

Pensionssystem och pensionering

I artikeln analyseras två relaterade frågeställningar. Dels undersöks hur individerna finansierar sitt utträde från arbetskraften. Vi finner att de flesta använder olika kombinationer av arbetsmarknadsförsäkringar snarare än ålderspensioner. Dels undersöks finansiella effekter av pensionsreformer som ändrar ersättningsnivåer och därigenom de ekonomiska incitamenten för fortsatt arbete. Vi finner att det är av stor vikt att beakta förändringar i pensioneringsbeteendet samt hela den offentliga sektorns finanser, snarare än de för ålderspensionssystemet isolerat.

I Sverige slutar folk att arbeta vid allt yngre åldrar. Figur 1 och 2 visar arbetskraftsdeltagandet för män och kvinnor i fyra olika åldersgrupper mellan åren 1963–2003. För män har arbetskraftsdeltagandet i åldersgruppen 60–64 år minskat från nästan 85 procent i början på 60-talet till ca 60 procent i början på 2000-talet, trots att en markant ökning för denna åldersgrupp kan noteras för de senaste åren. För kvinnor är bilden mer komplex. Utvecklingen kan tolkas som en ”kohorteffekt” mot ett ökat arbetskraftsdeltagande som hänger ihop med kvinnornas inträde på arbetsmarknaden och en långsiktig ”periodeffekt” mot minskat deltagande. Figur 2 visar att utvecklingen mot ökat arbetskraftsdeltagande planat ut för alla åldersgrupper.

I Gruber och Wise (1999) jämförelse av förändringen i arbetskraftsdeltagandet bland äldre i olika länder framgår att utvecklingen varit mer extrem i andra länder; i de flesta länder deltar en minoritet av åldersgruppen 60–64 år, i Belgien och Frankrike under 20 procent. Sverige framstår snarast som ett mönsterland i denna jämförelse med ett högt arbetskraftsdeltagande bland äldre.

De finansiella implikationerna av denna utveckling har än så länge inte varit alltför kännbara eftersom de födelsekohorter som nu utgör gruppen av pensionärer är förhållandevis små. De kohorter som nu närmar sig pensionsåldern, födda på 1940-talet, är emellertid istället exceptionellt stora. En ytterligare faktor som kan medföra finansiella problem för socialförsäkringssystemen runt om i världen är att man kan förvänta sig en fortsatt förlängning av livslängden som en följd av utvecklingen inom medicinsk teknologi och inom gentekniken.

Frågan om varför allt fler lämnar arbetskraften i förtid och hur denna utveckling skulle kunna påverkas av offentlig politik, framför allt utformningen av socialförsäkringarna, har en klar ekonomisk dimension. Detta har också varit utgångspunkten för det internationella projekt som leds av

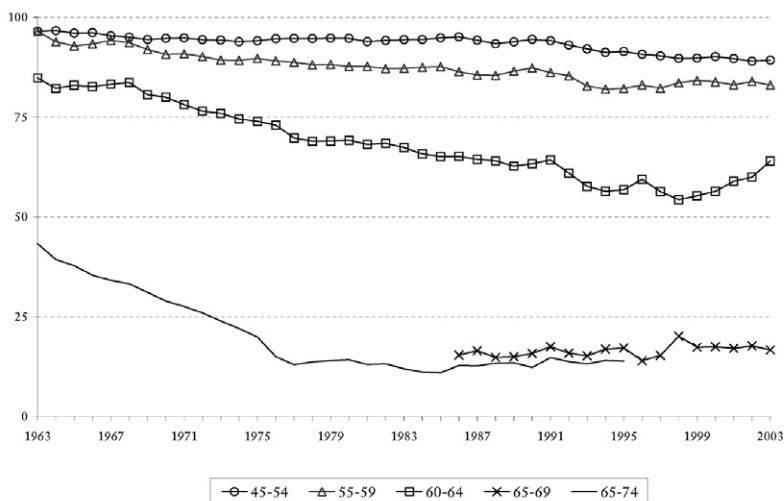
MÅRTEN PALME OCH INGEMAR SVENSSON

Mårten Palme är docent i nationalekonomi vid National-ekonomiska institutionen, Stockholms universitet och professor i nationalekonomi vid Växjö universitet. marten.palme@ne.su.se

