

Så påverkar en höjd pensionsålder samhällsekonomin

PENSIONS
MYNDIGHETEN

Analysavdelningen
Tommy Lowén

Förord

Pensionsmyndigheten har bland annat i uppdrag att följa hur pensionssystemet fungerar för individ och samhälle. Det är bakgrunden till att Pensionsmyndigheten skrivit några korta rapporter som ger olika perspektiv på "pensionsåldersfrågan".

Det är nu mer än 15 år sedan den lagstadgade pensionsåldern inom det inkomstrelaterade allmänna pensionssystemet avskaffades. Pensionsåldern är sedan dess ännu mer individualiserad och utformad för att ge individen drivkraft att arbeta fler antal år än vad som var fallet redan i det ATP-system som nuvarande ordning ersatte.

Medellivslängdens glädjande ökning gör att man i det nuvarande pensionssystemet i allmänhet behöver förlänga arbetslivet även efter 65 års ålder för att pensionens storlek i förhållande till arbetsinkomsten ska vara densamma som för tidigare generationer. Trots denna anpassning till den ökande livslängden är åldern 65 år startåldern för grundskyddet i pensionssystemet och slutåldern i socialförsäkringsförmånerna.

Det var en bakgrund till att regeringen, med stöd av Pensionsgruppen, tillsatte Pensionsåldersutredningen. Utredningen publicerade sina förslag m.m. i Åtgärder för ett längre arbetsliv, SOU 2013:25. Utredningen konstaterar bland annat att den fasta "65-årsgränsen" för grundskyddet medför att det sammantagna systemet på sikt inte kommer att fungera tillfredsställande, vare sig för individerna eller för samhället. Det allmänna pensionssystemet riskerar att förlora i trovärdighet om inte reglerna ändras. Utredningen föreslog därför bland annat att 65-årsgränsen skulle höjas, mer eller mindre i den takt som medellivslängdens ökning "krävde". En ålder utredningen benämner riktålder.

I denna rapport beskrivs hur hushållens disponibla inkomster samt hur offentliga sektorns inkomster och utgifter påverkas av förslaget med riktålder. Riktåldern innebär en viss förskjutning av utträdet från arbetsmarknaden med en ökad sysselsättning vilket ökar det samlade produktionsvärdet (BNP). För staten medför riktåldern ökade utgifter för sjukersättning, sjukpenning och A-kassa men minskade utgifter för garantipension och bostadstillägg. Av rapporten framgår att statsbudgeten riskerar en försvagning, eller att utveckla sig plus minus noll. Även pensionssystemets intäkter och utgifter påverkas om åldersgränserna i lagstiftningen förskjuts uppåt på det sätt som Pensionsåldersutredningen föreslog. En kort sammanfattning av resultatet av beräkningarna är att BNP ökar på sikt med omkring fyra procent, ekonomin i pensionssystemet (inkomstpensionen) och kommunerna förbättras. Även hushållens disponibla inkomster förbättras. Osäkerheten i beräkningarna är hur höjningen av nuvarande 65 års gräns skulle påverka utträdet från arbetskraften. Ju större den påverkan är desto större är de finansiella effekterna.

Med vänliga hälsningar

Katrin Westling Palm

Sammanfattning

I det allmänna pensionssystemet kan individen själv välja när han eller hon vill gå i pension, dock tidigast vid 61 års ålder. Garantipensionen fås dock först vid 65 år när övriga socialförsäkringssystem – såsom bl.a. a-kassa, sjukförsäkring och sjukersättning – upphör. Eftersom socialförsäkringsförmånerna upphör efter 65 år så sänks arbetsgivaravgifterna för sysselsatta personer över 65 år. Personer som vid ingången av året har fyllt 65 år har ett högre grundavdrag och ett dubbelt s.k. jobbskatteavdrag.

I denna promemoria redovisas den finansiella effekten av senarelagd pensionering utifrån ett scenario. Scenariot är Pensionsåldersutredningens (PÅU, SOU: 2013:25) förslag om att höja den lägsta åldern för pensionering samt införande av riktålder. Riktåldern innebär i korthet att åldersgränserna i angränsande försäkrings- och skattesystem successivt höjs med 2/3 av förändringen av livslängdsökningen sedan 1997. Scenariot med PÅU:s förslag jämförs med ett basscenario. I tabellen nedan redovisas utredningens förslag på lägsta pensions- och riktålder.

Tabell 1 Översikt av ändrade åldersgränser enligt utredningen

År	Rikt- ålder	Nedre gräns för allmän inkomst- relaterad pension
2014	65	61
2015	65	62*
2016	65	62
2017	65	62
2018	65	62
2019	66	63
2022	67	64
2038	68	65

*Vid beräkning av PÅU förslag har höjningen av den lägsta åldern flyttats fram till 2017.

I promemorian redovisas en tänkbar finansiell effekt av att pensionsåldern höjs. Effekten grundar sig på en rad antaganden och beräkningarna utgår från två olika scenarion där det första scenariot, basscenariot, är som idag utan riktålder och det andra scenariot är med utredningens förslag om höjd lägsta pensionsålder samt förslaget om riktålder. Riktåldern antas innebära en viss förskjutning av beteendet så att sannolikheten att gå i pension minskar och utträdet från arbetsmarknaden senareläggs.

Skillnaden mellan basscenariot och scenariot med senare utträde på arbetsmarknaden innebär en ökad sysselsättning på sikt med drygt tre procent (omkring 180 000 personer)¹. Förskjutning av beteendet med ökat arbetsutbud beräknas öka tillväxten i ekonomin med cirka fyra procent fram till 2050. Den ökade sysselsättningen medför att kommunernas och ålderspensionssystemets finansiella sparande förstärks liksom hushållens disponibla inkomster.

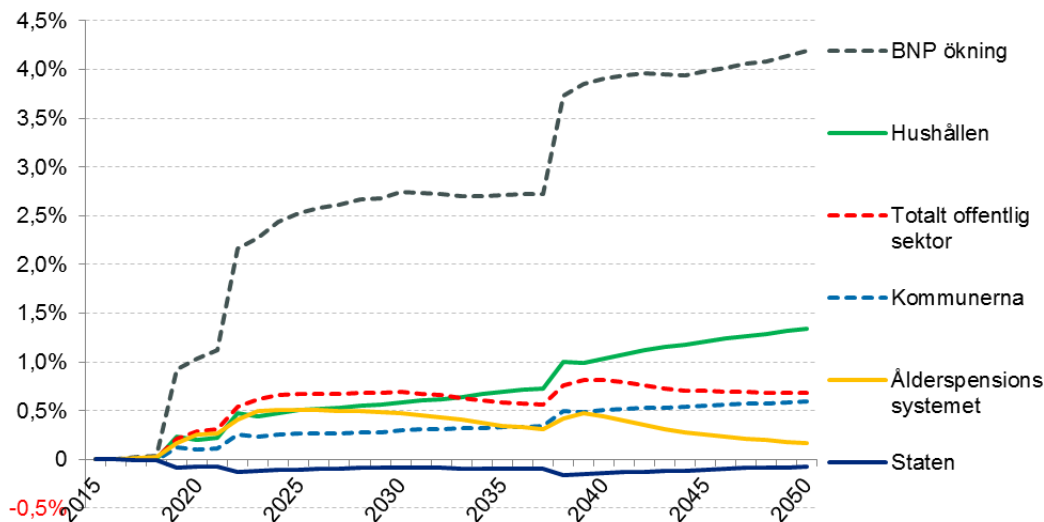
¹ Med sysselsatt avses i denna rapport att lönen är den huvudsakliga inkomsten, vilket skiljer sig från t.ex. arbetskraftsundersökningens (AKU) definition på sysselsatta. Enligt AKU räcker det med en timmes arbete under mätveckan för att individen betraktas som sysselsatt. Ökningen av antalet sysselsatta överensstämmer och är konsekvent med utredningens bedömning av sysselsättningseffekter.

Förskjutningen av utträdet från arbetslivet innebär initialt att ålderspensionssystemet förstärks när fler är sysselsatta eftersom nya avgiftsinkomster kommer till. Dessa avgiftsinkomster ger dock pensionsrätter som därefter när de ska betalas ut minskar systemets finansiella sparande.

Statens finansiella sparande riskerar att försämrans av förslagen. Statens utgifter för sjukersättning och a-kassa ökar då fler får sjukersättning och a-kassa när riktåldern höjs. En ökad lönesumma av fler sysselsatta innebär att statens skattreduktion för pensionsavgiften ökar samt ökade skattereduktioner för s.k. jobbskatteavdrag. Statens budget förstärks av lägre utgifter för garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd och av att intäkterna från arbetsgivaravgifter ökar. Statens sparande förstärks även av att mervärdesskatten och punktskatterna ökar vid en ökad lönesumma. Statens inkomstskatt ökar likaså men denna ökning är marginell eftersom det är enbart inkomster över brytpunkten för statlig inkomstskatt som påverkas. I sammanhanget kan nämnas att ett ökat arbetsutbud från personer som är äldre än 65 år (eller äldre än riktåldern) innebär att statsbudgeten försämrans p.g.a. skattereduktionerna för pensionsavgiften och jobbskatteavdraget överstiger statlig inkomstskatt. Statens inkomster från indirekta skatter ökar dock men osäkert med hur mycket beroende på den marginella konsumtionsbenägenheten för inhemsk konsumtion och med vilken moms och punktskatt som utgår på dessa varor.

Hushållens disponibla inkomster beräknas öka med cirka 1,3 procentenheter som andel av BNP av höjd lägsta pensionsålder och införande av riktålder. Den offentliga sektorns finansiella sparande ökar med omkring 0,7 procent av BNP (staten -0,1 procent, kommunerna +0,6 procent och ålderspensionssystemets med +0,2 procent av BNP), jfr figuren nedan.

Figur 1 Den finansiella effekten som andel av BNP av det alternativa scenariot jämfört med basscenariot.



