

# Lämna arbetsmarknaden tidigt – internationella erfarenheter

*Det är en utmaning för politiken att en åldrande befolkning leder till krav på att pensionsåldern ska bli högre samtidigt som alla inte förmår att arbeta till en sådan högre ålder. Sverige har i likhet med andra länder flera möjligheter till tidigt utträde. Regelverket har dock blivit mer restriktivt under det senaste decenniet och tidigt utträde leder oftast till lägre pension. I artikeln kartlägger vi möjligheter till tidig pensionering i andra länder. Vi har funnit fem huvudtyper som alla har både fördelar och nackdelar. Det finns också problem vad gäller att integrera dem i det svenska pensionssystemet.*

Sverige har en åldrande befolkning. Detta innebär att andelen av befolkningen som är i arbetskraften tenderar att minska. Flera andra länder har en befolkningsutveckling som gör att andelen äldre kommer att öka ännu mer än i Sverige. De allra flesta länder i Europa har lägre fertilitet än Sverige och många länder, inte minst länder i Östeuropa, har en nettoutvandring av personer i aktiv ålder. Många länder i Europa möter därför än större utmaningar än Sverige. Vollset m fl (2020) redovisar framskrivningar av befolkningsutvecklingen för ett stort antal länder fram till 2100. Sverige är enligt dessa beräkningar ett av få länder i Europa som inte kommer att ha en krympande befolkning under de kommande decennierna.

Walwei och Deller (2021) är ett av många exempel på redogörelser av skillnader mellan länder i Europa. Här jämförs länder, bl a Italien, Tyskland och Sverige, med avseende på befolkningarnas ålder och sysselsättningen bland äldre. Uppgifterna avser 2018. Befolkningarnas medianålder var detta år 46,0 år i Tyskland, 46,3 år i Italien och 40,6 år i Sverige. Sverige hade alltså en relativt sett ung befolkning. Andelen sysselsatta bland dem i åldrarna 55–64 år var 76,1 procent för män och 66,9 procent för kvinnor i Tyskland, 73,7 procent för män och 61,2 procent för kvinnor i Italien och 80,5 procent för män och 75,8 procent för kvinnor i Sverige. Bland de som är 65 år och äldre var andelen sysselsatta 7,4 procent i Tyskland, 4,7 procent i Italien och 16,9 procent i Sverige. Sverige ligger således högt vad gäller sysselsättning bland äldre. Sverige ligger högt vad gäller sysselsättning bland äldre även jämfört med genomsnittet i OECD. I åldersgruppen 60–64 år var 69,5 procent sysselsatta i Sverige 2020 jämfört med 51,0 procent i OECD. Endast tre länder hade högre sysselsättningsandel än Sverige i denna åldersgrupp detta år, nämligen Island (74,7 procent), Nya Zeeland (71,8 procent) och Japan (71,0 procent).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Uppgifterna hämtade från <https://stats.oecd.org>, december 29 2021.

## **MATS BENGTSSON, STEFANIE KÖNIG, SIMON SCHÖNBECK OCH ESKIL WADENSJÖ**

*Mats Bengtsson* är utredare på Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).  
Mats.Bengtsson@isf.se

*Stefanie König* är utredare på Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) och affilierad forskare på Psykologiska institutionen på Göteborgs universitet.  
Stefanie.Konig@isf.se

*Simon Schönbeck* är student vid förvaltningshögskolan på Göteborgs universitet.  
simon@schonbeck.nu

*Eskil Wadensjö* är professor i nationalekonomi vid Institutet för social forskning (SOFI), Stockholms universitet.  
eskil.wadensjo@sofi.su.se

Vi vill tacka Lovisa Persson för värdefulla synpunkter.

Som svar på de ekonomiska problem som en åldrande befolkning leder till, har många länder genomfört förändringar av sina pensionsystem (FIAP 2021). Pensionsåldern har höjts i många länder och incitamenten till att arbeta till en högre ålder har förstärkts genom förändringar i pensionsystemen som innebär lägre pension vid given avgiftsnivå (Börsch-Supan och Courtney 2018). Avgiftssatserna har också höjts.

Mercer, ett internationellt företag specialiserat på pensionsfrågor, gör regelbundet översikter och jämförelser av pensionsystemen i ett stort antal länder enligt ett antal olika egenskaper. Det görs också en rangordning av de olika pensionsystemen. Vid den senaste redovisningen, Mercer (2021), ligger Sverige relativt högt men inte högst.<sup>2</sup> Högre ligger Island, Nederländerna, Danmark, Israel, Australien och Finland (i denna ordning). De kritiska synpunkter som förs fram om det svenska pensionsystemet lyder att: Höjningen av pensionsåldern går långsamt, att alla inte täcks av avtalspensioner och att pensionen kan bli låg för ena parten vid skilsmässa.

