabbt mycket populärt. Se tabell 3 för en sammanställning av viktigare data i delpensionssystemets historia. Många sökte och fick delpension. I två steg ändrades kompensationsgraden. Först sänktes den, därefter återgick den till sin ursprungliga nivå. År 1994 försämrades villkoren drastiskt som ett första steg på vägen mot en avveckling i samband med överenskommelsen om det nya ålderspensions-systemet. Inga nya delpensioner har beviljats efter årsskiftet 2000/2001. Delpensionssystemet kompletterades med speciella delpensionsförsäkringar för merparten anställda (ett undantag var kollektivanställda inom privat sektor).

Tabell 3. Huvuddragen i utvecklingen av det svenska delpensionssystemet

<i>Tidpunkt</i>	<i>Förändring</i>
1 juli 1976	Delpensionssystemet införs - möjligt att få delpension från 60 års ålder - kompensationsgraden är 65 procent av bortfallet i inkomst - minimireduktionen 5 timmar - kvarvarande arbetstid minst 17 timmar och högst 35 timmar - finansiering genom en särskild delpensionsavgift
1 januari 1980	Möjlighet för egenföretagare att få delpension införs; en egenföretagare måste minska sin arbetstid med minst hälften
1 januari 1981	Kompensationsgraden sänks till 50 procent
1 juli 1987	Kompensationsgraden höjs till 65 procent
1 juli 1994	Flera typer av nedskärningar - lägsta åldern höjs till 61 år - kompensationsgraden sänks till 55 procent - högsta möjliga reduktion av arbetstiden blir 10 timmar (kravet att egenföretagare får arbeta högst halvtid upphävs)
1 januari 1999	Delpensionsavgiften upphör
31 december 2000	Sista dag för nya delpensioner

I tabell 4 redovisas antalet i olika delpensionsformer år 1980 (före sänkningen), år 1986 (efter sänkningen) och år 1993 (efter höjningen men före den sista sänkningen). Som framgår är den särskilda delpensionen hela tiden den dominerande formen. Det

framgår också att andelen med förtidspension på deltid gradvis ökar. Det går också att se att förändringarna av kompensationsgraden har stor betydelse. Antalet med delpension är mycket lägre år 1986 än åren 1980 och 1993. Vi kan slutligen också se att variationerna i antalet med förtida uttag av ålderspension delvis, men endast till en mindre del, motverkar variationerna i det antal som har ersättning från det särskilda delpensionssystemet.

Tabell 4. Personer i åldern 60–64 år i olika delpensionssystem 1980, 1986, och 1993

	1980		1986		1993	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
<i>Förtidspension</i>						
3/4					183	99
2/3	1 400	2 512	1 110	2 246	873	953
1/2	4 219	2 854	7 214	6 030	8 591	8 584
1/4					74	144
<i>Tidig ålderspension</i>						
3/4					7	2
1/2	416	79	2 927	310	1 985	437
1/4					150	35
<i>Delpension</i>	46 504	21 333	18 560	13 620	29 907	18 701
<i>Total</i>	52 123	23 929	29 811	22 206	41 770	28 955

Källor: Riksförsäkringsverket 1981 och 1985/86; Riksförsäkringsverket, Statistisk information 1994:2 and 1994:14; Information från Riksförsäkringsverket.

I tabell 5 redovisas utvecklingen av antalet personer med ersättning från det särskilda delpensionssystemet. Som framgår av tabellen är variationerna, speciellt vad gäller antalet nya delpensioner stora. Den stora uppgången under år 1980 förklaras av beslutet om en sänkning av kompensationsgraden från och med de pensioner som beviljades år 1981. Många som kanske skulle ha ansökt om delpension senare skyndade att göra det före årsskiftet 1980/1981 för att omfattas av de gamla reglerna. Uppgången år 1987 kan kopplas till att kompensationsgraden återgick till 65 procent. Den stora uppgången i antalet nya delpensioner år 1992 kan förklaras av regeringens förslag om att delpensionssystemet skulle upphöra (inga nya delpensioner skulle beviljas). Många skyndade sig att söka innan beslutet skulle fattas av riksdagen. Riksdagen avvisade dock förslaget. Efter den stora förändringen av villkoren år 1994 så

minskade antalet nya delpensioner drastiskt och antalet delpensionärer sjönk gradvis till en mycket låg nivå i början av 2000-talet. Delpensionssystemet var i praktiken nästan avvecklat innan det formellt avvecklades.