I ett mer pessimistiskt antagande där enbart höjningen av den lägsta åldern påverkar sysselsättningen och där riktåldern inte har någon effekt på normen för pensionering så beräknas tillväxten i ekonomin att öka med omkring 0,8 procent och en ökning av sysselsättningen med cirka 80 000. Hushållens disponibla inkomster beräknas i detta mer negativa utfall att öka med 0,5 procent. Skälet till att de disponibla inkomsternas ökning är lägre beror på att skatterna höjs när åldersgränserna i skattesystemet förskjuts uppåt med riktåldern. Pensionssystemets finansiella sparande ökar initialt,

men ökningen avtar från cirka 2026 för att omkring 2045 vara lägre än i basalternativet. Skälet till denna återgång är att en senarelagd pensionering förstärker pensionssystemet via nya avgiftsinkomster och återgången beror på att dessa avgifter därefter ger nya pensionsrätter som i framtiden ökar pensionsutbetalningarna. Statens finansiella sparande försämras av ökade utgifter för socialförsäkringar men förstärks av ökade arbetsgivaravgifter. Kommunernas ekonomi förstärks av att den lägsta åldern för pensionering höjs när fler blir sysselsatta.

Beräkningsmodellen, StateSim, utgår från en viss form av jämviktsläge ("Steady State") när det gäller andelen av individer fördelade på olika statusgrupper som t.ex. pensionärer, sysselsatta. Skälet till detta är att övergångsannolikheterna är givna. Dessa korrigeras i alternativet med riktålder. Resultaten ska tolkas med försiktighet men riktningen av förslaget är en ökad tillväxt i ekonomin där utväxlingen för staten är lägre än de andra sektorerna p.g.a. ökade utgifter för vissa socialförsäkringar (A-kassa, sjukförsäkring och sjukersättning) samt ökade skatteutgifter för pensionsavgiften och jobbskatteavdraget.

I beräkningarna ovan har ingen hänsyn tagits till att statens och offentliga sektorns sparande ökar av indirekta skatter när hushållens disponibla inkomster förbättras. Om den inhemska konsumtionen är 60 procent och konsumtionsskatternas innehåll utgör 20 procent av priset så innebär det årligt successivt ökade statliga och offentliga inkomster med omkring 0,01-0,2 procent av BNP under perioden 2017-2050. Om de indirekta konsumtionsskatterna inkluderas så förbättras statens och offentliga sektorns finansiella sparande med motsvarande andel.

Beräkningarna i denna rapport stämmer ganska väl med Pensionsåldersutredningens (SOU 2013:25) redovisade uppgifter. I utredningen framgår de finansiella effekterna fram till 2020 medan denna rapport framgår den beräknade effekten fram till 2050. En annan skillnad är att flera offentliga utgifters som är kopplade till riktåldern fångas upp i beräkningarna till denna PM än redovisade uppgifter i utredningen varför det finansiella sparandet offentlig sektor skiljer sig åt. Utredningen föreslår ökade statliga utgifter på arbetsmiljöområdet vilket inte är medtaget i denna rapport. En ytterligare viktig skillnad är olika makroekonomiska bedömningar.

Innehåll

Modellen – kohortbaserad stock- och flödesmodell	6
Scenarier	7
Basscenario	7
Scenariot med Riktålder	9
Inkomster	10
Finansiella effekter	13
Hushåll	16
Staten	17
Kommunerna och Landstingen	18
Ålderspensionssystemet	18
Företagen	20
BILAGOR	22
Pensionsåldersutredningens (PÅU, SOU 2013: 25) förslag	22
Angående övre åldersgräns för dem med sjukersättning	24
Övergångssannolikheter	25
Några kommentarer till StateSim-modellen	27

Modellen – kohortbaserad stock- och flödesmodell

Beräkningarna utgår från Socialdepartementets cell- eller kohortbaserade stock- och flödesmodell, StateSim. Befolkningen delas in i olika statusgrupper med årliga inkomstuppgifter om bl.a. lön, pensioner, sjukpenning och aktivitets- och sjukersättning m.m.

Statusgrupperna utgörs av:

- 1) Pensionärer
- 2) De med sjuk- eller aktivitetsersättning
- 3) Sjukskrivna
- 4) Arbetslösa
- 5) Sysselsatta
- 6) Övriga

Befolkningen för 2015-2050 baseras på SCB:s senaste befolkningsprognos för antalet kvinnor och män samt olika åldersgrupper². Åldersgrupperna är 0, 1, 2, 3 ... 99 och 100 år eller äldre, dvs. 101 årsklasser. Männen och kvinnorna i de olika åldersgrupperna delas i sin tur in i statusgrupperna ovan.

Ett syfte med modellen är att studera hur olika befolkningsgrupper (pensionärer, arbetslösa, sysselsatta mm) påverkas i framtiden av demografiska förändringar. Ett annat syfte är att studera den finansiella effekten för hushåll och offentlig sektor (stat, kommunerna och ålderspensionssystemet) av olika scenarion med förändrade gruppammansättningar och/eller förändrade genomsnittspriser. Den senare formen av analys syftar till att beskriva hur olika scenarier kan komma att påverka hushållens och offentliga sektorns finansiella sparande³.

Med hjälp av s.k. ettåriga övergångssannolikheter fördelas befolkningen på statusgrupperna ovan. Sannolikheterna anger andelen som kvarstår eller byter till andra grupper inom ett år. Sannolikheterna är betingade av ålder, kön och statusgrupp givet att individen har överlevt. Övergångssannolikheterna är beräknade utifrån

² Befolkningen indelas initialt redan 2013 (senaste taxeringsuppgifterna) men redovisas ekonomiskt först 2015. Den initiala indelningen av individerna i olika statusgrupper bestäms genom en viss successiv utslutningsmekanism. Först kontrolleras om individens uttag av den allmänna inkomstpensionen är minst 50 procent (s.k. partiellt uttag). Om så är fallet anses han/hon att vara pensionär oavsett när under året han/hon gick i pension. Av de som därefter återstår tilldelas statusgruppen "förtidspensionärer" (de med aktivitets eller sjukersättning) förutsatt ett uttag om minst 50 procent. Därefter kategoriseras de med sjukpenning, om sjukpenningen motsvarar minst 50 procent av totala inkomsten så tilldelas statusgrupp "sjukpenningstagare". Av de kvarvarande individerna ses om de ska klassificeras som arbetslösa eller inte. De med en A-kassa överstigande 50 procent av den totala inkomsten betraktas som arbetslösa och resterande är därmed antingen sysselsatta eller tillhör gruppen övriga. Sysselsatt är individen om inkomst från anställning eller näringsinkomst överskrider 50 procent av den totala inkomsten. Av de som därmed inte har klassificerats förs till gruppen övriga.

³ En sektors finansiella sparande definieras som återstoden av inkomsten när utgifter för konsumtion och reala investeringar har betalats. Det finansiella sparandet anger därmed hur mycket sektorn lånar ut till andra sektorer, eller om det är negativt – hur mycket den lånar från andra sektorer. Nämnas kan att summan av de inhemska sektorernas finansiella sparanden är lika med bytesbalansens saldo, som alltså visar hur mycket landet lånar ut till, eller lånar från, utlandet.

inkomststatistik från SCB avseende 2010-2013⁴. Sannolikheterna antas i basscenariot vara oförändrade under hela perioden 2014-2050. I bilaga redovisas mer om övergångssannolikheter.

För varje grupp (ålder, kön och statusgrupp) finns genomsnittlig lön, utbetald A-kassa, sjukpenning, mm samt olika hushållsanknutna bidrag såsom t.ex. bostadstillägg (där de vuxna antas dela på bidragen). För varje inkomstår under perioden beräknas hushållens disponibla inkomster samt finansiellt sparande för staten, kommunerna, ålderspensionssystemet och företagen genom att summera produkten av medelbeloppen och antalsuppgifterna för varje grupp. Antalsuppgifterna och det finansiella sparandet för de olika grupperna är avhängigt scenariot om den framtida befolkningens sammansättning.

Modellen är inte någon prognosmodell utan den beräknar det demografiska samt det finansiella utfallet av två olika scenarier. Den är inte heller någon makroekonomisk modell där efterfrågan möts av utbudet. Utbudet är givet och ges av scenariot där efterfrågan saknas i modellen. Observera att scenarier inte är prognoser då de senare bör vara förväntningsriktiga medan ett scenario bygger på mer eller mindre godtyckliga antaganden.

Scenarier

Modellen har ett basscenario och ett alternativt scenario med Pensionsåldersutredningens förslag om riktålder. Det alternativa scenariot motsvarar basscenariot förutom att en förskjutning antas ske på så sätt att individerna utträder senare från arbetslivet för att gå i pension.

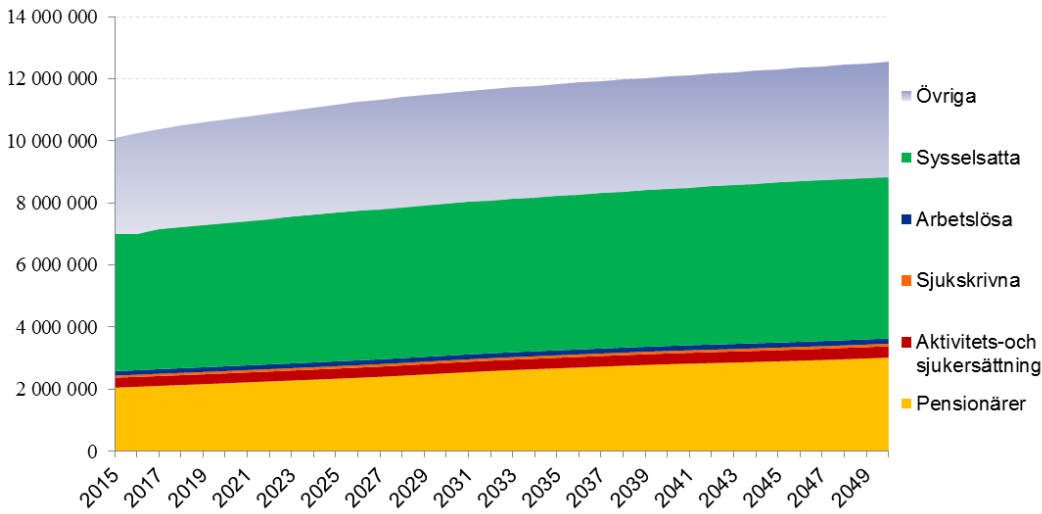
Basscenario

Basscenariot utgår från befolkningen 2014 och population fram till 2050 (enligt SCB:s befolkningsprognos) uppdelat på de sex olika statusgrupperna. Fördelningen av individerna per statusgrupper sker med hjälp av övergångssannolikheter (skattade för perioden 2010-13). Utträdet från arbetslivet sker således enligt dagens mönster.