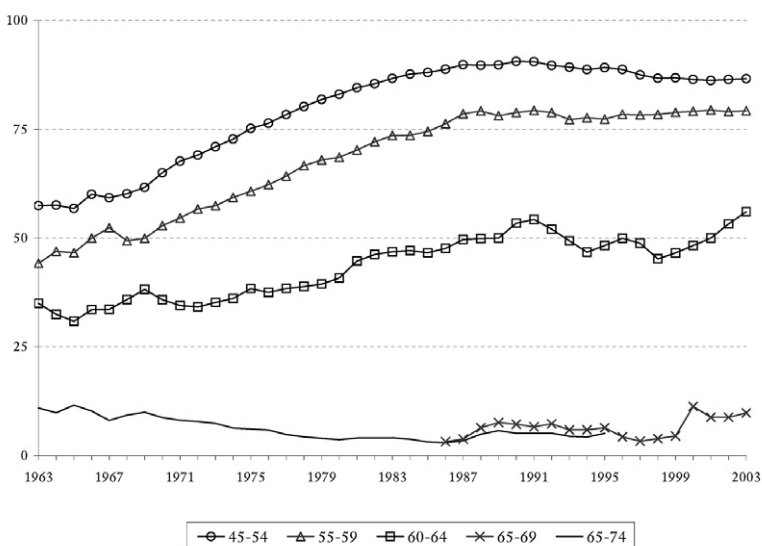
Fil lic Ingemar Svensson arbetar vid Riksförsäkringsverkets enhet för forskning och utveckling. ingemar.svensson@rfv.sfa.se

Vi vill tacka Mats Persson för kommentarer på en tidigare version. Artikelén bygger delvis på ett föredrag från en konferens om arbetsutbud anordnad av Sveriges Riksbank 21 mars 2003.

Figur 1
Andel män som deltar i arbetskraften i olika åldersgrupper, procent



Figur 2
Andel kvinnor som deltar i arbetskraften i olika åldersgrupper, procent



Ann. Som deltagande räknas arbetslösa och sysselsatta och i den senare gruppen ingår bl a frånvarande p g a sjukdom.

Källa: Olika årgångar av AKU, SCB.

den amerikanska organisationen NBER (National Bureau of Economic Research) och som vi under ett antal år deltagit i.

Projektet, som omfattar fristående empiriska analyser från 12 olika industriländer, har hittills genererat två volymer och en tredje är under publicering. I den första delen (Gruber och Wise 1999) genomfördes beräkningar av vilka ekonomiska incitament som socialförsäkringssystemen, tillsammans med inkomstskatter och bidrag, i de olika länderna genererar för "typ-individer" i arbetskraften. Dessa incitament jämfördes senare med

arbetskraftsdeltagandet bland äldre i respektive land och ett klart negativt samband mellan andelen som inte deltar i arbetskraften i åldersgruppen 55-65 år och beskattningen på fortsatt arbetskraftsdeltagande, genom framför allt socialförsäkringssystemen, beläggas i studien.

I den andra delen (Gruber och Wise 2004) skattas ekonometriska modeller för pensioneringsbeslutet för varje land. Sedan simuleras effekterna av två typer av reformer av socialförsäkringssystemen. Den första reformen innebär att incitamenten att stanna kvar i arbetskraften, dvs framför allt pensionsåldrar och aktuariska justeringar¹ av pensionsbeloppen, ”flyttas fram” tre år. För Sveriges del innebär detta att den normala pensionsåldern flyttas fram till 68 år och att ålderspensionen kan börja tas ut vid 63 istället för 60 års ålder med aktuarisk justering. Den andra reformen innebär att de befintliga systemen i alla länder ersätts med ett ”gemensamt” system som ersätter 60 procent av arbetsinkomsten om man lämnar arbetskraften vid 65 års ålder. Våra resultat för Sverige tyder, återigen, på att ekonomiska incitament spelar roll för pensioneringsbeslutet. Variablerna som mäter ekonomiska incitament i modellen blir statistiskt signifikanta och reformen som ”flyttar fram” incitamenten får betydande effekter på den förväntade åldern för utträdet från arbetsmarknaden.

I den tredje delen, som publiceras nästa år, studeras finansiella implikationer av reformer av socialförsäkringssystemen.² Speciellt läggs tonvikten på att utöver de rent mekaniska effekterna också beakta sekundära effekter som följer av att individerna i arbetskraften ändrar sitt arbetsutbudsbeteende till följd av reformen. Vidare betonas de finansiella effekterna för hela den offentliga sektorn, alltså inte bara för socialförsäkringssektorn.

I denna artikel presenterar vi resultat från dessa tre studier som vi anser är av speciell relevans för det reformerade pensionssystemet. Den första aspekten, som vi behandlar i avsnitt 1, gäller hur folk lämnar arbetskraften, dvs hur de finansierar sitt utträde ur arbetskraften. I det reformerade svenska pensionssystemet är arbetsutbudseffekter av förändringar i ekonomiska incitament av speciellt intresse. En av de grundläggande idéerna bakom reformen är ju att de sysselsatta skall kunna agera på negativa störningar i ekonomin eller förändringar i den förväntade livslängden genom att uppskjuta sin pensionering. Eftersom de pensionerade kommer att få bära hela bördan av ekonomiska nedgångar så kommer denna mekanism att vara av stor vikt för att gruppen pensionerade skall kunna behålla en god levnadsstandard. Detta bygger emellertid på att ålderspensionssystemet och incitamenten som detta genererar, är det som är avgörande för utträdet från arbetskraften. Våra resultat tyder på att andra försäkringssystem, som sjuk- och arbetslöshetsförsäkring samt förtidspension, är väl så viktiga i detta sammanhang.