## 1. Teoretiskt ramverk för social ojämlikhet i pensionsbeslutet

Även om befolkningen blir äldre och en större andel av den arbetande befolkningen fortsätter att arbeta längre finns betydande sociala skillnader. Tidigare forskning visar bl a att vissa yrkesgrupper har kortare förväntad livslängd (Deeg m fl 2021) och lägre pensionsålder än andra yrkesgrupper. Det kan bero på att de har sämre förutsättningar att fortsätta arbeta på grund av tunga arbetsuppgifter, nedsatt arbetsförmåga eller begränsad anställningsbarhet som en följd av lägre kvalifikationer.

Kadefors (2018) delar in äldre arbetstagare och deras pensionsbeslut i fyra kategorier. Dessa kategorier tar hänsyn till individens arbetsförmåga, anställningsbarhet och preferenser. Det finns de som kan och vill, de som kan men inte vill, de som inte kan men vill och de som inte kan och inte vill arbeta längre.

Som kompletterande förklaringsmodell över individens pensionsbeslut har Hofäcker och Radl (2016) en annan fyrfältare som även tar hänsyn till arbetsgivarna och den institutionella kontexten. I deras modell delas pensionsbeslutet in i frivilligt eller ofrivilligt och tidigt eller sent. Ett ofrivilligt tidigt pensionsbeslut kan vara relaterat till individens hälsotillstånd men även till externa faktorer som konjunkturläge. Dessa faktorer benämns som *push*-faktorer. Ett frivilligt tidigt pensionsbeslut kan vara ett resultat av ett bra finansiellt erbjudande till tidig pension, en *s k pull*-faktor. Ett frivilligt sent pensionsbeslut kan handla om att arbetsgivaren möjliggör och underlättar ett förlängt arbetsliv. Sådana faktorer kallas för *maintain*-faktorer. Sista kategorin är den som har ett starkt samband med pensionssystemets

<sup>2</sup> Indexet som görs i samarbete med Monash University är baserat på tre grupper av kriterier: *adequacy* (sex faktorer), *sustainability* (sex faktorer) och *integrity* (fem faktorer). De tre grupperna står för respektive 40, 35 och 25 procent av underlaget för indexvärdet. Se Mercer (2021) för detaljer.

utformning. Det handlar om personer som fortsätter arbeta ofrivilligt på grund av finansiell nödvändighet, s k *need*-faktorer.

Då tidig pensionering oftast leder till lägre pension är detta inte ett attraktivt alternativ för de som inte har tillräckligt högt pensionskapital. I debatten om pensionssystemet påstås att den sociala ojämlikheten i pensionen riskerar att öka (ISF 2020) och att *need*-faktorerna har en större vikt i dag än innan pensionsreformerna som syftade till ett förlängt arbetsliv (Hess m fl 2016). Samtidigt har, som nämnts ovan, inte alla yrkesgrupper samma förutsättningar att arbeta längre. Hur kan man i Sverige lösa detta dilemma? Vilken typ av lösningar möjliggör tidigt utträde från arbetsmarknaden utan att samtidigt påverka pensionsnivån alltför negativt?

Ett möjligt sätt att finna svar på dessa frågor är att undersöka vilka lösningar som finns i andra länder. Många länder möter, som tidigare nämnts, betydligt större utmaningar med en åldrande befolkning och har samma grundläggande problem med att alla inte kan arbeta till en högre pensionsålder. Vi har därför granskat de lösningar som finns i andra länder i Europa och mer noggrant redovisat de som finns i tio länder i en rapport som publicerats av Inspektionen för socialförsäkringen, se ISF (2021). De tio länderna är de fyra andra nordiska länderna (Danmark, Finland, Island och Norge) och sex andra länder i Europa (Belgien, Frankrike, Grekland, Italien, Portugal och Österrike).

## 2. Fem typer av lösningar i andra länder

Vår genomgång av lösningar för de som lämnar arbetsmarknaden tidigt med någon form av ersättning i europeiska länder indikerar fem grundtyper. Enligt dessa fem grundtyper möjliggörs tidig pensionering:

- För personer med många år i arbete eller som påbörjade arbetslivet tidigt
- För personer i vissa yrken eller med vissa arbetsuppgifter
- Genom deltidslösningar och delpensionslösningar för äldre
- För äldre med nedsatt arbetsförmåga genom sjukförsäkring eller förtidspension
- För äldre arbetslösa eller genom förlängd arbetslöshetsersättning för äldre.

I en del fall finns kombinationslösningar innebärande t ex att en person som uppfyller villkoren för två av de fem typerna av lösningar kan få ersättning fram till ålderspension. Vi ska nu närmare presentera de fem olika typerna och diskutera deras för- och nackdelar.