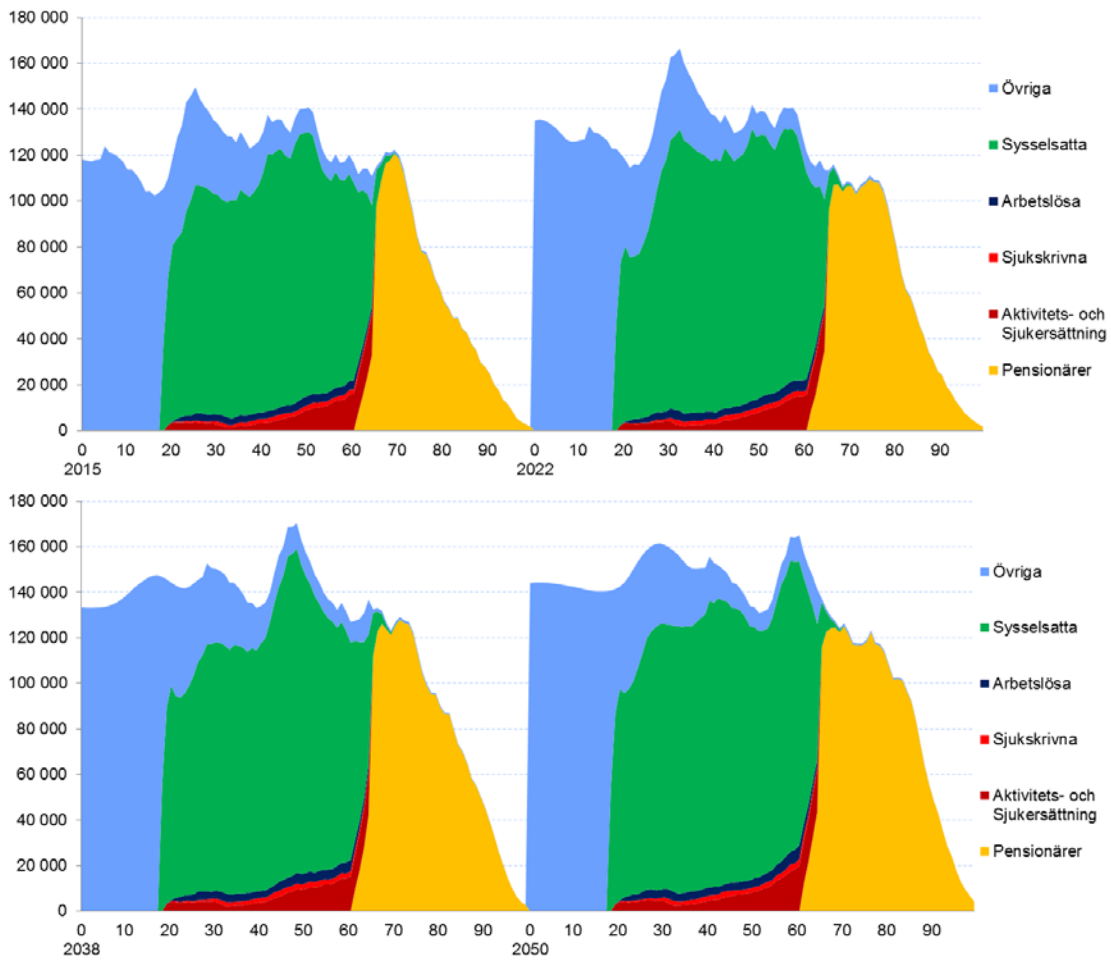
Basscenariots befolkning och fördelning på olika statusgrupper bygger således på "Status Quo", dvs. rådande in- och utträdessannolikheter till olika grupper är konstanta och avspeglar dagens mönster för in- och utflöde mellan grupperna.

⁴ Sannolikheterna utgörs av relativa frekvenserna skattade från den longitudinella delen ur SCB:s Star-urvalet.

Figur 2 Befolkningen i basscenariot och fördelat på olika statusgrupper 2015-2050



Figur 3 Populationen i basscenariot uppdelat på statusgrupper och ålder för 2015, 2022, 2038 och 2050.



Scenariot med Riktålder

Det alternativa scenariot utgår från basscenariot. Riktåldern antas påverka och minska sannolikheten för att gå i pension och öka chansen för att kvarstå i arbetslivet.⁵ Även den lägsta åldern för pensionering föreslås att succesivt höjas över tid för att 2038 uppgå till 64 år. Höjningen av den lägsta pensionsåldern påbörjas från och med 2017 från 61 till 62 år.⁶ Sannolikheten att gå i pension vid 61 års ålder 2017 slopas (=0) och de övriga sannolikheterna att kvarstå eller övergå till de övriga statusgrupperna höjs proportionerligt så att summa sannolikheter förblir ett. När den lägsta åldern för pensionering höjs antas att berörda individer går i pension året efter vid den nya lägsta åldern för pensionering.

Riktåldern antas medföra en viss förskjutning av övergångssannolikheterna. Det innebär bl.a. att utträdet från arbetsmarknaden senareläggs och skjuts uppåt i åldrarna. En höjd riktålder antas föryngra beteendet och påverka övergångssannolikheterna för dem som är mellan 50 och 65 år med följande algoritm för ”föryngringen”:

”Föryngring” = Ålder – $\frac{(\text{riktålder}-65) \times (\text{ålder}-50)}{15}$. För dem som är 66 år eller äldre sker föryngringen av beteendet med hela förändringen av riktåldern.⁷

En ökning av riktåldern med ett år från 65 till 66 år medför för t.ex. en 60-åring att förskjutningen antas uppgå till 2/3 år och övergångssannolikheten beräknas som 2/3 av 59-åringarnas och 1/3 av 60-åringarnas sannolikhet för respektive kön och tidigare statusgrupp.

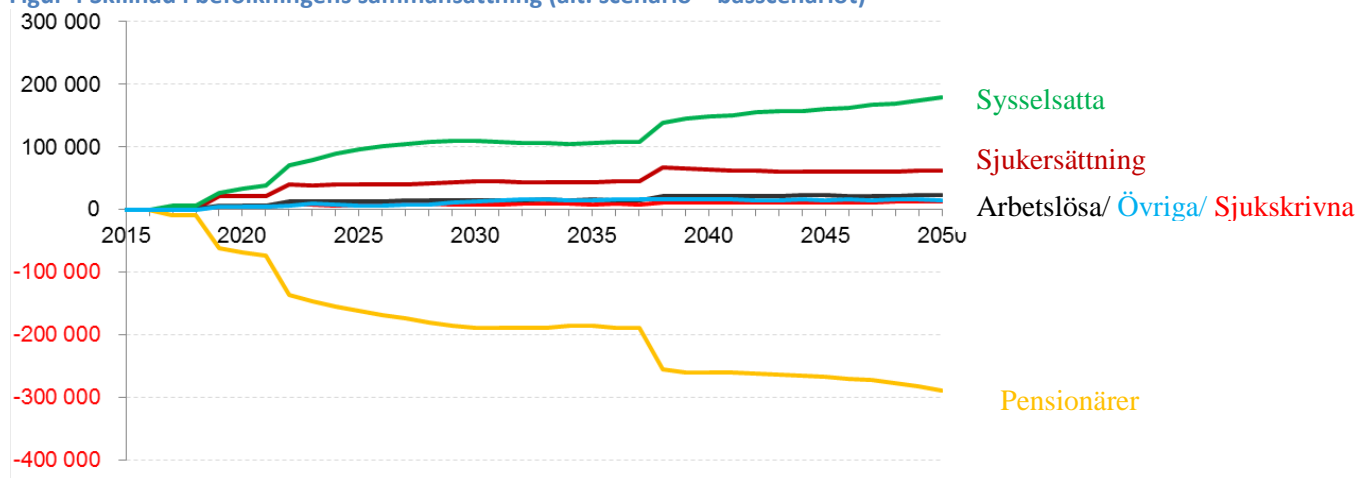
I figuren nedan redovisas skillnaden i befolkningens sammansättning, notera att befolkningen totalt sett är oförändrad och att det enbart är fördelningen av befolkningen till olika grupper som skiljer sig åt.

⁵ Syftet med förslaget är att påverka normen för pensionsålder så att folk skjuter upp pensioneringen när medellivslängden ökar. I en bilaga sammanfattas utredningens förslag.

⁶ Utredningen föreslog att den lägsta åldern skulle höjas 2015. I beräkningarna antas att ett beslut om detta kan ske 2016 och gälla först från och med 2017.

⁷ I modellen finns en justeringsfaktor eller upptagningsandel av föryngringen för sannolikheten att gå till gruppen sysselsatta. I scenariot om riktålder är upptagningsandelen 35 procent för att nå pensionsåldersutredningens antagande om sysselsättningsökningen. I en rapport till Pensionsåldersutredningen sammanställs forskningen om höjd pensionsålder, SOU:2011:05 ”Om effekter på arbetsutbud och pensionering av förändringar av pensionsåldern - en forskningsöversikt” av Gabriella Sjögren Lindquist. Sammanställningen visar att den genomsnittliga faktiska pensionsåldern ökar med mellan 20 till 50 procent av pensionsåldershöjningen. Andelen som stannar kvar i arbetskraften ökar även den med 20 till 50 procent av att pensionsåldern höjs med ett år enligt rapporten.

Figur 4 Skillnad i befolkningens sammansättning (alt. scenario – basscenariot)



Av figuren ovan ser vi bl.a. att antalet sysselsatta år 2050 ökar med nästan 180 000 personer (drygt tre procent) jämfört med basscenariot⁸. Notera att summan av de olika förändringarna av befolkningen per statusgrupp i figuren ovan är noll, dvs. befolkningen är oförändrad men dess sammansättning på olika statusgrupper ändras.

Inkomster

Modellen innehåller medelbelopp för varje grupp eller kohort avseende löner, pensioner, övriga beskattningsbara inkomster mm. Uppgifterna kommer från SCB och avser hushållens inkomster från 2014. Uppgifterna är behäftade med viss osäkerhet eftersom de kommer från ett framskrivet urval (Star-urvalet omfattande cirka 1,7 miljoner individer) från 2013. Justeringen till 2014 har gjorts med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler⁹.

Inkomsterna är individualiserade, där de vuxna individerna antas dela på de mer hushållsanknutna bidragen såsom barnbidrag, bostadsstöd, ekonomiskt bistånd mm.