¹ Med ”aktuarisk justering” menar vi den ökning (minskning) av den årliga pensionen som gjordes i det gamla pensionssystemet vid uttag av folkpension och ATP efter (före) 65 års ålder. Motsvarande justeringar finns även för tjänste/avtalspensionerna.

² Uppsatserna finns tillgängliga på <http://www.nber.org/books/>

Den andra aspekten, som vi behandlar i avsnitt 2, är vikten av att beakta hela den offentliga sektorns finanser då man bedömer effekten av pensionsreformer. Detta gäller i synnerhet ett högskattesamhälle som det svenska. De högre inkomsterna, och därmed högre skatteintäkter för den offentliga sektorn, som fortsatt arbete jämfört med pensionering innebär, skapar finansiella effekter utöver de som berör pensionssystemet. Detsamma gäller även t ex bortfall av bostadsbidrag vid högre pensionsinkomster till följd av uppskjuten pensionering. Detta innebär, i sin tur, att ett pensionssystem som är aktuariskt rättvist kommer att kompensera dem som väljer att skjuta upp sin pensionering för lite. För hela samhällsekonomin innebär detta således att det är lönsamt att ge starkare incitament till fortsatt arbete.

1. Hur sker utträdet från arbetskraften?

De inkomstkällor som ersätter förvärvsinkomsterna då en individ lämnar arbetslivet kan användas för att identifiera olika ”vägar” ut ur arbetslivet. Tabell 1 visar frekvensen av dessa vägar för individer födda mellan 1927–32 och som lämnade arbetslivet mellan 1983–97. Inkomstuppgifter har hämtats från den longitudinella individdatabasen LINDA och är baserade på ett slumpmässigt urval på 12 431 individer som hade en förvärvsinkomst (löneinkomst eller inkomst av näringsverksamhet) under år 1983 på minst ett basbelopp (se Palme och Svensson 2003, 2004). Utträde ur arbetslivet definierades som att personen i fråga varaktigt fick en årlig förvärvsinkomst som understeg ett basbelopp under det första året efter utträdet ur arbetslivet. I tabellen delas resultaten upp efter avtalsområde på arbetsmarknaden som individerna tillhörde innan de pensionerades.

Det finns en rad intressanta resultat i tabell 1. För det första kan vi se att en minoritet, 47,4 procent av männen och 41,2 procent av kvinnorna, utnyttjar ålderspensionssystemen (det allmänna pensionssystemet och avtals/tjänstepensioner) som huvudsaklig försörjningskälla efter utträdet från arbetskraften. För det andra att sjukförsäkringen är den vanligaste huvudsakliga försörjningskällan om man bortser från ålderspensionen – drygt 20 procent av männen och 25 procent av kvinnorna. För det tredje är det tydligt att det finns stora skillnader mellan olika grupper. För privatanställda arbetare är det bara ca 30 procent av männen och kvinnorna som utnyttjar ålderspensionen under första året efter pensioneringen. I denna grupp är sjukpenningen en vanligare huvudsaklig försörjningskälla för både män och kvinnor.³

Det är troligt att de som utträder ur arbetskraften med förtidspension övergår till ålderspension vid 65 års ålder i näst intill samtliga fall. Men vad händer med de som till en början försörjs genom sjuk- eller arbetslöshetsförsäkringen? Tabell 2 visar den andra huvudsakliga inkomstkällan för de

³ Hallberg (2003) har gjort en liknande kartläggning av utträdesvägar under åren 1992–99. Under dessa år förefaller avtalspensioner och arbetslöshetsersättning ha varit vanligare som första försörjningskälla efter utträdet än under den period vi studerade (1983–97).

	Alla	Män				Alla	Kvinnor			
		1	2	3	4		1	2	3	4
Allmän ålderspension	33,7	25,7	36,2	28,3	41,1	27,0	24,3	31,0	25,9	25,4
Avtalspension	13,7	5,1	19,5	32,0	16,9	14,2	4,2	12,6	16,4	20,5
Förtidspension	6,6	7,1	4,4	8,9	5,7	6,6	6,0	5,3	10,8	6,4
Sjukpenning	20,5	31,1	12,6	14,0	17,0	26,9	34,8	18,8	22,4	28,3
Arbetslöshetsersättning	8,4	13,1	7,7	4,8	2,5	6,4	14,1	8,6	5,4	1,8
Delpension	10,0	12,9	8,8	7,3	9,3	6,8	6,2	10,3	9,0	5,7
Övriga	7,2	5,0	10,9	4,8	7,5	12,1	10,6	13,5	10,2	11,9

Anm. I gruppen övriga ingår de för vilka inget enskilt inkomstslag utgjorde minst 50 procent av inkomsten exklusive förvärvsinkomst.

Källa: Palme och Svensson (2004).