### *Möjlighet till tidig pensionering för personer med många år i arbete eller som påbörjade arbetslivet tidigt*

I några länder är det möjligt för de som börjat arbeta redan som tonåringar att gå i pension tidigare än andra med en pension som till viss del kompenserar för att de lämnar tidigt. Sådana lösningar finns nu etablerade i bl a Bel-

gien, Italien och Österrike. I Danmark finns en sådan möjlighet fr o m januari 2022 som heter Arne-pension uppkallad efter namnet på en bryggeriarbetare som hade arbetat från 16 års ålder och blivit utsliten i sitt arbete. Fallet blev mycket uppmärksammat i den politiska debatten i Danmark och ledde alltså fram till en ny möjlighet till ersättning vid tidig pension för de med många år i arbetslivet.

En fördel med en tidig pension efter att ha arbetat sedan tonåren är att det är möjligt att med en sådan lösning nå de som har många arbetsår. Det motverkar därför inte det generella målet med ett förlängt arbetsliv i större utsträckning. Men det finns också problem med en sådan lösning. En är definitionen av vad som räknas som arbetsår – ska t ex arbete under sommarferier räknas? Österrike räknar månader där personen omfattas av pensionsförsäkringen och där månadsinkomsten inte får vara lägre än ett visst minimibelopp. I Danmark finns en bestämd nivå på minsta arbetstid för att en månad ska räknas som heltid. Även tid med ersättning för arbetslöshet och sjukdom m m tillgodoräknas. Se Finansministeriet (2020) för detaljer vad gäller det danska systemet.

Ett annat problem är hur arbete i annat land ska räknas. Det gäller migranter som vid ankomsten kan ha arbetat som tonåringar i det land de kommer från. I Danmark är arbete i annat land inom EU/EES grundande för tidig pension (Arne-pension). Men samma problem finns också för de som är födda i landet men som också arbetat i något annat land.

Det kommer också att bli skillnader mellan män och kvinnor när det gäller möjligheterna att använda sig av denna väg till tidig pension. Flickor har senare inträde på arbetsmarknaden än pojkar, då flickor under tonåren studerar i betydligt högre utsträckning.

Ersättningsformen kan också leda till olikheter i behandlingen av olika typer av yrkesutbildning under tonåren, där lärlingsutbildning med lön räknas som arbete, medan annan yrkesutbildning som sker i gymnasieskolan utan lön inte räknas även om den är förenad med praktik.

### *Möjlighet till tidig pensionering för personer i vissa yrken eller med vissa arbetsuppgifter*

Det finns i alla länder yrken som ger rätt till pension vid en lägre ålder. Motiven varierar. Det kan vara fråga om yrken där personer i högre åldrar inte kan prestera lika bra som i lägre, yrken som är mer slitsamma än andra, yrken där fortsatt arbete kan leda till hälsorisker och yrken där arbete kan leda till risker för andra (t ex piloter). I vissa fall ger yrken som tidigare varit slitsamma men som inte längre är det fortfarande rätt till tidig pension. Den lägre pensionsåldern och compensationen kan ofta vara i form av avtalslösningar, men i en del fall utgår ersättningen från det allmänna systemet. För en översikt av utformningen av sådana system i olika länder i Europa, se Natali m fl (2016).

En fördel med lösningen lägre pensionsålder i vissa yrken är att personer med slitsamma arbeten nås utan att krav ställs på att deras arbetsförmåga

redan ska vara nedsatt. Det minskar därför risken för en försämrad hälsa vid fortsatt slitsamt arbete och kan anses som en förebyggande åtgärd. Tidigare forskning tyder på att vissa yrkesgrupper har en lägre förväntad livslängd (Deeg m fl 2021). Att möjliggöra tidig pensionering för dessa grupper skulle kunna utjämna tiden som pensionär jämfört med resten av befolkningen.

Även om alla länder inklusive Sverige har lägre pensionsålder för de som arbetar i vissa yrken, skiljer sig användningen av dessa undantag åt mellan länder. Sverige har numera en sådan lägre pensionsålder för endast ett fåtal yrken, främst för piloter och flygledare. Frankrike har å andra sidan särregler för många yrken, troligen flest yrken bland de länder vi har undersökt. I Norge har så många som 100 yrken en lägre pensionsålder (de allra flesta inom offentlig sektor). I Grekland antas 30 procent av de som arbetar i den privata sektorn ha påfrestande yrken. Det finns i regel bestämmelser om att man för att få rätt till en lägre pensionsålder inom ett yrke måste ha arbetat ett visst antal år inom yrket – antalet år som krävs varierar mellan länder och yrken.

En svårighet med denna typ av yrkessärlösningar är att de inte tar hänsyn till att yrken förändras över tiden och att de kan bli mer eller mindre krävande och riskfyllda. Det kan vara svårt att fatta beslut om att ett yrke inte längre ska ingå bland de yrken som har en lägre pensionsålder. En del kan ha valt ett yrke bl a för att det har en lägre pensionsålder än den allmänna pensionsåldern. Det betyder att en höjning av pensionsåldern inom ett yrke kanske främst bör gälla för de som nu börjar inom yrket.