Tabell 5. Nybeviljade och samtliga delpensioner åren 1990–2000

År	Nya del- pensioner män*	Nya del- pensioner kvinnor*	Totalt antal delpensioner, män (i december)	Totalt antal delpensioner, kvinnor (i december)	Totalt antal delpensioner (i december)	Delpensioner per 100 personer i åldern 60–64 med sjukpenning- penninggrundande inkomst
1976		14 792	10 124	4 436	14 560	7
1977		20 337	22 131	9 378	31 509	12
1978		18 494	29 149	12 764	41 913	16
1979		18 243	33 415	15 239	48 654	22
1980		32 882	46 504	21 333	67 837	27
1981		12 521	43 331	21 310	64 641	24
1982		14 641	40 415	21 317	61 732	22
1983		10 497	34 458	20 179	54 637	20
1984		9 794	28 488	18 716	47 204	17
1985		9 233	21 912	15 726	37 638	13
1986		8 184	18 560	13 620	32 180	12
1987		14 712	21 404	14 332	35 736	13
1988		13 964	23 471	15 001	38 472	15
1989		12 383	23 856	15 355	39 211	15
1990	7 077	4 228	23 200	14 868	38 068	15
1991	7 469	4 623	22 390	14 462	36 852	15
1992	15 374	10 082	29 268	18 683	47 951	19
1993	9 575	6 484	29 907	18 701	48 608	19
1994	9 261	6 584	30 959	19 614	50 573	22
1995	499	373	23 525	14 608	38 133	17
1996	449	377	15 874	9 518	25 392	11
1997		821	8 768	4 834	13 602	6
1998		1 258	3 685	1 995	5 680	3
1999			Uppgifter saknas för 1999			
2000					7 699**	3

* Uppgifter saknas om fördelning på män och kvinnor för åren 1976–1989 och 1997–1998;
** Juli.

Källor: Riksförsäkringsverket, Delpensioneringen t.o.m. år 1996, Statistikinformation Is-I 1997:2, och information från Riksförsäkringsverket.

Deltidsarbete kan också vid delpension betyda många olika saker även om gränsen i detta fall var satt till minst 17 timmar (och högst 35 timmar). I tabell 6 redovisas antal arbetade timmar (efter att de fått delpension) för de som hade delpension den 31 december 1993. Uppgifterna är alltså från tiden före att den maximala reduktionen fastställdes till att vara tio timmar för de som nybeviljats en delpension.

Tabell 6. Antal personer efter antal arbetstimmar per vecka för dem med delpension den 31 december 1993

<i>Antal arbetstimmar</i>	<i>Män</i>	<i>Kvinnor</i>
17	586	698
18	424	483
19	873	889
20	10 645	5 467
21	330	251
22	222	284
23	511	531
24	3 749	1 678
25	387	459
26	193	245
27	204	202
28	345	523
29	141	323
30	1 048	1 347
31	462	647
32	5 693	3 301
33	299	182
34	323	260
35	266	233
<i>Summa</i>	<i>26 701</i>	<i>18 003</i>

Källa: Bearbetningar gjorda av riksförsäkringsverket.¹⁸

Vi ser att merparten återfinns vid några bestämda timantal – 20 timmar (halvtid), 24 timmar (tre dagar heltid), 30 timmar (3/4-tid) och 32 timmar (fyra dagar heltid). En övergång till heltid (40 timmar) och till halvtid (20 timmar) var det vanligaste men den genomsnittliga arbetstidsreduktionen var mindre än 20 timmar. De

¹⁸ Bearbetningar gjordes för den studie som är publicerad av Wadensjö (1996).

flesta reducerade sin arbetstid från 40 timmar (21 914 av männen och 11 084 av kvinnorna). Merparten övriga reducerade från en nivå som var under 40 timmar men det som är lite överraskande är att påfallande många reducerade sin arbetstid från en arbetstid som översteg 40 timmar, i en del fall från betydligt mer än 40 timmar. Det kan inte uteslutas att denna möjlighet bidrog till delpensions-systemets popularitet.