Tabell 2 Medelbelopp som ingår och dess totalsumma, mnkr 2014

Lön och inkomst av näring	1 533 000
Sjukpenning	26 100
A-kassa	14 000
Arbetsmarknadsutbildning	13 000
Sjuk- eller aktivitetsersättning	39 000
Änke- omställningspension	13 400
Arbetskkadeersättning	0,04
Assistansersättning	28 100
Inkomstpension**	255 000
Premiepension**	3 400
Tjänstepension	101 900
Garantipension*	16 700

⁸ Med sysselsatt avses att lönen är den huvudsakliga inkomsten, vilket skiljer sig från t.ex. arbetskraftsundersökningens (AKU) definition på sysselsatta.

⁹ Regelförändringar innebär att modellen justeras och uppdateras med de belopp som är konsekventa med dessa.

Övriga beskattningsbara ersättningar såsom föräldrapenning m.m.	76 100
Bilstöd	340
Arbetshjälpmedel	160
Bostadstillägg och äldreomsorgsbidrag*	13 600
Handikappersättning	1 300
Övriga utbildningsbidrag	1 200
Etableringsersättning	700
Ekonomiskt bistånd*	10 500
Övriga bidrag	64 500

* simuleras i modellen

** följer årskullen, s.k. kohortbaserade

I modellen simuleras grundskyddet och vissa skatter. I tabellen nedan redovisas de simulerade skatterna för 2014.

Tabell 3 Simulerade skatter i modellen, mnkr 2014

Statlig inkomstskatt	48 400
Kommunal inkomstskatt	599 200
Skattereduktion för arbetsinkomster och pensionsavgiften	201 700
Sociala avgifter exkl. pensionsavgiften	310 800

Medelbeloppen för de olika grupperna skrivs sedan fram under perioden till 2050 med önskad tillväxt för scenariot. Tillväxten till denna analys följer initialt regeringens prognos för timlönutvecklingen mm för att 2020 och senare följa prognosstandard¹⁰.

För att beräkna de finansiella effekterna av Pensionsåldersutredningens (PÅU) förslag behöver modellen kunna hantera olika beloppsvariabler. Det rör sig primärt om olika socialförsäkringsförmåner och generella bidrag men också om inkomstskatter, socialavgifter och indirekt skatt (se ovan). Alla finansiella flöden som har större betydelse för hushållen och som påverkas av Pensionsåldersutredningens förslag, är inkluderade i modellen. De som saknas är assistansersättning som har utelämnats av analystekniska svårigheter. Bilstöd, nystartsjobb och skattereduktion för fastighetsavgiften är beräknade utanför modellen men dessa är ytterst marginella och saknar betydelse för det ekonomiska resultatet.¹¹

¹⁰ Några ekonomiska antaganden:

År	Real timlön tillväxt	Real avkastning	Balanstal
2015	2,90%	4,65%	1,004
2016	2,30%	4,04%	1,0375
2017	1,60%	3,33%	1,0143
2018	0,90%	2,62%	1,0285
2019	1,20%	2,92%	1
2020	1,80%	3,53%	1

¹¹ Belopp beräknade utanför modellen, mnkr 2015

Statlig skattereduktion för fastighetsavgiften	20
Bilstöd	1
Nystartsjobb	1
Utelämnats: Assistansersättning	-

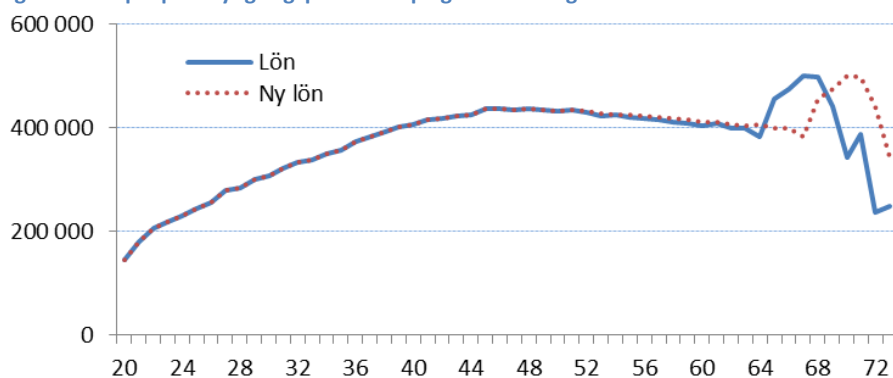
För varje cell eller kohort (ålder, kön och statusgrupp) finns således genomsnittlig lön, utbetald A-kassa, sjukpenning, mm samt olika hushållsanknutna bidrag såsom t.ex. bostadstillägg (där de vuxna antas dela på bidragen). De flesta medelbelopp följer en s.k. *tabellprincip*: enligt vilken kohorten ärver beloppsvärdet som gruppen hade året innan justerat för generella inkomstförändringar. Den allmänna inkomstrelaterade pensionen ärvs dock inte på samma sätt utan den följer snarare årskullen och omräknas årligen enligt gällande regler¹².

För att fånga effekten av PÅU:s förslag sker vissa avsteg från tabellprincipen med medelbelopp. Ett sådant exempel är vid förskjutning av den högsta åldern för sjukersättningen. När sjukersättningen fås efter 64 års ålder kan tabellprincipen inte tillämpas eftersom vi inte kan observera utbetalade ersättningar i högre åldrar än 64. Detta hanteras så att medelbeloppet för sjukersättning vid 65 års ålder hämtas från 64-åringarna när riktåldern höjs till 66 och så vidare.

I båda scenarierna antas att den reala lönetillväxten i ekonomin på sikt är 1,8 procent per år¹³. Även kommunalskatten anges för scenarierna och dessa antas vara desamma och oförändrade under perioden med 32 procent (vilket motsvarar i stort den genomsnittliga vägda kommunalskatten för 2015).

Pensionsåldersutredningens förslag om riktålder antas innebära att gällande normer för pensionsålder bryts. Den senarelagda pensioneringen innebär även att minskningen av arbetad tid fördröjs vilket innebär att lönen och inkomstrelaterade ersättningar också kommer att påverkas. Denna process kallas ibland för en "föryngringsprocess". I figuren nedan symboliseras föryngringen eller förskjutningen med den streckade linjen.

Figur 5 Exempel på föryngringsprocessen på genomsnittliga årslöner¹⁴



¹² Inkomstpensionen t.ex. följsamhetsindexeras. Premiepensionen är reellt oförändrad eftersom vi antar att förskottsräntan i stort överensstämmer med den faktiska reala avkastningen.

¹³ Notera att i modellen fås en naturlig realeffekt av att befolkningen (volymen) ökar förutom ökade timlöner i modellen. Modellen har karaktären av att vara medelfristig eller lång varför modellen antar att övriga ersättningar och bidrag följer inkomstillväxten, dvs oförändrad politik där utgiftsområdena och skatteinkomsterna är inkomstindexerade i stället för prisindexerade (som de flesta offentliga utgifter är på kort sikt).

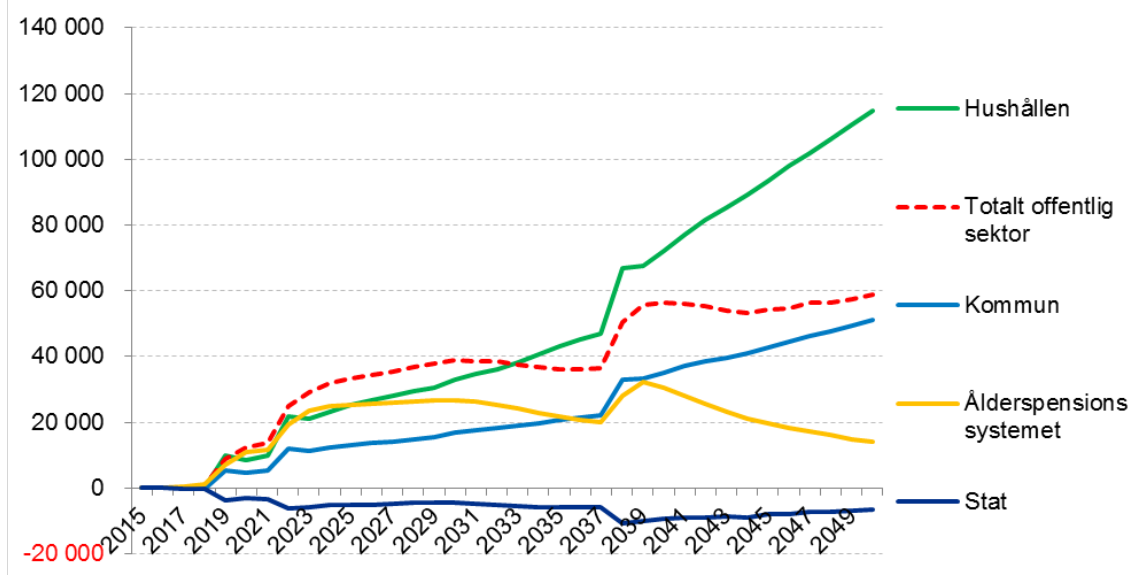
¹⁴ Figuren är enbart med för att illustrera principen med föryngringen. Ökningen som syns vid 65 års ålder beror på s.k. selektionsurval. De som väljer att stanna kvar på arbetsmarknaden har andra egenskaper än de som väljer att gå tidigare i pension.

I det alternativa scenariot med Pensionsåldersutredningens förslag om riktålder sker en uppjustering av inkomstpensionerna eftersom en senarelagd pensionering innebär att pensionen blir högre. Skälet till att pensionerna ökar är dels att ett lägre delningstal används, dels att pensionskapitalet förräntas under den uppskjutna perioden och dels att nya pensionsrätter tjänas in. Medelbeloppet har i modellen justerats för dessa faktorer i det alternativa scenariot¹⁵.

Finansiella effekter

Ett senarelagd utträde från arbetsmarknaden där ålderspensioneringen skjuts upp får positiva effekter på samhällsekonomin. Notera att en höjd lägsta ålder innebär en ökad sysselsättning som förbättrar hushållens disponibla inkomster. De individer som berörs, de som nu inte längre tillåts gå i ålderspension vid 61 års ålder, torde dock ha uppskattat värdet av fritiden som pensionering innebär högre än den inkomstökning, som följderna blir av att den lägsta pensionsåldern höjs. Nyttan av fritid (pension) och konsumtion (arbete) studeras inte utan enbart de finansiella effekterna av Pensionsåldersutredningens förslag om höjd lägsta pensions- och riktålder¹⁶. Den finansiella effekten av Pensionsåldersutredningens förslag om lägsta pensionsålder och riktålder som antas öka arbetsutbudet och minska antalet ålderspensionärer visas i figuren nedan.