Ett annat problem är att särlösningar kan leda till inlåsning – de som är nära pensionsåldern i det yrke de arbetar inom lämnar inte gärna för ett arbete i ett annat yrke med högre pensionsålder även om det skulle vara bra för deras hälsa och arbetsmiljö. Island är ett bra exempel på motsatsen; där finns det få möjligheter till tidig pensionering och där det finns används möjligheten sällan då det finns en mycket hög mobilitet på arbetsmarknaden för äldre och stor inkomstskillnad mellan arbete och pension (ESPN 2016).

En annan närliggande form av tidig pensionering avser inte speciella yrken utan individer (oavsett yrke) med arbeten med speciellt hög belastning. Sådana lösningar finns med olika utformning i Finland och Österrike. Att mäta hur krävande ett arbete är kan antingen vara konstruerat så att arbetsgivaren rapporterar att vissa krav är uppfyllda under arbetslivets gång (som i Österrike) eller att arbetstagaren gör det vid pensionsansökan (som i Finland). I Österrike grundar sig bedömningen på ett arbetsmedicinskt underlag bestående av 170 internationella studier om arbetsenergi (Spitzer m fl 1982). Kravet är att den dagliga arbetsbelastningen är minst 8 374 kilojoule för män och 5 862 kilojoule för kvinnor. Även här finns problem då dessa regler inte alltid återspeglar dagens arbetsförhållanden. I Finlands arbetslivspension gäller i stället egenrapporterade arbetskrav som lämnas vid pensionsansökan. Hänsyn tas därmed till mer individualiserade arbetskrav, men än så länge ansöker få om denna möjlighet. Båda systemen innebär en komplicerad administration.

### *Möjlighet till tidig pensionering eller nedtrappning genom deltidslösningar och delpensionslösningar för äldre*

Många som blir äldre vill fortsätta att arbeta fram till pensionsåldern men har svårt att orka med att göra det om de måste arbeta heltid. I flera länder finns därför deltidslösningar utformade så att pensionen när personen senare helt slutar arbeta vid den allmänna pensionsåldern inte blir avsevärt lägre än vad den blivit vid fortsatt heltidsarbete. Det handlar oftast om subventionerat deltidarbete nära pensionsåldern. Sverige hade tidigare ett sådant system inom socialförsäkringen, men det avvecklades i samband med införandet av det nya pensionssystemet. Det finns i Sverige fortfarande avtalslösningar som delpension och flexpension. Det är också möjligt att ta ut en del av ålderspensionen och samtidigt fortsätta arbeta på deltid, men det leder till en betydligt lägre pension jämfört med fortsatt heltidsarbete. För äldre med funktionsnedsättning finns möjlighet till sjukersättning på deltid, något som relativt många äldre har och då ofta kombinerar med arbete på deltid. Här kan det vara av intresse att jämföra med den danska *fleksjob*-politiken som omfattar många äldre. Denna åtgärd innebär att arbetsgivaren betalar för de timmar (oftast få) som personen arbetar och att stöd utgår direkt från det offentliga till de med *fleksjob* för resterande timmar upp till heltid. Se Bredgaard m fl (2020) för en ingående presentation.

Ett problem med delpensionslösningar är att de kan motverka önskan att fler ska arbeta till högre ålder. En del som skulle kunna arbeta längre väljer kanske att ta en delpension om det är ekonomiskt fördelaktigt. En möjlig lösning är att införa en lägsta ålder för att gå ner i deltid som är samma ålder som lägsta ålder för rätten att ta ut pension i det allmänna systemet.

Tidigare forskning tyder på att deltidarbete kan förlänga arbetslivet för personer med dålig hälsa (Elsayed m fl 2018). En möjlig lösning skulle kunna vara att kombinera möjligheten till deltid med andra kriterier som hälso-tillstånd eller de krav som arbetet ställer. Att möjliggöra deltidarbete bara för vissa grupper skulle kunna vara en metod för att undvika alltför negativa effekter för arbetskraftsutbudet. I praktiken kan det dock finnas problem med att nå personer med slitsamt arbete. En rapport från Eurofound (2007) visar att vissa näringsgrenar som byggverksamhet och tillverkning oftast saknar deltidsmöjligheter. Däremot finns enligt rapporten oftast goda möjligheter till deltidarbete inom vård och omsorg samt utbildning.