Hur utvecklades då andelen deltid arbetande i de relevanta åldersgrupperna under 1990-talet? Av tabell 7 och 8 ser vi att andelen deltid arbetande drastiskt minskade bland män i åldern 60–64 år efter år 1994, vilket kan kopplas till försämringen av villkoren i delpensionssystemet. Det finns däremot inte någon sådan utveckling för dem mellan 55 och 59 år, en grupp som inte omfattades av delpensionssystemet och därmed inte av förändringen. Denna diskrepans i utveckling mellan de båda grupperna pekar på delpensionssystemets betydelse för utvecklingen av deltid arbetet.

Tabell 7. Procent med deltid arbete bland män i åldern 55–64 under åren 1990–2002

Ålder	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
55–59	6.4	6.0	7.4	6.6	7.3	8.3	8.3	7.6	7.8	8.7	9.2	9.0	9.2
60–64	32.8	34.6	40.9	46.8	46.5	41.0	34.9	27.8	23.0	23.6	23.8	25.0	23.8
16–64	7.6	7.6	8.2	9.0	9.6	9.2	9.2	9.2	9.0	9.3	9.2	9.4	9.7

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna.

Tabell 8 visar motsvarande tal för kvinnorna. Även för kvinnor i åldern 60–64 år sker en nedgång i deltid arbete under den andra hälften av 1990-talet, men denna nedgång är mindre än för männen och det finns dessutom en parallell nedgång bland dem som är i åldern 55 till 59 år.

Tabell 8. Procent med deltid arbete bland kvinnor i åldern 55–64 under åren 1990–2002

Ålder	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
55–59	50.2	49.2	48.0	48.7	48.6	47.6	46.6	45.8	44.4	36.2	34.9	33.7	32.4
60–64	64.7	64.9	70.9	70.6	68.5	69.0	63.5	58.1	56.5	49.9	48.1	49.4	48.7
16–64	45.2	45.4	45.5	46.3	46.3	45.9	44.7	44.3	43.5	35.9	34.8	34.1	34.0

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna.

Nästa steg är att se på hur arbetskraftsdeltagandet utvecklas. Se tabell 9 för utvecklingen bland män. Vi får inget helt klart mönster. Arbetskraftsdeltagandet tenderar att öka för de flesta ettårsgrupper men inte för alla under den andra hälften av 1990-talet. Vi vet samtidigt att det skedde betydande åtstramningar i viktiga socialförsäkringssystem under perioden och att konjunkturläget förbättrades betydligt. Det är därför svårt att säga vilka effekter förändringarna i delpensionssystemet hade på arbetskraftsdeltagandet.

Tabell 9. Arbetskraftsdeltagande bland män i åldern 55–64 under åren 1990–2002 (procent)

Ålder	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
55–59	87.4	86.2	85.4	82.8	82.0	82.2	83.1	82.3	83.6	84.2	83.9	83.1	83.9
60	74.2	75.7	72.2	70.7	70.7	71.6	70.6	67.9	69.3	72.1	73.7	74.0	73.7
61	70.9	70.9	67.7	61.4	62.4	64.9	68.0	63.7	60.3	63.1	66.5	68.2	67.3
62	65.9	65.6	64.0	59.1	55.6	55.9	59.4	53.8	55.0	53.3	57.4	60.0	60.7
63	58.0	59.8	53.4	53.1	48.3	51.3	52.4	49.9	45.1	48.0	43.6	51.0	51.2
64	48.8	49.1	46.4	44.6	45.0	41.9	45.7	45.1	40.0	38.0	38.0	38.5	43.7
16–64	87.0	86.0	84.0	80.9	79.4	80.2	80.0	79.1	79.0	79.5	80.2	80.5	79.8

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna.

Tabell 10 redovisar motsvarande tal för kvinnorna. Även bland kvinnorna så ökar arbetskraftsdeltagandet i flera av ettårsgrupperna under 1990-talets andra hälft. Inte heller med hjälp av denna tabell går det att dra några bestämda slutsatser. Fler faktorer än förändringar i delpensionssystemet påverkar andelen i åldersgruppen som är i arbetskraften.