Figur 6 Finansiell effekt för offentlig sektor och hushållen, 2015-2050, uttryckta i dagens priser och i mnkr, jämfört med basscenariot

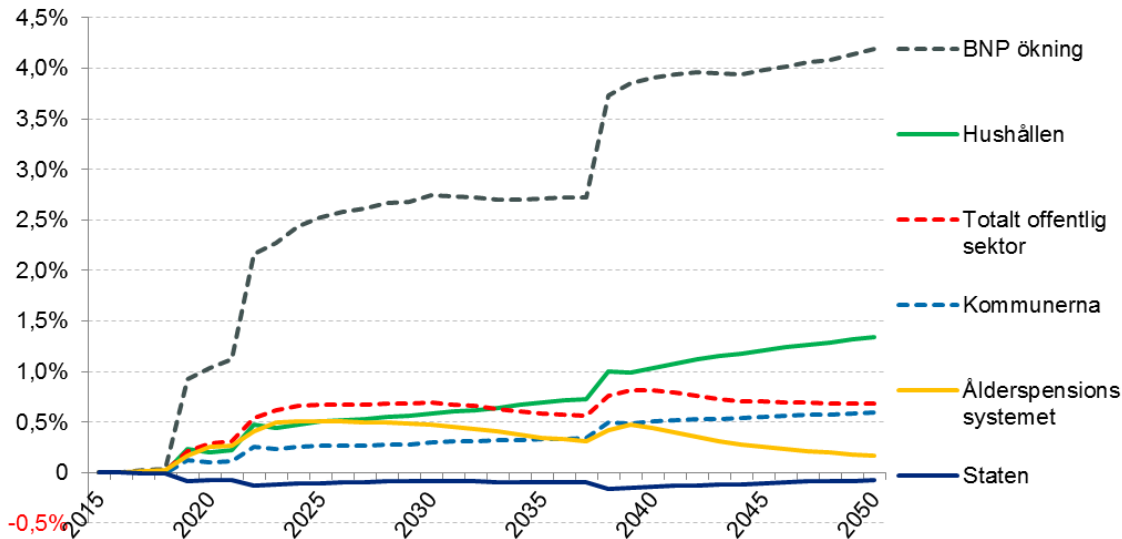


¹⁵ En högre pension torde innebära en ökad sannolikhet för att vilja gå i pension tidigare. Modellen bortser från denna inkomsteffekt och substitutionseffekt varför dessa ligger explicit i övergångssannolikheterna.

¹⁶ En ökad sysselsättning innebär ökad nytta för alla, s.k. positiv extern effekt, eftersom det leder till en ökad skattebas som gagnar hela samhället.

Den finansiella effekten som andel av det nya samlade produktionsvärdet (BNP) illustreras nedan.

Figur 7 Finansiell effekt för offentlig sektor och hushållen som andel av BNP¹⁷, 2014-2050



Scenariot med Pensionsåldersutredningens förslag om höjd lägsta ålder för pensionering samt riktålder som antas ändra och höja normen för pensionering beräknas öka tillväxten med omkring fyra procent 2050. Hushållens disponibla inkomster ökar till cirka 1,3 procent 2050. Pensionssystemets finansiella sparande ökar initialt, men ökningen avtar från och med omkring 2026 för att åter öka 2038 när en ny höjning av riktålder sker. Därefter avtar sparandet till slutet av 2050. Skälet till dessa återgångar är att en senarelagd pensionering först förstärker pensionssystemet via nya avgiftsinkomster och återgången därefter beror på att dessa avgifter innebär att nya pensionsrätter har intjänats som ökar pensionsutbetalningarna.

Statens finansiella sparande riskerar att försämrans av förslaget med riktålder. Skälet är att utbetalningarna från sjukersättning och A-kassa ökar då fler får sjukersättning och a-kassa när åldersgränserna för försäkringarna höjs med riktåldern. Dessutom ökar statens skatteutgifter för skattereduktioner eftersom en ökad sysselsättning innebär ökad reduktion för individernas pensionsavgifter till det allmänna pensionssystemet samt ökat underlag för det s.k. jobbskatteavdraget. Statens utgifter för garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd minskar dock och stärker statsbudgeten. Statens budget förstärks även av att intäkterna från arbetsgivaravgifterna ökar när fler är sysselsatta¹⁸. Statens inkomstskatt ökar likaså men denna ökning är marginell eftersom det är enbart inkomster över brytpunkten för statlig inkomstskatt som påverkas. Notera att ett ökat arbetsutbud från personer som är äldre än 65 år (eller äldre än riktåldern) innebär att statsbudgeten försämrans p.g.a. skattereduktionerna för pensionsavgiften och jobbskatteavdraget överstiger statlig inkomstskatt. Statens

¹⁷ Andel av BNP efter förändring.

¹⁸ En avgift kräver dock i statsrätlig mening en motprestation. De ökade avgifterna bör täcka de ökade utgifterna för socialförsäkringsförmånerna. I arbetsgivaravgifterna ingår allmän löneavgift. Denna avgift kan sägas vara en ren skatt eftersom ingen direkt motprestation ges för avgiften. Denna avgift fungerar idag som ett dragspel för att den totala avgiftsuttaget ska vara oförändrad, 31,42 procent

inkomster från indirekta skatter ökar dock men osäkert med hur mycket beroende på den marginella konsumtionsbenägenheten för inhemsk konsumtion och med vilken moms och punktskatt som utgår på dessa varor.

I figuren ovan ingår inte statens intäkter från indirekta skatter från mervärdesskatt och punktskatter. Dessa ökar då hushållens disponibla inkomster förbättras. Om den inhemska konsumtionen utgör 60 procent av den ökade disponibla inkomsten (dvs. av inkomstförbättringen sparas eller konsumeras 40 procent utomlands) och konsumtionsskattens innehåll i medeltal utgör 20 procent av priset (dvs. pålägget på priset för moms och punktskatter är i genomsnitt 25 procent) så innebär det årligt successivt ökade statliga och offentliga inkomster med omkring 0,01-0,2 procent av BNP under perioden fram till 2050. Om de indirekta konsumtionsskatterna inkluderas så förbättras statens och offentliga sektorns finansiella sparande med motsvarande andel. I tabellen nedan inkluderas de beräknade indirekta skatterna i statens och offentliga sektorns finansiella sparande.

Tabell 4 Finansiell effekt för offentlig sektor och hushållens disponibla inkomster efter betalda konsumtionsskatter, mnkr och uttryckta i dagens priser:

	2017	2019	2022	2038	2050
Stat inkl. indirekta skatter	-300	-2 500	-3 400	-2 700	7 300
Kommunsektorn	0	5 300	11 900	33 100	51 200
Ålderspensionssystemet	600	7 200	19 200	28 200	14 200
Totalt offentlig sektor	200	10 000	27 600	58 600	72 600
Hushållens disponibla inkomster efter betalda indirekta skatter	100	8 700	19 300	58 800	101 100

Observera att beloppen är avrundade varför delsummorna inte nödvändigtvis stämmer med totalen.

Ett mer pessimistiskt scenario av Pensionsåldersutredningen är att riktåldern inte får någon normerande effekt på pensioneringen. Om enbart höjningen av den lägsta åldern påverkar sysselsättningen så beräknas sysselsättningen öka med cirka 80 000 och den ekonomiska tillväxten (BNP) ökar med omkring 0,8 procent fram till 2050. Hushållens disponibla inkomster beräknas i detta mer negativa utfall att öka med 0,5 procent. Skälet till att de disponibla inkomsternas ökning är lägre beror på att skatterna höjs när åldersgränserna i skattesystemet förskjuts uppåt med riktåldern. Pensionssystemets finansiella sparande ökar liksom figuren ovan initialt, men ökningen avtar from cirka 2026 för att omkring 2045 vara lägre än i basalternativet. Skälet till denna återgång är att en senarelagd pensionering förstärker pensionssystemet via nya avgiftsinkomster och återgången beror på att dessa avgifter därefter ger nya pensionsrätter som i framtiden ökar pensionsutbetalningarna. Statens finansiella sparande försämras av ökade utgifter för socialförsäkringar men förstärks av ökade arbetsgivaravgifter Kommunernas finansiella sparande förstärks av att den lägsta åldern för pensionering höjs när fler blir sysselsatta.

Nedan återges den finansiella effekten för de olika sektorerna från tabell 4 ovan nedbrutet på olika ekonomiska storheter såsom t.ex. lönesumma, pensioner, skatter m.m. Sist ges även några kommentarer om företagssektorn.

Storheternas belopp är angivna med det tecken som de beräknas påverka det finansiella sparande för angiven sektor. Sjukersättningen kommer till exempel att öka

av att fler får ersättningen när riktåldern höjs. För staten som står för ersättningen anges därmed med ett negativt tecken och för hushållen som mottar ersättningen med ett positivt tecken. Alla belopp är i miljoner kronor och uttryckta i dagens prisnivå.

Hushåll

Pensionsåldersutredningens förslag innebär en ökad sysselsättning. Under perioden 2015-2050 kommer därmed hushållens löner att öka. Dessa beskattas och därmed ökar även den offentliga sektorns inkomster.

Ökad sysselsättning innebär initialt lägre pensionsutbetalningar samt att bostadstillägget påverkas och minskas. I tabellen redovisas hushållens disponibla inkomster fördelade på olika inkomstslag.

Tabell 5 Förändringen av hushållens disponibla inkomster 2017, 2019, 2022, 2038 och 2050 till följd av antaganden om Pensionsåldersutredningens ändrade normbildning för pensionering, uttryckta i fasta priser och i mnkr.