### *Möjlighet till tidig pensionering för äldre med nedsatt arbetsförmåga genom sjukförsäkring eller förtidspension*

Alla länder har lösningar som innebär ekonomiskt stöd till de som av permanenta hälsoskäl inte kan arbeta (eller inte arbeta på heltid). I Sverige hade denna lösning länge benämningen förtidspension men heter nu sjukersättning. I Sverige, och också i andra länder, har det i regel varit lättare för äldre som är nära den allmänna pensionsåldern att få en sådan ersättning än vad det varit för yngre. Det kan t ex handla om att äldres arbetsförmåga inte prövas mot hela arbetsmarknaden utan bara mot det egna yrket.

Kraven har varierat över tiden och i Sverige har de skärpts under senare decennier. Färre som är äldre (60 år och äldre) har sjukersättning nu än vad som tidigare varit fallet. Det finns nu förslag från den svenska regeringen om att åter göra det lättare för äldre att få sjukersättning (SOU 2021:69). Förslaget innebär att personens arbetsförmåga enbart provas mot arbeten som personen har erfarenhet av. Det kan leda till att en ny och relativt stor grupp får denna möjlighet, även personer i högt specialiserade yrken som inte har erfarenhet av andra arbeten. Dessa personer skulle kunna ha förmåga att genomföra andra kvalificerade arbeten. Det kan därför finnas en risk att förslaget motverkar målet om ett förlängt arbetsliv.

I Sverige och i många andra länder finns en diskussion om hur rätt att få sjukersättning och åtgärder som bl a rehabilitering, subventionerade arbeten och vidareutbildning ska vägas mot varandra. Det finns inte någon enkel lösning och det är viktigt att lära av andra länders erfarenheter.

### *Möjlighet till tidig pensionering för äldre arbetslösa eller förlängd arbetslöshetsersättning för äldre*

För de som blir arbetslösa finns ersättning från arbetslöshetsförsäkringen och också åtgärder för att hjälpa de arbetslösa att få arbete. Äldre blir arbetslösa mindre ofta än yngre, men när äldre blir arbetslösa tenderar de att bli arbetslösa under längre tid. Det finns i många länder åtgärder för att hjälpa denna grupp av äldre långtidsarbetslösa. Äldre arbetslösa kan vara berättigade till arbetslöshetsersättning under längre tid än yngre arbetslösa (t ex i Finland och Österrike) och de kan också ha rätt till tidig pension (t ex i Italien och Portugal). I Sverige fanns en sådan rättighet till förtidspension för äldre arbetslösa under 1970- och 1980-talen.

Det görs i Sverige, och också i andra länder, en avvägning mellan aktiva och passiva åtgärder för gruppen äldre arbetslösa. Aktiva åtgärder kan vara utbildning (omskolning), flyttningsstöd och subventionerade arbeten, medan passiva åtgärder kan vara just olika former av ekonomiskt stöd som förlängda ersättningsperioder i arbetslöshetsförsäkringen och rätt till tidig pension.

Åtgärder relaterade till arbetslöshet är alltid kopplade till särskilda krav. Vanligast är ålderskrav, krav på ett visst antal pensions-, socialförsäkrings- eller försäkringsgrundande år samt att arbetslösheten är ofrivillig. Tidig pension på grund av arbetslöshetsskäl leder i flera länder till lägre pension, åtminstone för perioden innan ordinarie pensionsålder.

Finansieringen sker främst genom pensionssystemet, arbetslöshetsförsäkringen eller andra offentliga lösningar. Men det finns andra lösningar, t ex att arbetsgivaren betalar ersättningen (Italien) eller att arbetstagar- en betalar till en försäkring som kan användas för tidig pension vid arbetslöshet (*efterlön* i Danmark).

Möjligheten till tidigt utträde från arbetsmarknaden genom arbetslöshetsersättning eller tidig pensionering på grund av arbetslöshet har flera effekter. I Sverige där det inte finns rätt till längre perioder med arbetslös-

hetsersättning för äldre eller möjlighet till tidig pensionering vid arbetslöshet behöver fler ta ut den allmänna pensionen tidigt. De får då en avsevärt lägre pension än andra. Tidigt utträde från arbetsmarknaden genom förlängd arbetslöshetsersättning skulle skydda äldre från att behöva ta ut sin pension tidigt och leder därför till en högre pension, inte minst om arbetslöshetsersättningen är pensionsgrundande.

Det finns även nackdelar med ett system med möjligheter till tidig pensionering kopplat till arbetslöshet. Många studier av liknande system i olika länder har funnit att de leder till att äldre lämnar arbetsmarknaden i högre utsträckning (Kyyrä och Ollikainen 2008) och att arbetslösheten ökar bland äldre (van Ours och Tuit 2010; Remillon och Baguelin 2014; Winter-Ebmer 2003).