Tabell 10. Arbetskraftsdeltagande bland kvinnor i åldern 55–64 under åren 1990–2002 (procent)

Ålder	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
55–59	78.8	79.3	78.8	77.2	77.6	77.3	78.5	78.3	78.4	78.9	79.1	79.4	79.1
60	69.0	67.9	68.8	63.2	66.2	65.7	65.9	61.8	62.5	65.4	67.1	67.2	70.3
61	62.2	63.9	62.0	58.3	53.1	59.5	58.6	56.9	53.7	59.8	58.7	62.0	63.1
62	54.5	58.1	53.9	51.3	46.7	48.6	53.2	49.3	46.2	47.7	52.1	52.7	55.4
63	46.7	43.9	44.9	38.0	39.1	37.7	39.6	41.6	31.7	30.9	35.1	37.1	42.5
64	37.3	40.0	34.6	35.5	30.2	31.2	31.6	32.4	27.8	25.2	25.2	28.4	31.7
16–64	82.6	81.7	79.9	77.2	75.7	76.1	75.6	74.5	73.9	74.8	75.5	76.2	76.1

Källa: Statistiska centralbyrån, Arbetskraftsundersökningarna.

8 En uppskattning av effekterna av delpensionssystemet på antalet arbetstimmar

Det är svårt att beräkna vilka effekter som delpensionssystemet har på antalet arbetade timmar. För det krävs uppgifter om vad deltidspensionärerna skulle ha gjort om de inte haft möjligheten att få en delpension och om hur mycket de arbetade före respektive efter delpensioneringen. Jag skall dock här göra ett försök att beräkna storleken av de samlade effekterna, men understryka att beräkningarna är förknippade med olika typer av osäkerhet. För beräkningarna utnyttjas dels uppgifter om antalet arbetade timmar före och efter deltidspensioneringen som erhållits från RFV i samband med en tidigare undersökning av delpensioneringen¹⁹, dels estimationer från Sundén (1994) om vad delpensionärerna skulle ha gjort om delpensionssystemet inte funnits.

Vi skall först se på uppgifter om antalet arbetstimmar före och efter delpensioneringen. I tabell 11 redovisas uppgifter från åren 1991 och 1994.²⁰ I genomsnitt arbetade personerna något under 40 timmar i veckan före delpensioneringen – kvinnor något färre timmar än män. Inte så få arbetade mer än 40 timmar enligt uppgifterna från RFV. Då det är oklart hur dessa i en del fall

¹⁹ Se Wadensjö (1996).

²⁰ Jag har också tillgång till uppgifter från 1992 och 1993 men variationerna mellan åren är inte så stora och har därför valt att redovisa uppgifter för endast två av de fyra åren.

mycket höga tal skall tolkas har beräkningar gjorts med utgångspunkt såväl från de redovisade talen som från att arbetstider överstigande 40 timmar satts till 40 timmar. Som framgår av tabellen så blir skillnaderna mellan de båda beräkningsmetoderna inte särskilt stora. Efter delpensioneringen arbetar personerna i genomsnitt 24–25 timmar – kvinnor något längre än män. Reduktionen i arbetstid blir alltså mindre för kvinnor än för män (kvinnorna arbetar färre timmar före och fler timmar efter delpensioneringen). Nästa steg, som också redovisas i tabellen, är att beräkna den andel som högst skulle kunna ha fortsatt att arbeta heltid utan att det totala antalet arbetstimmar skulle ha minskat genom delpensioneringen. Vi ser att denna andel ligger något över 60 procent för män och kring 65 procent för kvinnor. (Andelen skulle blivit 50 procent om deltidspensioneringen i genomsnitt inneburit en övergång från heltid till halvtid men så är ju inte fallet enligt tillgängliga uppgifter). Är andelen som annars skulle ha arbetat samma tid som för delpensioneringen högre än dessa procenttal så sjunker det totala antalet arbetstimmar, är den mindre så ökar det totala antalet arbetstimmar.

Tabell 11. Genomsnittligt antal arbetstimmar före och efter deltidspensioneringen samt andel av deltidspensionärer som högst får ha valt delpension i stället för oförändrad arbetstid för att inte det totala antalet arbetstimmar skall minska

	År 1991			År 1994		
	Män	Kvinnor	Alla	Män	Kvinnor	Alla
Antal arbetstimmar i genomsnitt före delpensioneringen	39.95	37.82	39.09	39.88	37.89	39.08
Antal arbetstimmar i genomsnitt före delpensioneringen givet att antalet arbetstimmar före delpensioneringen sätts till 40 timmar för de som har arbetat mer	39.66	37.72	38.88	39.64	37.78	38.89
Antal arbetstimmar i genomsnitt för de delpensionerade	24.00	24.18	24.07	24.75	25.06	24.87
Andel av delpensionärer som högst får ha valt delpension i stället för oförändrad arbetstid för att inte det totala antalet arbetstimmar skall minska (%)	60.1	63.9	61.6	62.1	66.1	63.6
Andelen beräknad givet att antalet arbetstimmar före delpensioneringen sätts till 40 timmar för de som arbetat mer (%)	60.5	64.1	61.9	62.4	66.3	63.9