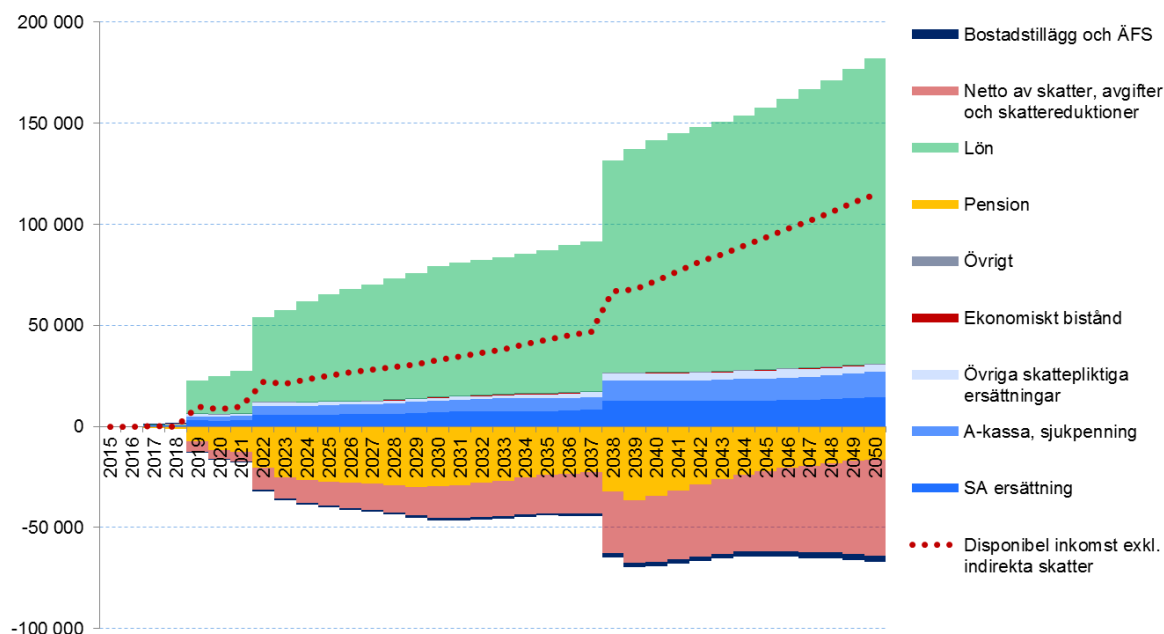
	2017	2019	2022	2038	2050
Lön	500	16 400	42 000	105 000	151 100
Sjukpenning och rehabilitering	200	1 200	2 200	5 200	6 500
A-kassa	0	400	800	1 800	2 400
Arbetsmarknadsstöd (utb.)	100	600	1 200	2 800	3 800
Aktivitets- och sjukersättning	100	2 900	5 900	12 900	14 300
Övriga skattepliktiga ersättningar (föräldrapenning m.m.)	0	1 000	1 700	3 300	3 400
Efterlevandepension	0	100	100	100	200
Inkomstpension	-500	-4 200	-12 000	-10 800	9 700
Premiepension	-100	-400	-1 300	-1 700	2 400
Garantipension	0	-500	-1 000	-3 700	-6 400
Tjänstepension	-200	-2 200	-6 000	-15 700	-22 100
Statlig inkomstskatt	0	-500	-1 300	-3 400	-4 800
Kommunal inkomstskatt	0	-5 400	-12 000	-33 300	-51 500
Ålderspensionsavgift	0	-1 200	-2 900	-7 200	-10 200
Skattereduktioner	100	1 900	5 100	13 000	18 800
Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	0	-300	-700	-1 900	-3 100
Ekonomiskt bistånd	0	0	100	300	300
Övriga bidrag	0	0	0	0	0
Summa	100	9 900	22 000	66 900	115 000
Indirekta skatter	0	-1 200	-2 600	-8 000	-13 800
Disponibel inkomst efter betalda indirekta skatter	100	8 700	19 400	58 900	101 200

Notera att beloppen är avrundande så att summan av delbeloppen inte nödvändigtvis överensstämmer med totala beloppet.

Beloppen i tabellen är angivna med det tecken som de beräknas påverka hushållens disponibla inkomster.

Nedan ges en grafisk illustration av hushållens förändrade disponibla inkomster (exkl. konsumtionsskatter).

Figur 8 Förändringen av hushållens disponibla inkomster av Pensionsåldersutredningens förslag om riktålder och höjd lägsta ålder för pensionsuttag, uttryckta i dagens priser och i mnkr



Staten

Nedan ges motsvarande tabell som beskriver uppkomsten eller vilka faktorer som beskriver förändringen i statens finansiella sparande.

Tabell 6 Förändringen av statens finansiella sparande 2017, 2019, 2022, 2038 och 2050 till följd av antaganden om Pensionsåldersutredningens ändrade normbildning för pensionering, uttryckta i dagens prisnivå, mnkr.

	2017	2019	2022	2038	2050
Sjukpenning och rehabilitering	-200	-1 200	-2 200	-5 200	-6 500
A-kassa	0	-400	-800	-1 800	-2 400
Arbetsmarknadsstöd (utb.)	-100	-600	-1 200	-2 800	-3 800
Aktivitets- och sjukersättning	-100	-2 900	-5 900	-12 900	-14 300
Arbets-skadeersättning	0	0	0	0	0
Assistansersättning	0	0	0	0	0
Garantipension	0	500	1 000	3 700	6 400
Övriga skattepliktiga ersättningar (Föräldrapenning m.m.)	0	-1 000	-1 700	-3 300	-3 400
Arbets-hjälpedel	0	0	0	0	0
Bostadstillägg och ÄFS	0	300	700	1 900	3 100
Handikappersättning	0	0	-100	-100	-200
Efterlevandepensioner	0	-100	-100	-100	-200
Arbetsmarknadsutb. ersättning	0	0	0	0	0

	2017	2019	2022	2038	2050
Etableringsbidrag	0	0	0	0	0
Övriga bidrag	0	0	0	0	0
Nystartsjobb (skattekredit)	0	-100	-200	-500	-600
Statlig inkomstskatt	0	500	1 300	3 400	4 800
Skattereduktioner	-100	-1 900	-5 100	-13 000	-18 700
Arbetsgivaravgifter till staten	100	4 100	10 000	24 100	33 900
ÅP-avgifter	0	-1 000	-2 000	-4 500	-5 200
Staten exkl. indirekta skatter	-300	-3 800	-6 300	-11 200	-7 100
Indirekta skatter ^Ω	0	1 200	2 600	8 000	13 800
Staten inkl. indirekta skatter	-300	-2 600	-3 700	-3 200	6 700

^Ω Beräknas som att den inhemska konsumtionen utgör 60 procent av hushållens disponibla inkomst och att konsumtionsskattens innehåll är 20 procent (pålägg om 25 % på priserna), dvs. implicit skattesats om 12 procent.

Observera att summorna är avrundade till närmaste 100 mnkr varför summan av delarna inte nödvändigtvis summerar till det totala beloppet.

Beloppen i tabellen är angivna med det tecken som de beräknas påverka statens finansiella sparande.

Kommunerna och Landstingen

För kommunsektorn innebär scenariot om höjd lägsta ålder och riktålder med ökad sysselsättning som följd att huvudsakligen påverkas och ökas skatteinkomsterna, jfr tabellen nedan.

Tabell 7 Förändringen av kommunernas finansiella sparande 2017, 2019, 2022, 2038 och 2050 till följd av antaganden om Pensionsåldersutredningens ändrade normbildning för pensionering, uttryckta i dagens priser och i mnkr.

	2017	2019	2022	2038	2050
Assistansersättning*	0	0	0	0	0
Kommunalinkomstskatt	0	5 400	12 000	33 300	51 500
Ekonomiskt bistånd	0	0	-100	-300	-300
Summa	0	5 300	11 900	33 100	51 200

* Ej medtagen av analystekniska svårigheter.

Observera summorna är avrundade till närmaste 100 mnkr varför summan av delarna inte nödvändigtvis summerar till det totala beloppet.

Beloppen i tabellen är angivna med det tecken som de beräknas påverka kommunernas finansiella sparande.

Ålderspensionssystemet

I tabellen nedan redovisas utgifterna för pensionerna och avgiftsinkomsterna inom ålderspensionssystemet. Ålderspensionssystemet utgörs av inkomstpensionerna¹⁹.

¹⁹ Premiepensionen tillhör enligt nationalräkenskaperna hushållen. Garantipensionen betalas ut av staten.

2016-01-23

Tabell 8 Förändringen av ålderspensionssystemets finansiella sparande 2017, 2019, 2022, 2038 och 2050 till följd av antaganden om Pensionsåldersutredningens ändrade normbildning för pensionering, dagens prisnivå och i mnkr

	2017	2019	2022	2038	2050
Inkomstpensionen	500	4 200	12 000	10 800	-9 700
Ålderspensionsavgifter	100	3 000	7 200	17 400	23 800
Summa	600	7 200	19 200	28 200	14 200

Obs summorna är avrundade till närmaste 100 mnkr varför summan av delarna inte nödvändigtvis summerar till det totala beloppet.

Beloppen i tabellen är angivna med det tecken som de beräknas påverka ålderspensionssystemets finansiella sparande.

En ökad sysselsättning innebär dels högre avgiftsinkomster till pensionssystemet, dels lägre pensionsutbetalningar. Initialt fås en direkt stärkande effekt på pensionssystemets finansiella sparande och dess finansiella stabilitet. Avgifterna ger en motsvarande pensionsrätt vilket i framtiden leder till ökade pensionsutbetalningar.

Modellen tar ingen hänsyn till att buffertfonden i inkomstpensionssystemet påverkas av utredningens förslag eftersom en högre sysselsättning hos de äldre ger ökade avgiftsinkomster till inkomstpensionssystemet. Ökade avgifter påverkar buffertfonden och dess framtida avkastning positivt. Det innebär att ålderspensionssystemets finansiella sparande i viss mån underskattas.

Även hushållens pensioner kan komma att påverkas av buffertfonden eftersom det ger ett högre balanstal (kvoten mellan pensionssystemets tillgångar och skulder) och under en eventuell balanseringsperiod (med s.k. broms) så påverkas pensionsomräkningarna och utbetalningarna positivt. Ålderspensionssystemets finansiella sparande reduceras därmed. Modellen hanterar balanstalen explicit, vilket innebär ingen indirekt effekt på pensionsinkomsterna av scenariot med ökad sysselsättning²⁰. Nämnas kan att i Pensionsmyndighetens senaste prognos upphör balanseringen 2019 och att i dag finns inga regler för utdelningsrätt från buffertfonden. Om balansering skulle råda i framtiden eller riskera att aktiveras kommer de äldre hushållens inkomster att påverkas positivt av förslag som stärker inkomstpensionssystemet.