Tabell 1

Huvudsaklig försörjningskälla första året efter utträdet ur arbetslivet i procent. Fördelning efter avtalsområde: 1=privatanställda arbetare, 2=privatanställda tjänstemän, 3=statligt anställda och 4=anställda inom kommun och lands-ting.

personer som börjar med sjukpenning eller arbetslöshetsersättning under första året. Av tabellen framgår såväl den procentuella fördelningen för de olika utträdesvägarna som hur många år individen försörjde sig på den första inkomstkällan innan övergången till den andra ägde rum.

Som väntat går de flesta, 61 procent, som börjar med sjukpenning över till förtidspension som huvudsaklig försörjningskälla. Mer överraskande är den stora minoritet, 39,8 procent, som inte följer den vägen och den förhållandevis långa tid, i genomsnitt över två år, som förlöper innan förtidspensioneringen. För de som huvudsakligen uppbär arbetslöshetsersättning under första året efter utträdet är mönstret något annorlunda. De flesta i denna grupp (47,6 procent) går sedan vidare till allmän ålderspension, men även denna grupp är påfallande heterogen ifråga om huvudsaklig försörjningskälla efter arbetslöshetsperioden.

Tabell 3 visar den tredje försörjningskällan för den förhållandevis stora grupp som inte gick över till förtids- eller ålderspension som andra försörjningskälla. Återigen är förtidspension den dominerande försörjningskällan även om en förhållandevis hög heterogenitet kvarstår. Som väntat stannar individerna inte lika länge i sin andra huvudsakliga försörjningskälla som för den första, efter utträdet från arbetskraften.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att varken ålderspension eller förtidspension är den vanligaste vägen ut ur arbetslivet. Istället är det att hoppa mellan försörjning från olika arbetsmarknadsförsäkringar. Utformningen av dessa system är således av stor vikt om man skall påverka incitamenten för uppskjuten pensionering.

2. Finansiella effekter av förändringar i pensions-systemet

Det reformerade svenska pensionssystemet innehåller anpassningar av pensionerna till både ekonomiska och demografiska förutsättningar som en inbyggd del av regelsystemet. Denna konstruktion har varit ett uttryck för en strävan att skapa ett autonomt och finansiellt stabilt system som kan

Tabell 2

Huvudsaklig inkomstkälla efter en period med sjukpenning eller arbetslöshetsersättning som första försörjningskälla efter utträde ur arbetslivet. Antalet år med sjukpenning respektive arbetslöshetsersättning före övergången. Procent och genomsnittligt antal år.

		Antalet år med första huvudsakliga inkomstkällan					Medelvärde
		1	2	3	4	5+	
Utträdesväg							
<i>Från sjukpenning till</i>							
allmän ålderspension	12,0	62,2	22,4	10,9	3,9	0,6	1,59
avtalspension	7,1	97,3	2,7	0,0	0,0	0,0	1,02
förtidspension	61,0	30,5	44,7	18,9	4,1	1,8	2,03
arbetslöshetsersättning	5,1	94,0	3,0	2,3	0,0	0,8	1,50
ingen dominerande	12,8	42,2	39,8	11,5	5,1	1,5	1,84
övriga	2,0	-	-	-	-	-	-
<i>Från arbetslöshetsersättning till</i>							
allmän ålderspension	47,6	27,9	39,7	18,5	7,1	6,8	2,26
avtalspension	3,5	10,7	85,7	3,6	0,0	0,0	1,93
förtidspension	20,3	8,0	57,1	31,3	3,1	0,6	2,31
sjukpenning	14,2	45,6	44,7	7,9	1,8	0,0	1,66
ingen dominerande	12,6	30,7	54,5	8,9	4,0	2,0	1,92
övriga	1,9	-	-	-	-	-	-

Anm. Antal observationer i de två grupperna var 2601 respektive 804.

Källa: Palme och Svensson (2004).

Tabell 3

Huvudsaklig inkomstkälla efter sjukpenning, arbetslöshetsersättning eller blandade inkomstkällor som andra försörjningskälla efter utträde ur arbetslivet. Antalet år med den andra försörjningskällan före övergången. Procent och genomsnittligt antal år.

		Antalet år med andra huvudsakliga inkomstkällan					Medelvärde
		1	2	3	4	5+	
Utträdesväg							
<i>Från sjukpenning → arbetslöshetsersättning till</i>							
allmän ålderspension	30,0	89,5	2,6	7,9	0,0	0,0	1,2
förtidspension	55,5	94,4	4,2	0,0	0,0	1,4	1,1
ingen dominerande	10,9	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0
övriga	3,6	-	-	-	-	-	-
<i>Från sjukpenning → ingen dominerande till</i>							
allmän ålderspension	28,6	45,7	35,1	12,8	6,4	0,0	1,8
förtidspension	65,1	38,8	43,5	10,3	5,1	2,3	1,9
övriga	6,4	-	-	-	-	-	-
<i>Från arbetslöshetsersättning → sjukpenning till</i>							
allmän ålderspension	27,3	36,7	56,7	6,7	0,0	0,0	1,7
förtidspension	60,9	49,3	41,8	6,0	3,0	0,0	1,6
övriga	11,8	-	-	-	-	-	-
<i>Från arbetslöshetsersättning → ingen dominerande till</i>							
allmän ålderspension	73,8	37,1	51,6	8,1	3,2	0,0	1,8
förtidspension	23,8	20,0	70,0	5,0	5,0	0,0	1,9
övriga	2,4	-	-	-	-	-	-

Anm. Antal observationer i de fyra grupperna var 128, 328, 110 respektive 84.