Det går att illustrera metoden med ett räkneexempel. Antag att alla före delpensioneringen arbetar 39 timmar i veckan och alla efter delpensionering arbetar 24 timmar. Det innebär att den som går över till deltid från "heltid" till följd av erbjudandet om delpension minskar sitt arbetsutbud med 15 timmar (39–24) medan den som om inte erbjudandet funnits skulle ha slutat arbeta helt ökar sitt arbetsutbud med 24 timmar (24–0). I detta exempel, som ligger nära de uppgifter vi har, så är den andra effekten större än den första. Det behövs alltså inte att så mycket som 50 procent som annars skulle ha lämnat arbetskraften för att det skall bli ett nettotillskott till arbetsutbudet.

Hur stor är då den andel som annars skulle ha fortsatt att arbeta lika länge som tidigare om inte delpensionssystemet hade funnits? Sundén (1994) har undersökt hur individerna skulle ha valt om delpensionssystemet inte hade funnits med hjälp av data från LNU

åren 1974 och 1981 kopplat till registerdata. Hennes resultat pekar på att delpensionssystemet reducerar såväl antalet heltidsarbetande som antalet som lämnar arbetslivet före ordinarie pensionsålder (främst genom förtidspension). Övergången från heltidsarbete (fram till ålderspensionen) till delpension är den vanligaste effekten för män (56.59 procent av männen som tar delpension) men inte för kvinnor (42.39 procent av kvinnorna som tar delpension). I båda fallen ligger talen under de tal vi beräknat ovan. Det tyder på att antalet arbetade timmar ökade som en följd av delpensionssystemet. Det går inte att utesluta att andelen som annars skulle ha valt att deltidspensioneras kan ha ändrats efter den period som Sundén behandlar. Vi skall dock här utgå från att beteendet inte har förändrats. Det skulle dock som Sundén framhåller vara mycket intressant att gå vidare med utnyttjande av senare levnadsnivåundersökningar (de finns nu också från åren 1991 och 2000).

I tabell 12 förs analysen ett par steg vidare. Vi beräknar förändringen av det genomsnittliga antalet arbetade timmar med utnyttjande av uppgifterna vad gäller antalet arbetade timmar före och efter delpensioneringen och värdena från Sundén (1994) om alternativ sysselsättning om delpensionssystemet inte hade funnits. Både den positiva effekten (arbetar på deltid i stället för att vara heltidspensionerad) och den negativa (en minskning av arbetstiden) ingår alltså. Av tabellen framgår att i genomsnitt ökar antalet timmar per deltidspensionerad med mellan 4 och 5 timmar. Talen är betydligt högre för kvinnor (8.2–9.0 timmar) än för män (1.4–2.3 timmar). Den totala effekten beror ju dessutom på hur många som är delpensionerade – och antalet delpensionärer var betydligt fler år 1994 än år 1991. Effekten blir under år 1991 nästan 6.7 miljoner arbetstimmar och under år 1994 nästan 10.6 miljoner arbetstimmar.

Tabell 12. Beräknad arbetstidseffekt per deltidspensionerad person och total effekt vad gäller antalet arbetade timmar givet att 56.59 procent av männen och 42.39 procent av kvinnorna annars skulle ha arbetat samma tid som tidigare (i flertalet fall heltid) och i annat fall inte skulle ha förvärvsarbetat

	År 1991			År 1994		
	Män	Kvinnor	Alla	Män	Kvinnor	Alla
Beräknad arbetstidseffekt per delpensionär	1.39	8.15	4.12	2.22	9.00	4.97
Total effekt i tusentals timmar under året	1 310	5 198	6 507	2 758	7 646	10 404
Beräknad arbetstidseffekt per delpensionär givet att antalet arbetstimmar före delpensioneringen sätts till 40 timmar för de som arbetat mer	1.56	8.19	4.23	2.32	9.05	5.05
Total effekt i tusentals timmar givet att antalet arbetstimmar före delpensioneringen sätts till 40 timmar för de som arbetat mer under året	1 472	5 220	6 691	2 884	7 686	10 570

Källa: Beräknat från tal från Sundén (1994) vad gäller andelarna som skulle fortsatt arbeta som tidigare resp. slutat arbeta om inte delpensionssystemet funnits och från tabell 11 vad gäller antalet arbetade timmar före och efter delpensioneringen.