En tysk studie, Wuebbeke (2011), visade att det sällan är låg eller ingen vilja att arbeta som gör att äldre lämnar arbetsmarknaden. Samtidigt visade Remillon och Baguelin (2014) att i ett system där det fanns möjlighet till tidig pensionering via arbetslöshet, blev vissa grupper av äldre avskedade när det var som mest fördelaktigt för dem. Deras studie, som avser Frankrike, visade att detta framför allt gällde äldre som var väl integrerade på arbetsmarknaden och som hade hög lön.

Anledningen till att äldre lämnar arbetsmarknaden i högre utsträckning och att arbetslösheten ökar bland äldre när det finns möjligheter till tidig pensionering kopplat till arbetslöshet kan bero på att det är enklare att avskeda äldre som har rätt till längre perioder med arbetslöshetsersättning, eftersom det är lägre risk att de ska motsätta sig uppsägning (van Ours och Tuit 2010), samt att det är enklare för arbetsgivaren att behålla ett gott rykte bland arbetstagare om de som lämnar gör det med mycket goda villkor (Remillon och Baguelin 2014).

### 3. Tillämpbarhet i Sverige?

Många av de ersättningsformer vid tidigt utträde ur arbetslivet som finns i andra länder och som vi undersökt är nyligen införda i de aktuella länderna och det finns därför få utvärderingar. Den danska Arne-pensionen som infördes den 1 januari 2022 är naturligtvis ännu inte utvärderad – vi vet inte hur många och vilka som kommer att söka den och hur de påverkas av möjligheten. Samma begränsningar finns vad gäller andra nyligen införda reformer i andra länder, som t ex arbetslivspensionen i Finland. Det vi i regel kan se är hur implementeringen har genomförts och hur många som har fått ersättning från olika ordningar. Vi kan lära oss mycket av deras erfarenheter redan nu och än mer genom att följa den fortsatta utvecklingen. Vi pekar här på de lösningar vi funnit i de länder vi granskat och också på möjligheter att tillämpa dem i Sverige. Det kan vara av intresse att speciellt se på Island som har den högsta andelen sysselsatta bland äldre av alla OECD-länder och som bedöms ha det bästa pensionssystemet enligt Mercer (2021).



## *Hur kan man undvika alltför låg pension vid tidig pensionering för vissa grupper?*

När vi granskar de möjligheter till tidig pension som finns i andra länder ska vi också se dem i sammanhang med det pensionssystem som Sverige har, nämligen ett avgiftsbestämt pensionssystem. Ett avgiftsbestämt system innebär att pensionen från det allmänna systemet vid tidig pensionering blir lägre av två skäl: 1) pension förväntas betalas ut under fler år och 2) det har gjorts inbetalningar till pensionssystemet under färre år. Det senare gäller ibland inte för de system som är de mest allmänt förekommande i andra länder – de förmånsbestämda systemen (som det tidigare svenska ATP-systemet). I sådana system räcker det ibland att ha ett visst antal år med inbetalda avgifter (i ATP-systemet 30 år med en inkomst över ett visst årligt belopp för att få full pension). I de flesta förmånsbestämda pensionssystem finns möjlighet till tidig pension med en bestämd procentandel minskad pensionsinkomst. I dessa system kan det finnas undantag för vissa grupper som kan gå i pension utan att få denna minskning och därmed en låg pension. Det kan t ex gälla personer som uppfyller vissa krav, som ett långt arbetsliv eller att ha arbetat i slitsamma yrken. Frankrike, Spanien, Tyskland och Österrike har bl a denna möjlighet för personer med ett långt arbetsliv.

Sådana undantag finns inte i Sverige. Det betyder att det kan behövas kompletterande stöd för att undvika att tidigt utträde ur arbetslivet leder till alltför låga pensioner. Vi ska nedan nämna några exempel på lösningar som vi funnit i andra länder, lösningar som inte leder till mycket låga ersättningsnivåer för de berörda. Dessa lösningar skulle dock behöva anpassas för att vara förenliga med det svenska pensionssystemet.

Italiens avgiftsbestämda pensionssystem är bl a konstruerat så att de i regel låga inkomsterna under tonåren räknas upp med en viss faktor vid beräkningen av pensionen. Underlaget vid beräkning av pensionen blir på så sätt större. I Portugal finns en lösning där delningstalet (Portugals motsvarighet) inte används för personer med ett långt arbetsliv eller vid ofrivillig arbetslöshet. Även i Italien finns ett visst avsteg från delningstalet för personer som arbetade under tonåren. Det kan också finnas möjligheter genom andra metoder. I Grekland betalas t ex högre avgifter till pensionssystemet för påfrestande arbeten av både arbetsgivare och arbetstagare. Även det leder till att dessa grupper kan få en högre pension vid tidigt utträde från arbetslivet. När det gäller deltidslösningar kan subventionerade lösningar bidra till att pensionen inte minskar lika mycket som om personen tar ut en del av pensionen för att kunna gå ner i arbetstid. Även möjligheten att få annan ersättning inför pensionen kan undvika de negativa ekonomiska effekterna av tidigt pensionsuttag. Men här är det viktigt att se över nivån på ersättningen. Om nivån är för låg, kan även dessa ersättningar leda till sämre möjlighet att öka sitt pensionskapital och därför minska den framtida pensionen. Det kan vara särskilt viktigt inom låglöneyrken, där många personer redan har ett lågt pensionskapital.