Källa: Palme och Svensson (2004).

klara sina åtaganden oavsett hur den svenska ekonomin och befolkningen utvecklas i framtiden. En ökning av medellivslängden, lägre ekonomisk tillväxt eller ogynnsam demografisk utveckling sänker pensionsnivåerna vid en given pensionsålder. Detta sker genom att dels den årliga indexeringen av pensionsrätterna under intjänandetiden blir lägre, dels det reala värdet av pensionen under pensionärstiden utvecklas i långsammare takt, dvs ökar mindre eller sjunker mera än den eljest skulle ha gjort. Dessa anpassningar görs i första hand genom att indexeringen av pensionsbehållningar och pensioner är knuten till utvecklingen av den genomsnittliga förvärvsinkomsten för den arbetande befolkningen. En eventuell ogynnsam utveckling av antalet personer i förvärvsaktiv ålder eller av arbetskraftsdeltagandet, som inte påverkar utvecklingen av genomsnittinkomsterna, regleras genom den s k balanseringsmekanismen. Denna mekanism innebär att indexeringen blir lägre än vad som motsvarar förändringen av genomsnittsinkomsterna om pensionssystemets tillgångar understiger skulderna.

I den mån dessa effekter av regelsystemet är kända för individen kan man räkna med skillnader i pensioneringsbeteende beroende på förväntningar om utvecklingen av genomsnittlig lönetillväxt, arbetskraftsdeltagande, migration, födelsetal eller någon annan faktor som påverkar pensionsnivåerna. Förväntningar om en mer ogynnsam utveckling som leder till lägre pensionsnivåer än annars, motsvaras i ett förmånsbestämt pensionssystem av en pensionsreform som sänker pensionsnivåerna genom ändrade förmånsregler eller genom en höjning av pensionsåldern.

I vår studie av finansiella effekter av pensionsreformer (Palme och Svensson 2005) har vi inte direkt analyserat den svenska pensionsreformen, utan istället studerat tre hypotetiska reformer som skulle kunna vara aktuella i samtliga av de 12 länder som deltar i studien. I Sverige innebär samtliga dessa reformer en sänkning av pensionsnivåerna i förhållande till det gamla pensionssystemet. Här redovisar vi resultaten för en reform som innebär att incitamenten för att stanna kvar i arbetskraften "flyttas fram" tre år. För Sveriges del innebär det att lägsta pensionsåldern inom ålderspensionssystemen höjs från 60 till 63 år och att "normal" pensionsålder höjs från 65 till 68 år. Den "aktuariska" upp- och nedräkningen av pensionerna utgår från 68 år i stället för 65 år, men följer annars samma faktorer som i det gamla pensionssystemet. Även avtalspensionssystemen antas förändras på samma sätt. Slutligen innebär reformen även att sannolikheten att få tillgång till sjukpenning, arbetslöshetsersättning och förtidspension som en utträdesväg förskjuts tre år i förhållande till nuvarande faktiska sannolikheter. Detta innebär att sannolikheten att lämna arbetslivet med försörjning från dessa förmåner sjunker vid varje given ålder. Detta kan antingen tolkas som en åtstramning av systemen eller som en bättre förmåga att integrera arbetslösa och individer med hälsoproblem i arbetslivet.

Man kan dela in de finansiella effekterna av förändringar i pensionssystemet i två komponenter. En rent "mekanisk effekt" som är betingad av att förändrade förmåner betalas ut även om pensioneringsbeteendet inte för-

ändras. Om de förändrade ekonomiska incitamenten medför ett förändrat pensioneringsbeteende och om pensionssystemet inte är akuariellt rättvist, i meningen att det förväntade nettot av framtida förmåner, skatter och avgifter påverkas av när man pensionerar sig, kommer man också att få en finansiell effekt betingad av förändringen i pensioneringsbeteendet.⁴

Våra resultat visar att de finansiella konsekvenserna av ett eventuellt ändrat beteende som följd av förändringar i pensionssystemen kan vara stora i förhållande till den mekaniska effekten. Hur beteendeförändringen prognostiseras är därför av stor betydelse för analysens resultat. Den ekonometrisk modell som vi använt i detta sammanhang beskriv i detalj i Palme och Svensson (2004). För att skatta modellen har vi hämtat data för kohorterna födda mellan 1927–40 från den tidigare nämnda databasen LINDA och urvalet utgörs av 15 610 män och 14 820 kvinnor. Modellens beroende variabel är huruvida individerna utträder från arbetsmarknaden under åren 1983–97. Den använda modellen är partiell i den meningen att utträdet ses som ett beslut av individen, dvs efterfrågan på arbetskraft modelleras inte. Inte heller modelleras beslut om arbetsutbud och sparande under hela livscykeln, utan modellen fokuserar enbart på utträdesbeslutet.