Successivt ökade livslängder ger dock lägre pensioner vid ett givet utträde från arbetsmarknaden, t.ex. 65 års ålder. Skälet till detta är att vid pensioneringen fördelas pensionskapitalet på förväntad återstående livslängd justerat för en förskottsrenta. Det s.k. delningstalet (det tal som behållningen ska delas med för att beräkna utbetald pension) blir högre (vilket ger lägre månatlig pension) om livslängden ökar. Ökade livslängder torde ge en viss överskattning av antalet pensionärer i basscenariot eftersom de ekonomiska drivkrafterna med lägre kompensationsgrader (pension i förhållande till slutlön) inte beaktas i övergångssannolikheterna. En låg kompensationsgrad kan vara ett incitament till att skjuta upp sin pension. Valet av pension (fritid) eller ytterligare konsumtion behandlas av ekonomer och utgår från teorin för arbetsutbud. I korthet kan sägas att teorin utgår från att individen väljer det som ger honom/henne störst nytta.²¹ Vid valet av att fortsätta arbeta eller gå i pension

²⁰ Modellen räknar således inte ut nya balanstal som i nästkommande perioder påverkar hushållens och pensionssystemets inkomster

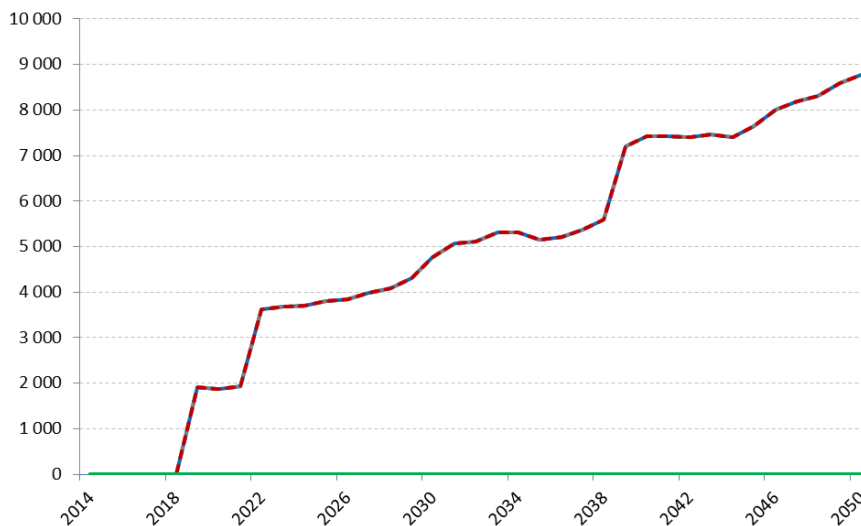
²¹ En ökning av kapitalinkomster, eller andra inkomster som inte beror på antalet arbetstimmar, kommer normalt att leda till ökad fritid, den s.k. inkomsteffekten. En löneökning eller skattesänkning leder också till en inkomsteffekt men samtidigt blir det "dyrare" att avstå från

så är individens egen hälsa av stor betydelse för beslutet. För personer som lever i parförhållande beror sannolikt pensionsbeslutet även på partners ålder och levnadssituation.

Företagen

Företagens lönekostnader berörs av att åldersgränsen för arbetsgivaravgifterna höjs i takt med riktåldern. Avgifterna beräknas öka med omkring 2–9 mdkr kronor per år under perioden 2019-2050 uttryckta i dagens priser. Ökningen uttryckt som andel av lönesumman är omkring 0,1 procent. Notera att 2019 höjs riktåldern med ett år liksom ytterligare ett år den 1 januari 2022 och 2038.

Figur 9 Statens ökade intäkter av höjda åldersgränser i arbetsgivaravgifterna (vilket motsvaras av företagens ökade lönekostnader för sociala avgifter), dagens prisnivå och i mnkr



Av de äldre har omkring 55 procent en privat arbetsgivare, 35 procent är kommunal- eller landstingsanställda och resterande 10 procent är statligt anställda. Det innebär att ovanstående belopp kan fördelas på olika arbetsgivare med dessa andelar.

2038 uppgår effekten av höjda åldersgränser till cirka 7,5 mdkr. Den ökade lönekostnaden för privata företagare uppgår därmed till omkring 4,1 mdkr och cirka 2,6 mdkr för kommuner och landsting.

Effekten ovan är den direkta statistiska effekten (dvs. utan ev. anpassningar) av höjd åldersgräns²². Förslaget i utredningen med riktålder innebär att antalet äldre ökar sitt arbetsutbud som antas, i sin helhet, efterfrågas av arbetsgivarna. Arbetsgivarnas

förvärvsarbete till förmån för mer fritid. Denna s.k. substitutionseffekt verkar mot mindre fritid och mer arbetstid. Vilken av inkomst- och substitutionseffekten som dominerar beror på individens preferenser.

²² Vissa företag med låga marginaler kan dock komma att varsla personal. Notera att beräkningen utgår från differensen av två scenarier som inte nödvändigtvis är förväntningsriktiga.

2016-01-23

Dok.bet. 21 (27)
Version PID148265
Dnr/ref. 1.0
N360

efterfrågan är dock högst frivillig och de kommer att anställa personal så länge dessa bidrar till ökad lönsamhet för företaget²³. Ett ökat arbetsutbud kommer givetvis att påverka marknadsekonomin samt att den ökade aggregerade efterfrågan hos hushållen kommer att ge följeffekter för arbetsgivarna och för hela ekonomin. Dessa är sannolikt positiva för hela ekonomin, även om vissa negativa effekter kan uppkomma.

²³ Marginalproduktivetsteoremet; där den sist anställda på marginalen bidrar till företagets lönsamhet.

BILAGOR

Pensionsåldersutredningens (PÅU, SOU 2013:25) förslag

Utredningen föreslår främst att de formella åldersgränserna ska höjas i takt med den ökade livslängden. Förslaget innebär att riktåldern höjs med 2/3 av ökningen i förväntad livslängd vid 65 års ålder, jämfört med nivån 1997²⁴. Förslag finns också på satsningar inom arbetsmiljöområdet och kompetensutveckling samt rätt till studiestöd²⁵ och flexibel arbetstid för äldre. Förslag finns även på åtgärder mot åldersdiskriminering samt bättre information om den ekonomiska effekten av längre arbetsliv och pensionering.

Riktåldern innebär i korthet följande:

- Gränsen för uttag av inkomstrelaterad allmän pension föreslås höjd från 61 till 62 år 2015, 63 år 2019 och därefter i takt med riktåldern.
- 65-årsgränsen för garantipension höjs från 65 till 66 år 2019 och därefter i takt med riktåldern.
- Åldersgränserna för sjukpenning, arbetslöshetsersättning och sjukersättning höjs i takt med riktåldern.

Dessutom fanns följande förslag med i utredningen som inte är medtagna i analysen/scenariot:

- Underlaget för garantipensionen ska inte påverkas av arbetsinkomster efter 65 årsålder. Arbetsinkomster efter 65 års ålder ska inte heller påverka bostadstillägget²⁶.
- 67-årsgränsen för anställningsskydd (LAS-åldern) höjs till 69 år 2016.
- 55-årsgränsen för uttag av tjänstepensioner och tidigare privat pensionssparande höjs till 62 år 2017.
- De som beviljats sjukersättning t.o.m. 2018 skulle följa nuvarande regler, dvs. att ersättningen skulle kunna uppbäras högst tills dess att man fyller 65 för att därefter övergå till ålderspension.

²⁴ Den årliga beräkningen av riktålder sker enligt följande formel:

$R_t = 65 + 2/3 \times (ML_{t-1} - ML_{97})$, där t är kalenderår och medellivslängderna (ML) kommer från SCB:s femåriga livslängdstabeller. Åldern avrundas därefter till helår.

²⁵ Genom att höja åldersgränsen för rätt till studier och högre studiebidrag (se sidan 160)

²⁶ Idag räknas inkomsterna utöver 24 000 kr (fribelopp) och överskjutande belopp viktas ned med 50 procent.

Översikt av ändrade åldersgränser (givet SCB livslängdsprognos) enligt utredningen

År	Rikt- ålder	Inkomst- relaterad pension	Garanti- pension	Tjänste- pension	LAS- ålder	Sjukpenning, arbetslöshets- och sjukersättning
2014	65	61	65	55	67	64
2015	65	62	65	55	67	64
2016	65	62	65	55	69	64
2017	65	62	65	62	69	64
2018	65	62	65	62	69	64
2019	66	63	66	63	70	65
2022	67	64	67	64	71	66
2038	68	65	68	65	72	67

Nämnas kan att en höjd riktålder med ett år innebär enligt utredningens antagande att arbetslivet förlängs med 0,35 år. Utredningen redovisade två alternativ för utvecklingen av antalet sysselsatta. I det första alternativet ökar antalet sysselsatta i samma takt som ökningen av befolkningen mellan 15-64 år. I det andra alternativet ökar sysselsättningen 0,3 procentenheter långsammare än befolkningen 15-64 år vilket motsvarar trenden under de senaste 30 åren. Antalet sysselsatta beräknas i utredningen därmed öka med omkring 150 000 respektive 140 000 personer år 2050 av den ökade riktåldern.

Enligt rapport till Pensionsåldersutredningen av Gabriella Sjögren Lindquist medför ett års höjd "pensionsålder" mellan 20 och 50 procents högre utträdesålder från arbetsmarknaden²⁷. I Pensionsåldersutredningen antas att personer i åldrarna 63-67 år förlänger arbetslivet med 0,35 år när riktåldern höjs med ett år. Genomslaget på sysselsättningen antas komma successivt under en period av fyra år, med början två år före förändringen i riktåldern. I två ytterligare scenarier antas 0,2 respektive 0,5 år. Dessa tre antaganden görs utifrån två alternativ om framtiden. I alternativ 1 växer antalet sysselsatta i samma takt som befolkningen och i alternativ 2 ökar sysselsättningen med 0,3 procentenheter långsammare än befolkningen, vilket enligt utredningen är förenligt med trenden under de senaste 30 åren.

Ökning av antal sysselsatta enligt PÅU:

År	Alt 1			Alt 2		
	låg	Medel	Hög	låg	Medel	Hög
2020	30 000	50 000	70 000	30 000	50 000	60 000
2030	60 000	100 000	130 000	60 000	90 000	130 000
2050	100 000	150 000	210 000	90 000	140 000	190 000

Det ökade arbetsutbudet kommer att motsvaras av en sysselsättningsökning. Det ökade utbudet kan dock inverka dämpande på reallöneutvecklingen.