Några länder har möjligheter för tidig pensionering som ställer krav på ett högt pensionskapital. Denna möjlighet finns därmed inte för lågavlönade, men den kan erbjuda ytterligare en möjlighet till tidig pensionering för en del utan att den framtida pensionsnivån blir alltför låg. I Italien kan yngre kohorter gå i pension tidigare redan efter tjugo pensionsgrundande år om deras framtida pensionsnivå överstiger 2,8 gånger det åldersrelaterade socialbidraget. Även på Island finns en liknande möjlighet för personer med högt pensionskapital.

#### 4. Åtgärder för att motverka behovet av tidigt utträde

Huvudsyftet med vår undersökning har varit att undersöka hur länder i Europa har löst frågan om hur man ska ge stöd till personer som av olika skäl behöver lämna arbetsmarknaden tidigare än vid en allt högre allmän pensionsålder. Men det finns också former av åtgärder som i stället kan hjälpa personer att arbeta till en högre ålder; de som tidigare beskrevs som s k *maintain*-faktorer (Hofäcker och Radl 2016). Vi ska här nämna några sådana åtgärder.

För det första kan åtgärder som förbättrar personers hälsa ha betydelse för om de ska kunna arbeta fler år. Det gäller olika typer av förebyggande åtgärder men också sjukvård och rehabilitering. Forskningen på området pekar på att tidiga insatser är mycket viktiga. Se Fagerlind Ståhl (2021) för en forskningsöversikt.

För det andra kan åtgärder som förbättrar arbetsmiljön leda till att fler kan arbeta till en högre ålder. Arbetsskador och arbetssjukdomar kan via ett aktivt arbetsmiljöarbete bli mindre frekventa. Här har Arbetsmiljöverket, lagstiftningen på området, arbetsgivare och deras organisationer samt fackliga organisationer alla viktiga roller.

För det tredje kan den aktiva arbetsmarknadspolitiken ha betydelse. Det gäller utbildning som leder till att äldre personer som är i fysiskt eller psykiskt krävande yrken kan komma vidare. Det kan också vara en hjälp för äldre arbetslösa att vara kvar i arbetslivet om stöd ges till flyttning till orter där arbeten finns eller en lokaliseringspolitik som gör att arbetsplatser flyttar till orter där det finns många som saknar arbete – en aktiv regionalpolitik.

För det fjärde skulle åtgärder som motverkar diskriminering kunna hjälpa äldre. De äldre blir mindre ofta arbetslösa, men när de blir arbetslösa får de ofta långa arbetslöshetsperioder. En förklaring är att äldre som söker arbete inte blir kallade till anställningsintervjuer när andra söker samma arbete, se t ex Carlsson och Eriksson (2019). Information till arbetsgivare och aktivt stöd från arbetsförmedlingen skulle kunna motverka sådan diskriminering.

Dessa fyra grupper av åtgärder skulle kunna bidra till ett minskat behov av tidig pension, men de kan troligen inte eliminera behovet. De aktiva åtgärderna behöver alltså kompletteras med möjligheter för de som behöver lämna arbetslivet tidigt utan att de behöver leva på en mycket låg

ekonomisk nivå fram till ålderspensionering och utan att de får en mycket låg ålderspension.

## 5. Avslutande diskussion

Vid diskussionen av vägar till tidigt utträde ur arbetslivet bör också beaktas möjligheter att motverka behovet av ett tidigt utträde ur arbetslivet. Att öka andelen som vill och kan arbeta längre är viktigt. Vi har i artikeln pekat på några sådana åtgärder. Även om de kan minska behovet av vägar för tidigt utträde kan de dock inte förväntas eliminera detta behov. Åtgärder för ett förlängt arbetsliv är komplement till möjligheter för tidig pensionering. Det behövs olika typer av ersättningar för de som inte kan arbeta till en allt högre pensionsålder. Det gäller speciellt de med fysiskt mycket krävande arbeten, de med hälsoproblem som minskar arbetsförmågan och de som kan arbeta men inte förmår göra det på heltid. Båda typerna av åtgärder minskar de s k *need*-faktorerna (Hofäcker och Radl 2016) och därmed antalet som känner sig tvingade att av ekonomiska skäl fortsätta arbeta utan att de har förutsättningar för att göra det. I denna artikel har vi presenterat och diskuterat lösningar som används i andra länder som dock kan behöva anpassas till det svenska avgiftsbestämda pensionssystemet.