Pensionsförmögenhet och incitament

Socialförsäkringarna påverkar arbetsmarknadsbeteendet på två sätt. För det första ger de en förmögenhet, socialförsäkringsförmögenheten, som består av nuvärdet av alla framtida förväntade inkomster från förmånerna.⁵ Om fritid är en sk normal vara, dvs en vara man vill konsumera mer av om inkomsten ökar, så kommer en större sådan förmögenhet att leda till att den försäkrade arbetaren pensionerar sig tidigare än han eller hon eljest skulle ha gjort. För det andra kan socialförsäkringarna medföra att en sk substitutionseffekt uppkommer som kan leda till ett senare utträde från arbetsmarknaden. Socialförsäkringssystem innehåller i allmänhet någon form av "aktuariell justering" om förmånen tas ut innan eller efter den normala pensionsåldern. Denna justering, samt olika intjänanderegler, gör att socialförsäkringsförmögenheten förändras om pensioneringen uppskjuts ytterligare ett år vid varje möjlig pensioneringstidpunkt. Denna förändring skapar ett ytterligare ekonomiskt incitament att stanna kvar i arbetskraften.

De ovan beskrivna faktorerna utgör de viktigaste oberoende variablerna i den ekonometrisk modellen för pensioneringsbeslutet. Det finns en rad olika sätt att mäta incitamentet genom förändringen i socialförsäkringsförmögenheten. Vi använder tre olika sådana mått ("Benefit accrual", "Peak value" och "Option value"), men det skulle föra för långt att i detta sammanhang redogöra för skillnaderna i måtten. De förändringar av pensionsreglerna som skett mellan 1983–97, olikheter i pensionsregler mellan olika avtalsgrupper samt skillnader i inkomsthistorik mellan olika individer, har

⁴ Hur den totala effekten delas upp i en mekanisk effekt och en effekt av beteendeförändringen beskrivs närmare i appendix.

⁵ Vid nuvärdesberäkningarna har vi använt en real diskonteringsränta på 3 procent.

	Beteendeeffekt	Mekanisk effekt	Totalt
Förmåner	-50 687	-44 454	-95 132
Förmåner inkl avtalspensioner	-35 798	-128 460	-164 258
Skatter	84 687	-69 928	14 768
Varav: Arbetsgivaravgifter	41 873	0	41 873
Inkomstskatter	32 891	-53 417	-20 517
Indirekta skatter	9 923	-16 511	-6 587
Nettoförändring	-135 374	25 474	-109 900
Förändring visavi basalalternativet, procent	-8,6	1,6	-7,0

Källa: Palme och Svensson (2004).

Tabell 4

Finansiella effekter av en simulerad reform av pensionsystem och arbetsmarknadsförsäkringar. Nuvärde vid 55 års ålder i kronor per person (2001 års priser) vid 3 procents real diskonteringsränta.

använts som information för att ”identifiera” modellen, dvs dessa faktorer generar sådana skillnader i de ekonomiska incitamenten som kan leda till att individerna utträder från arbetsmarknaden vid olika tidpunkter. Skattningarna av modellen visar att ekonomiska incitament förefaller spela roll för pensioneringsbeteendet i meningen att variablerna som mäter ekonomiska incitament blir statistiskt signifikanta med förväntade tecken.

Simuleringsexperiment

I ett andra steg används den estimerade ekonometriska modellen för att simulera effekten av förändringar i pensionssystemen. För att kunna utgå från ett så homogent system som möjligt begränsar vi oss till en födelsekohort, de födda 1940, då vi simulerar effekten av de olika hypotetiska reformerna. Tack vare den stora databasen är urvalsstorleken för denna begränsade grupp så stor som 2 148 personer (1 109 män och 1 039 kvinnor).

I tabell 4 redovisas resultat från simuleringarna. Låt oss först studera ”beteendeeffekten”. Om pensionssystemet isolerat varit neutralt med avseende på pensioneringstidpunkt, aktuariellt rättvist, så skulle nettot av förändringen i nuvärdet av förväntade förmåner och erlagda arbetsgivaravgifter vara nära noll vilket framgår av tabell 4 att så inte är fallet. Den ökning i värdet av var och en av förmånsutbetalningarna som följer av reglerna för pensionssystemet vid uppskjuten pensionering överstiger inte ens värdet av de utbetalningar man avstår ifrån genom att arbeta vidare. Därav det negativa värdet under ”förmåner”. Därutöver tillkommer ökningen av de erlagda arbetsgivaravgifterna som följer av fortsatt arbete. Ökningen av intäkterna från inkomstskatter samt indirekta skatter ligger utanför pensionssystemets finanser, men påverkar likväl de sammantagna offentliga finanserna. Sammantaget leder beteendeförändringen till en förhållandevis stor besparing, motsvarande 8,6 procent av de totala utgifterna för bruttoförmåner (exklusive avtalspensioner) i basalalternativet.