²⁷ Bilaga till Pensionsåldersutredningen (SOU: 2011:05) "Om effekter på arbetsutbud och pensionering av förändringar av pensionsåldern – en forskningsöversikt" av Gabriella Sjögren Lindquist.

Pensionsåldersutredningen nämner att det som inverkar på lönebildningen är balansen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden, dvs. i princip arbetslösheten. Effekterna på sysselsättningen ovan avser enbart höjd riktålder och inte effekten av att den nedre gränsen för uttag av pension (61 årsgränsen) också höjs. Den beräknade sysselsättningseffekten bör därför vara högre eftersom båda gränserna höjs. Utredningen utgår från 2012 års befolkningsprognos och nuvarande modell på en senare prognos med en högre invandring.

Angående övre åldersgräns för dem med sjukersättning.

Pensionsåldersutredningen föreslog att de som beviljats sjukersättning t.o.m. 2018 skulle följa nuvarande regler, dvs. att ersättningen skulle kunna uppbäras högst tills dess att man fyller 65 för att därefter övergå till ålderspension. För dem som beviljas aktivitets eller sjukersättning fr.o.m. år 2019 skulle det däremot vara möjligt att uppbära ersättningen fram till dess att riktåldern uppnås varpå övergång till ålderspension sker. I beräkningar till denna rapport får alla SA-tagare, oavsett nybeviljandeår, uppbära sjukersättningen fram till riktåldern varpå övergång till ålderspension sker.

Beräkningarna i denna rapport stämmer ganska väl med Pensionsåldersutredningens redovisade uppgifter. I utredningen framgår de finansiella effekterna fram till 2020 medan denna rapport framgår den beräknade effekten fram till 2050. En skillnad är att flera offentliga utgifter som är kopplade till riktåldern fångas upp i beräkningarna till denna rapport. Utredningen föreslår dock ökade statliga utgifter på arbetsmiljöområdet vilket inte är medtaget i denna rapport. En ytterligare viktig skillnad mellan denna rapport och utredningen är olika makroekonomiska bedömningar.

Övergångssannolikheter

Övergångssannolikheten i modellen motsvaras av den ettåriga sannolikheten att tillhöra en viss statusgrupp förutsatt tidigare statusgrupp, kön och ålder samt att individen är vid liv om ett år.²⁸

Nedan i tabellform återges strukturen på övergångssannolikheterna till olika statusgrupper.

Sannolikheter för att tillhöra olika statusgrupper, förutsatt ålder och kön och tidigare statusgrupp.

Status ($t-1$)	Status (t)					
	1	2	3	4	5	6
1 – Pensionärer	P_{11}	P_{12}	P_{13}	P_{14}	P_{15}	P_{16}
2 – Sjuk- eller aktivitetsersättning	P_{21}	P_{22}	P_{23}	P_{24}	P_{25}	P_{26}
3 – Sjukskrivna	P_{31}	P_{32}	P_{33}	P_{34}	P_{35}	P_{36}
4 – Arbetslösa	P_{41}	P_{42}	P_{43}	P_{44}	P_{45}	P_{46}
5 – Sysselsatta	P_{51}	P_{52}	P_{53}	P_{54}	P_{55}	P_{56}
6 – Övriga	P_{61}	P_{62}	P_{63}	P_{64}	P_{65}	P_{66}

P_{rk} symboliserar andelen som året innan tillhörde grupp r och som nu tillhör gruppen k .

Summan av sannolikheter per rad, $P_{r1}+P_{r2}+\dots+P_{rk}$, är alltid ett²⁹. Notera att sannolikheterna är betingade av att individen är vid liv. För rad 1, gruppen pensionärer är sannolikheten att stanna kvar nästan ett ($P_{11}=1$) och övriga sannolikheter är obetydliga eller noll ($P_{1k}=0$, där $k>1$), dvs. chansen för en ålderspensionär att året efter vara pensionär är mycket hög (nästan 1) och att ålderspensionären går tillbaka till arbete är mycket liten.

Kolumnerna omtalar varifrån inflödet kommer och kolumnen summeras sällan till ett. För en given statusgrupp, t.ex. sysselsatta så motsvaras t.ex. P_{55} av andelen som även tidigare var sysselsatta.

Nedan redovisas ett exempel på övergångssannolikheterna till olika statusgrupper för sysselsatta och 60 år gamla.

Övergångssannolikheten till olika statusgrupper för sysselsatta män och kvinnor i 60 års ålder.

	Statusgrupp						Totalt
	1	2	3	4	5	6	
Män	8,3%	0,1%	0,9%	0,9%	87,3%	2,5%	100%
Kvinnor	6,4%	0,2%	0,8%	1,1%	89,5%	2,0%	100%

Sannolikheten att kvarstå i sysselsättning för 60 åringar är något högre för kvinnor än män, drygt två procentenheter (89,5 mot 87,3 procent).

²⁸ Matematiskt uttrycks det som $P(\text{Status}_{t+1} | \text{Status}_t, \text{Kön}, \text{Ålder}_{t+1} \text{ och } \text{Överlevt}_{t+1})$.

²⁹ Dvs. $\sum_{k=1}^6 P_{r,k} = 1$

I modellen är det möjligt att ändra inflödet av en specifik statusgrupp. Ändras inflödet så ska övriga radsannolikheter korrigeras så att radsumman blir ett. Det sker genom att sannolikheten för inflödet förändras procentuellt med en faktor (som vi kallar för Δ)³⁰. Ändras inflödet av t.ex. pensionärer ($k=1$) så påverkar det givetvis övriga gruppernas sannolikheter i motsatt riktning för att radsumman ska bli ett. De övriga gruppernas sannolikheter justeras med parametern λ som kan härledas till följande $\lambda_r = (1 - P_{r1} - P_{r1} \Delta) / (1 - P_{r1})$ och den korrigerade sannolikheten (P'_{rk}) utgör produkten av λ_r och P_{rk} där $k \neq 1$.³¹

³⁰ Där den nya sannolikheten $P'_{rk} = P_{rk}(1 + \Delta)$.

³¹ Genom att utnyttja uttrycket att $\lambda_r(1 - P_{r1}) + P_{r1} \times (1 + \Delta) = 1$ och att $\sum_{r=2}^6 P_{r,k} = 1 - P_{r1}$.

Vill vi ändra inflödet för någon annan grupp så görs det på motsvarande sätt. I beräkningsmodellen är det möjligt att samtidigt förändra sannolikheter för två statusgrupper simultant. Inflödet för de övriga fyra grupperna justeras på motsvarande sätt. Anta att vi vill ändra grupp 5 och 6 som justeras med Δ_5 resp. Δ_6 . De övriga gruppernas sannolikheter (P_{rk} där $k=1,2,3$ och 4) korrigeras i så fall med följande:
 $\lambda_r = \{1 - P_{r5} - P_{r6} - (P_{r5} \times \Delta_5 + P_{r6} \times \Delta_6)\} / (1 - P_{r5} - P_{r6})$, där de nya korrigerade sannolikheterna utgörs analogt av $\lambda_r \times P_{rk}$ där $k=1,2,3$ och 4 (de i exemplet korrigerade grupperna).

Några kommentarer till StateSim-modellen

StateSim modellen är ingen makroekonomisk modell som söker en allmän jämvikt i ekonomin. Rådande löner och övriga inkomster antas givna i modellen. Modellen har ingen efterfrågesida, ett ökat arbetsutbud kommer att efterfrågas utan att påverka löner eller andra priser i ekonomin. Ett ökat arbetsutbud från de äldre innebär en ökad lönesumma eftersom gruppen sysselsatta blir fler och gruppen icke sysselsatta blir färre. Inkomstökning för den äldre generationen torde till större del konsumeras och ge en ökad samlad efterfrågan i ekonomin med ytterligare ekonomisk tillväxt som följd.

Ett ökat arbetsutbud med ökad efterfrågan kan t.ex. även påverka den offentliga konsumtionen. Fler äldre i arbete ökar risken för t.ex. arbetsrelaterade skador. Ett ökat arbetsutbud med ökad efterfrågan i ekonomin får å andra sidan sannolikt andra vissa positiva hälsoeffekter. Ett ökat arbetsutbud av de äldre kommer även att påverka inkomstfördelningen. Hur den påverkas och hur andelen äldre med låg ekonomisk standard påverkas återges inte av modellen. Modellen fångar dock effekter på kön, åldersgrupper och statusgrupper eftersom den kohortbaserade modellen utgår från dessa grupper.

Statens konsumtionsskatter (mervärdesskatt och punktskatter) antas öka med 12 procent av hushållens ökade disponibla inkomster. Resonemanget bakom detta är att ökningen av inkomsterna antingen kan sparas eller konsumeras. Förr eller senare kommer allt att konsumeras och av den inhemska konsumtionen utgöra 60 procent av ökningen i disponibel inkomst (resten är således import och är ett läckage ur svensk konsumtionsbetraktelse), vidare antas momsens inkl. indirekta skatter utgöra 20 procent av denna ökning.

Modellen hanterar in- och utvandring. Men dessa storheter har inte varit i fokus för StateSim-modellen. Invandrarna hanteras i denna version som om de i stort är desamma som vilken medborgare som helst och därför påverkas inte kalkylerna av ökad invandring mer än att de ger en "volymeffekt" i modellen. Nämnas bör att de som utvandrat har ett intjänat pensionskapital i Sverige. Modellen fångar inte upp detta kapital och eventuella pensionsflöden till och från utlandet.

Ett ökat arbetsutbud med en ökad sysselsättning kan leda till att medelinkomsterna påverkas. Ändrade medelinkomster innebär att inkomstindex påverkas och därmed fås en effekt på inkomstpensionssystemet. Om de äldres medelinkomster avviker från de yngres kommer inkomstindex att ändras. I modellen antas att medelinkomsterna i stort är desamma varför ingen påverkan sker.

Pensionsåldersutredningens förslag med riktålder kan innebära en risk att vissa individer får för sig att de inte i framtiden kan gå i pension vid 65 år eller när de så önskar. Följden av att folk missförstår eller misstolkar principen med riktålder kan bli att folk passar på att ta ut pensionen i förtid innan riktåldern ändras. Denna "hamstringseffekt" antas vara försumbar och är inte medtagen i beräkningarna. "Hamstringseffekten" eller den tidigare lagda pensioneringen av rädsla för att inte få gå i pension när individen så önskar eller planerat torde vara försumbar för hela samhället men kan vara ödesdiger för enskilda individer som har missförstått förslaget med riktålder.

www.pensionsmyndigheten.se