Bredgaard, T, F Amby, H Holt och F Thuesen (2020), *Handicap og Beskaeftigelse – fra barrierer til broer*, Djöf Forlag, Köpenhamn.

Börsch-Supan, A H och C Courtney (2018), "Social Security Programs and Retirement around the World: Reforms and Retirement Incentives – Introduction and Summary", NBER Working Paper 25280.

Carlsson, M och S Eriksson (2019), "Age Discrimination in Hiring Decisions: Evidence from a Field Experiment in the Labor Market", *Labour Economics*, vol 59, s 173–183.

Deeg, D, W De Tavenier och S de Breij (2021), "Occupation-based Life Expectancy: Actuarial Fairness in Determining Statutory Retirement Age", *Frontiers of Sociology*, doi: 10.3389/fsoc.2021.675618.

Elsayed, A, A de Grip, D Fourge och R Montizan (2018), "Gradual Retirement, Financial Incentives, and Labour Supply of Older Workers: Evidence from a Stated Preference Analysis", *Journal of Economic Behavior & Organization*, vol 150 C, s 277–294.

ESPN (2016), "Retirement Regimes for Workers in Arduous or Hazardous Jobs in Europe –Iceland", Bristol CT.

Eurofound (2007), "Early and Phased Retirement in European Companies", Eurofound report, Dublin.

Fagerlind Ståhl, A-C (2021), *Arbete och psykisk hälsa – viktigt vetande och vanliga myter*, Studentlitteratur, Lund.

FIAP (2021), "Parametric Reforms in the Public PAYGO Pension Programs 1995 – June 2021", FIAP, Luxemburg.

Finansministeriet (2020), "Aftale om ret til tidlig pension", 11/10 2020, Finansministeriet, Köpenhamn.

Hess, M, S König och D Hofäcker (2016), "Retirement Transitions under Changing Institutional Conditions: Towards Increasing Inequalities? Comparing Evidence from 13 Countries", i Hofäcker, D, M Hess och S König (red), *Delaying Retirement. Progress and Challenges of Active Ageing in Europe, the United States and Japan*, Palgrave Macmillan, Basingstoke

Hofäcker, D och J Radl (2016), "Retirement Transitions in Times of Institutional Change: Theoretical Concept", i Hofäcker, D, M Hess och S König (red), *Delaying Retirement. Progress and Challenges of Active Ageing in Europe, the United States and Japan*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

ISF (2020), *Tidig och sen pensionering*, Rapport 2020:7, Inspektionen för socialförsäkringen, Göteborg.

ISF (2021), *Möjligheter till tidig pensionering*

## REFERENSER

– en analys av internationella erfarenheter, Rapport 2021:7, Inspektionen för socialförsäkringen, Göteborg.

Kadefors, R (2018), *Att vilja och kunna arbeta längre*, Rapport 9, S 2018:10, Delegationen för senior arbetskraft.

Kyyrä, T och V Ollikainen (2008), "To Search or Not to Search? The Effects of UI Benefit Extension for the Older Unemployed", *Journal of Public Economics*, vol 92, s 2048–2070.

Mercer (2021), "Mercer CFA Institute Global Pension Index 2021. Pension Reform in Challenging Times", Mercer, New York.

Natali, D, S Spasova och B Vanhercke (2016), "Retirement Regimes for Workers in Arduous or Hazardous Jobs in Europe. A Study of National Policies 2016", European Commission, Bryssel.

van Ours, J C och S Tuit (2010), "How Changes in Unemployment Benefit Duration Affect the Inflow into Unemployment", CentEr Discussion Paper, Microeconomics 2010-07, Tilburg University.

Remillon, D och O Baguelein (2014), "Unemployment Insurance and Management of the Older Workforce in a Dual Labor Market:

Evidence from France", *Labour Economics*, vol 30(C), s 245–264.

SOU 2021:69, *En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet*.

Spitzer, S, Th Hettinger och G Kaminsky (1982), *Tafeln für den Energieumsatz bei körperlicher Arbeit*, Beuth Verlag, Berlin.

Vollset, S E m fl (2020), "Fertility, Mortality, Migration, and Population Scenarios for 195 Countries and Territories from 2017 to 2100: A Forecasting Analysis for the Global Burden of Disease Study", *Lancet*, vol 396, s 1285–1306.

Walwei, U och J Deller (2021), "Labor Market Participation of Older Workers in International Comparison", IAB-Discussion Paper 16/2021, Nürnberg.

Winter-Ebmer, R (2003), "Benefit Duration and Unemployment Entry: A Quasi-experiment in Austria", *European Economic Review*, vol 47, s 259–273

Wuebbeke, C (2011), "The Limitations of Activation Policies: Unemployment at the End of Working Life", *Ageing and Society*, vol 31, s 977–1002.