De mekaniska effekterna ger, som väntat, en reduktion i pensionutbetalningarna eftersom framflyttningen av de aktuariska justeringarna med tre år vid varje pensioneringstidpunkt ger en väsentligt lägre pension. Förändringarna i skatteinkomster är också intuitivt rimliga: eftersom arbets-

utbudet och arbetsinkomsterna inte förändras kommer inkomsterna från arbetsgivareavgifter inte förändras men däremot minskar de andra skatteinkomsterna till följd av de minskade pensionsinkomsterna. Sammantaget leder de mekaniska effekterna till det överraskande resultatet att nettot faktiskt ger en förlust för den offentliga sektorn. Vid en första anblick kan detta resultat förefalla kontraintuitivt; de minskade pensionsutbetalningarna borde ju överstiga bortfallet i skatteintäkter. Men resultatet hänger samman med de lägre utbetalningarna från tjänstepensionssystemet, som ju inte ingår i den offentliga sektorns finanser, genererar så stora minskningar i skatteintäkterna att nettoeffekten ändrar tecken.⁶

Av den ”totala effekten” framgår att beteendeeffekten dominerar i den meningen att reformen betyder minskade nettoutgifter för den offentliga sektorn. Det framgår också att beteendeeffekten medför att skattekomponenten enskilt ger ett positivt netto av reformen även om den totala effekten reduceras kraftigt av den mekaniska effekten.

Vad kan vi då lära för den ekonomiska politiken från denna simulering? Enligt vårt synsätt är en viktig lärdom den kraftiga finansiella effekten av den predikerade beteendeförändringen. Nästan en tredjedel av den totala effekten härrör från förändringar i skatteintäkter utöver arbetsgivaravgifter. Sådana förändringar beaktas traditionellt inte när man bedömer huruvida ett pensionssystem är finansiellt neutralt med avseende på pensioneringstidpunkt. Som systemen nu är utformade gör skattebetalarna som grupp en betydande vinst av att en person stannar längre i arbetskraften. Detta tyder på att de som grupp skulle vinna på att erbjuda starkare incitament, utöver de som motsvarar finansiell neutralitet med avseende på pensioneringstidpunkt för pensionssystemet isolerat, för att stanna i arbetskraften.

3. Slutsatser

Vid sidan om finansiell stabilitet har incitamenten för ett ökat arbetsutbud varit det främsta argumentet för reformen av pensionssystemet. Möjligheten att motverka minskningar i pensionsnivåer till följd av en långsam reallöneutveckling och genom senareläggning av pensioneringen är också en viktig egenskap hos det reformerade pensionssystemet. De resultat som lyfts fram i denna översikt visar emellertid att en majoritet lämnar arbetskraften genom att utnyttja arbetsmarknadsförsäkringar istället för ålderspension. Incitamenten för att fortsätta att arbeta som dessa system genererar är således väl så viktiga som de som genereras av pensionssystemet.

Av arbetare i privat sektor finansierar över 30 procent sitt utträde från arbetsmarknaden genom sjukförsäkringen. I den mån denna grupp av hälsoskäl har förlorat sin arbetsförmåga, är det inte troligt att de skulle kunna reagera på en nedgång i reallönen med att senarelägga sin pensio-

⁶ Det är möjligt att den sänkning av avgifterna som skulle kunna genomföras om avtalspensionerna skjuts upp tre år leder till högre löner som i sin tur genererar ökade skatteintäkter. Sådana effekter skulle ytterligare förstärka den positiva finansiella effekten av reformen.

nering för att kunna bibehålla en förhållandevis hög ersättningsnivå i sin ålderspension. Denna grupp undanhålls således en viktig mekanism i det reformerade pensionssystemet för att kunna kompensera välfärdsförluster av nedgångar i ekonomin.

Simuleringen av den hypotetiska reformen att flytta fram incitamenten att stanna kvar i arbetskraften med tre år visar vikten av att beakta beteendeförändringar då man bedömer de samlade effekterna av förändringar i pensionssystemen. De understryker också vikten av att beakta skatter som inte är direkt relaterade till pensionssystemet för att se hur finanserna för hela den offentliga sektorn påverkas. Resultaten indikerar att skattebetalarna som grupp skulle tjäna på att erbjuda ännu starkare incitament för att få individerna att stanna kvar i arbetskraften än vad som motsvaras av reformeringen av pensionssystemet – som isolerat skall vara finansiellt neutralt med avseende på pensioneringstidpunkt.