Sammantaget blir alltså effekten att delpensionssystemet ökar det totala antalet arbetade timmar speciellt bland kvinnorna. Det bör understrykas att det är viktigt att gå vidare med nya undersökningar som bygger på databaser som innehåller fler observationer och täcker en längre tidsperiod. I nästa avsnitt diskuteras hur sådana undersökningar skulle kunna utformas.

9 Hur kan man undersöka effekterna av det svenska delpensionssystemet?

Att delpensionssystemet är avvecklat hindrar inte att det fortfarande går att undersöka det. Genom en kombination av olika registerdata bör det vara möjligt att konstruera en paneldatabas som skulle kunna användas för att besvara olika frågor.

- Vilka blev delpensionerade? Med en longitudinell databas går det att undersöka hur faktorer som hälsa (tidigare sjukskrivningar), utbildning och sektor påverkar vilka som går till delpension, förtidspension och fortsatt heltidsarbete. Påminner de delpensionerade hälsomässigt mer om de förtidspensionerade eller mer om dem som fortsätter att arbeta utan att uppbära pension (med konstanthållning för bl.a. ålder, kön, civilstånd och utbildning)? Förändras den relativa betydelsen av de faktorer som påverkar valet när ersättningsnivån förändras?
- Hur påverkar delpensionering individens benägenhet att vara sjukskriven eller att senare förtidspensioneras jämfört med om individen fortsatt att arbeta (på heltid) utan delpension? Även i detta fall bör det ske en konstanthållning för variabler som hälsa, utbildning, sektor, ålder, kön och civilstånd.
- En databas av denna typ kan också användas för undersöka den grupp som arbetar samtidigt som de uppbär någon form av pension eller annan form av inkomst. Även om deltidarbetet har minskat i och med avvecklingen av delpensionssystemet så är det ändå många, framför allt kvinnor, men också män, som arbetar deltid mellan 60 och 65. För en stor del av de anställda (ett undantag är en andel av de som är privat anställda) finns det registeruppgifter om arbetstiden uttryckt som andel av heltid.

Tillsammans kan denna typ av undersökningar ge resultat som gör att det är möjligt att beräkna vilken effekt delpensionssystemet har dels på antalet personer i arbetskraften, dels på antalet arbetade timmar. Det ger ett bättre underlag för att diskutera om ett delpensionssystem bidrar till att öka eller till att minska antalet arbetstimmar i ekonomin.

- En annan viktig uppgift är att undersöka hur avtalspensionssystemen påverkar valet mellan delpension inom ålderspensionssystemet, att arbeta kvar fram till 65 års ålder och att helt lämna arbetslivet. Det finns en del som talar för att dessa system, med undantag av det nya systemet för statligt anställda, gör det ofördelaktigt att ta en tidig ålderspension på deltid för dem som har en inkomst över taket i socialförsäkringssystemet. En kalkyl av ett antal typfall vore en start på en sådan undersökning.

- Det finns också goda skäl för att tidigt göra en undersökning av det nya delpensionssystemet för statligt anställda. I ett första steg vore det rimligt att undersöka vilka det är som väljer att söka och vilka som beviljas en delpension.