Resultaten visar ett ekonomiskt-politiskt dilemma. Samhällsekonomin skulle vinna på starkare incitament för att få individerna att stanna kvar i arbetskraften. Resultaten om skillnader mellan olika grupper av arbetskraften ifråga om utträdesvägar, samt det faktum att grupper med hög utbildning och höga inkomster i allmänhet har bättre hälsa och mindre påfrestande arbetsmiljö, indikerar att denna grupp också har störst möjligheter att respondera på starkare ekonomiska incitament i sitt pensioneringsbeteende. Genomförs en sådan politik blir således konsekvensen sannolikt större inkomstskillnader inom gruppen av ålderspensionärer.

Våra resultat har tagits fram med hjälp av en utbudsmodell för arbetskraftsdeltagande, dvs en partiell modell som förutsätter att efterfrågan på arbetskraft är given. I fortsatt forskning om incitament och socialförsäkring är det viktigt att även studera hur incitamenten för arbetsgivare att anpassa och förbättra arbetsplatser och arbetsuppgifter till den äldre arbetskraften med hälsoproblem kan förbättras.

Gruber, J and D Wise (1999), *Social Security and Retirement around the World*, University of Chicago Press, Chicago.

Hallberg, D (2003), "A Description of Routes out of the Labor Force for Workers in Sweden", WP 2003:23, Nationalekonomiska institutionen, Uppsala universitet.

Palme, M and I Svensson (1999), "Social Security and Occupational Pensions in Sweden", i Gruber, J och D Wise (red), *Social Security and Retirement around the World*, University of Chicago Press, Chicago.

Palme, M och I Svensson (2002), "Pensionering och incitament", i Andersen, T M och P Molander (red), *Alternativ i välfärdspolitiken. Hur möter vi en åldrande befolkning och internationalisering?*, SNS Förlag.

Palme, M and I Svensson (2003), "Pathways

to retirement and retirement incentives in Sweden", i Andersen, T M och P Molander (red), *Alternatives for Welfare Policy. Coping with internationalisation and demographic change*, Cambridge University Press.

Palme, M och I Svensson (2004) "Income Security Programs and Retirement in Sweden". i Gruber, J och D Wise (red), *Social Security and Retirement around the World: Micro-estimation*, University of Chicago Press, Chicago.

Palme, M och I Svensson (2005), "Financial Implications of Income Security Reforms in Sweden". i Gruber, J och D Wise (red), *Social Security and Retirement around the World: Phase III*, under utgivning av University of Chicago Press, Chicago.

De tre sista uppsatserna finns tillgängliga på <http://people.su.se/~palme/>

REFERENSER

En dekomponering av de finansiella effekterna av en pensionsreform i en mekanisk och en beteendeeffekt kan göras enligt följande. Om vi antar att alla utträder ut arbetskraften någon gång mellan 56 och 79 års ålder och att utträdet kan ske genom dels pensionering, dels dödsfall, kan den totala finansiella effekten för den offentliga sektorn beräknas med följande formel:

$$\text{Totala effekten} = \sum_{i=1}^N \sum_{s=1}^{48} P_{is}^R ISW_{is}^R - \sum_{i=1}^N \sum_{s=1}^{48} P_{is}^B ISW_{is}^B$$

där P_{is}^R betecknar sannolikheten för att en viss individ i lämnar arbetskraften vid en viss ålder genom pensionering respektive dödsfall efter reformen och P_{is}^B betecknar motsvarande sannolikheter innan reformen. Eftersom både utträdes- och dödssannolikheter måste beaktas för var och ett av de 24 möjliga åren måste vi för varje individ summera över 48 olika möjliga tillstånd, vilka indexeras med subindex s . ISW_{is}^R betecknar nuvärdet av alla framtida pensionsutbetalningar, netto efter skatter och bidrag (Income Security Wealth), för individ i , vilken är beroende av vilket av de tre tillstånden individen befinner sig i (arbetande, pensionerad eller avliden) vid varje levnadsår, efter reformen. ISW_{is}^B betecknar motsvarande belopp innan reformen och N är antalet individer. Genom en enkel omskrivning av detta uttryck fås följande dekomponering:

$$\text{Totala effekten} = \left(\sum_{i=1}^N \sum_{s=1}^{48} P_{is}^R ISW_{is}^R - \sum_{i=1}^N \sum_{s=1}^{48} P_{is}^B ISW_{is}^R \right) + \left(\sum_{i=1}^N \sum_{s=1}^{48} P_{is}^B ISW_{is}^R - \sum_{i=1}^N \sum_{s=1}^{48} P_{is}^B ISW_{is}^B \right)$$

Den andra komponenten inom parentes i högerledet av ekvationen mäter den finansiella effekten då pensioneringsbeteendet hålls konstant. Den första komponenten mäter den finansiella effekten av förändringen som följer av att beteendet förändras medan förmånerna motsvarar de som gäller efter reformen.