Referenser

- Allen, Steven G., Clark, Robert L. och Ghent, Linda S., (2003), "Phasing into Retirement", NBER Working Paper 9779.
- Chen, Yung-Ping och Scott, John C. (2003), "Gradual Retirement: An Additional Option in Work and Retirement", *North American Actuarial Journal*, Vol. 7, no. 3, 62-74.
- Clark, Denise M. (2002), "The Role of Multiemployer Defined Benefit Plans in an Era of Phased Retirement", Retirement Implications of Demographic and Family Change Symposium, San Francisco, June 2002.
- Delsen, Lei och Reday-Mulvey, Geneviève (red.) (1996), *Gradual Retirement in the OECD Countries*, Aldershot: Dartmouth.
- Ginsburgh, Helen (1985), "Flexible and partial retirement for Norwegian and Swedish workers", *Monthly Labor Review*, Vol. 108, no. 10, 33-43.
- Gustman, Alan L. och Steinmeier, Thomas L. (1981), "Partial Retirement and the Analysis of Retirement Behavior", NBER Working Paper 763.
- Herbertsson, Tryggvi Thor (2001), *Why Icelanders Do Not Retire Early*, Stockholm: Pensionsforum.
- Landelius, Per Svante (2003), "Kollektivavtalade tjänstepensioner som incitament för högre arbetskraftsdeltagande", Promemoria, Senior 2005, Äldrepolitik för framtiden.
- Latulippe, Denis och Turner, John (2000), "Partial Retirement and Pension Policy in Industrialized Countries", *International Labour Review*, Vol. 138, no. 2, 179-195.
- O'Reilly, Denis och Fagan, Collette (red) (1998), *Part-Time Prospects*, London: Routledge.
- Penner, Rudolph G., Perun, Pamela och Steuerle, Eugene (2002), "Legal and Institutional Impediments to Partial Retirement and Part-time Work by Older Workers", Washington: The Urban Institute.

- Pierson, Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, Vol. 94, no. 2, 251-267.
- Purcell, Patrick J. (2000), "Older workers: employment and retirement trends", *Monthly Labor Review*, October, s. 19-30.
- Riksförsäkringsverket (1994), Delpensioneringen t.o.m. 1993. *Statistikinformation* 1994:2.
- Riksförsäkringsverket (1995), Delpensioneringen t.o.m. 1994. *Statistikinformation* 1995:1.
- Riksförsäkringsverket, (1997), Delpensioneringen t.o.m. 1996, *Statistikinformation Is-I*, 1997:2.
- Riksförsäkringsverket (2001), *RFV Redovisar* 2001:3, "Delpensionärerna – vilka är de?".
- Ryan, Paul, Garonna, Paolo och Edwards, Richard (red.) (1991), *The Problem of Youth: the Regulation of Youth Employment and Training in Advanced Economies*, London: Macmillan.
- Scahill, Patricia L. och Forman, Jonathan Barry (2002), "Protecting Participants and Beneficiaries in a Phased Retirement World", Retirement Implications of Demographic and Family Change Symposium, San Francisco, June 2002.
- SFS 1979:84, *Lag om delpensionförsäkring*.
- SFS 1987:364, 1990:671, 1992:1743, *Lag om ändring av lagen om delpensionförsäkring*.
- Swedenborg, Birgitta (red.) (2003), *Varför är svenskarna så sjuka?*, Stockholm: SNS Förlag.
- Turner, John (2003), "Raising the Pensionable Age in Social Security", Public Policy Institute & AARP, January.
- Sundén, Annika (1994), *Early Retirement in the Swedish Pension System*, doktorsavhandling, Ithaca: Cornell University.
- Wadensjö, Eskil (1991), "Partial Exit: Sweden", i Martin Kohli, Martin Rein, Anne Marie Guillemard och Hermann van Gunsteren, (red.), *Time for Retirement: Comparative studies of early exit from the labor force*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Wadensjö, Eskil (1993). "Partial Exit Options in Sweden: Recent and Future Changes", *Generations*, Vol. 17, no. 4, 15-19.
- Wadensjö, Eskil (1996), "Gradual Retirement in Sweden" i Lei Delsen och Geneviève Reday-Mulvey (red.), *Gradual Retirement in the OECD Countries*, Aldershot: Dartmouth.

- Wadensjö, Eskil och Sjögren, Gabriella (2000), *Arbetslinjen för äldre i praktiken. En rapport för Riksdagens Revisorer*, Stockholm: Institutet för social forskning.
- Weaver, R. Kent (2003), "The Politics of Public Pension Reform", Center for Retirement Research at Boston College.
- Wise, Lois (1990), "Partial and Flexible Retirement: The Swedish System", *The Gerontologist*, Vol. 30, no. 3, 355-361.
- Visser, Jelle (2002), "The first part-time economy in the world: a model to be followed?", *Journal of European Social Policy*, Vol. 12, no. 1, 23-42.
- Wong, Aliya (2002), "Defined Benefit Plans in an Era of Phased Retirement", "Protecting Participants and Beneficiaries in a Phased Retirement World", Retirement Implications of Demographic and Family Change Symposium, San Francisco, June 2002.