

Underlag

Analys av ekonomiska incitament att återgå i arbete på kort och lång sikt för arbetssökande över 55 år



RiR 2021:6

Arbetsökande över 55 år

— regeringens och Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar

Inledning

Syfte och metod

I samband med granskningen *Arbetssökande över 55 år – regeringens och Arbetsförmedlingens styrning och prioriteringar (RiR 2021:6)* har Riksrevisionen gjort tre analyser som på olika sätt beskriver vilka ekonomiska incitament som arbetssökande som är 55 år och äldre möter jämfört med något yngre arbetssökande. Syftet har varit att försöka få en något bredare bild av vad som förklarar äldres långa arbetslöshetstider. Ekonomiska drivkrafter är en av de faktorer som påverkar enskildas vilja att söka och ta arbete.¹ Om arbetssökande över 55 år möter väsentligt sämre ekonomiska incitament att återgå i arbete än yngre arbetssökande kan det bidra till de längre arbetslöshetstiderna i gruppen.

För att belysa äldres ekonomiska incitament har vi analyserat:

- de kortsiktiga ekonomiska incitamenten att återgå i arbete genom beräkningar av ersättningsgrader och tröskeleffekter med mikrosimuleringsmodellen FASIT
- de långsiktiga ekonomiska incitamenten av ett ökat pensionsintjänande genom beräkningar av marginaleffekter i pensionssystemet med Pensionsmyndighetens typfallsmodell
- hur en ökad sysselsättning skulle påverka livsinkomsterna med hjälp av simuleringsmodellen SESIM.

För dessa tre analyser finns tillhörande underlagsrapporter med utförliga beskrivningar av metod och resultat:

- *En FASIT-analys av ekonomiska incitament att återgå i arbete*
- *Ekonomiska incitament att öka pensionsinkomsten*
- *En SESIM-simulering av en ökad chans till sysselsättning för äldre arbetslösa.*

Varken detta underlag eller underlagsrapporterna ingår i den beslutade granskningsrapporten. Underlagsrapporterna kan begäras ut från ärendets akt genom Riksrevisionens registratur.

Genomförande och kvalitetssäkring av analyserna

Nils Lundh och Tomas Ekerby har genomfört analyserna som presenteras i underlagsrapporterna och som sammanfattas i detta underlag till granskningen.² Delar av underlaget har genomgått extern kvalitetssäkring:

- Tommy Lowén på Pensionsmyndigheten har lämnat synpunkter på analysen utifrån Pensionsmyndighetens typfallsmodell
- Lennart Flood, professor i nationalekonomi, har lämnat synpunkter på analysen med simuleringsmodellen SESIM.

¹ Även andra aspekter som individens hälsa, normer för pensionsålder och eventuell partners arbetsmarknadsstatus har betydelse för viljan att arbeta.

² Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Elin Sundberg (projektledare) och Ann-Mari Skorpen.

Ekonomiska drivkrafter att återgå i arbete på kort och lång sikt för arbetssökande över 55 år

Sammanfattning

De ekonomiska incitamenten för att återgå i arbete påverkas i stor utsträckning av den sammantagna effekten av skatteregler och regler i olika transfereringssystem. Vi beskriver i analyserna den samlade effekten som systemen ger upphov till för individer som är arbetslösa.

Arbetssökande som är 55 år eller äldre möter i genomsnitt i stort sett likartade ekonomiska incitament att återgå i arbete som något yngre arbetssökande, enligt analyserna som utgår från mikrosimuleringsmodellen FASIT och Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Det gäller dels det ekonomiska utbytet på kort sikt av att som arbetslös återgå i arbete, dels det ekonomiska utbytet på längre sikt vid pension av att en individ ökar sina inkomster marginellt under senare delen av arbetslivet. De ekonomiska incitamenten skiljer sig dock mycket åt inom de åldersgrupper av arbetssökande som vi har studerat. Det betyder att arbetssökande som är 55 år eller äldre, precis som något yngre arbetssökande, möter olika starka ekonomiska incitament att arbeta. Exempelvis har arbetssökande med ett tidigare lågt pensionsintjänande ett sämre ekonomiskt utbyte av att öka sin inkomst i arbetslivet för att förbättra pensionen.

Analysen som bygger på simuleringsmodellen SESIM pekar på att det är svårt att väsentligt öka den disponibla inkomsten vid pension genom en ökad chans till sysselsättning senare i arbetslivet, särskilt om det sker efter 60 års ålder. Effekterna på nivån av den disponibla inkomsten vid pension är dock små för samtliga arbetssökande även då chansen till sysselsättning ökar redan vid 50 års ålder.

Att jämföra ekonomiska incitament för individer i olika åldrar

I de tre analyserna jämförs på olika sätt arbetssökande som är 55 år eller äldre med något yngre åldersgrupper. En svårighet med att jämföra åldersgrupper är att individerna kan värdera en ökad disponibel inkomst vid pension olika. En höjd pensionsinkomst kan förväntas ha en ökad betydelse för beslutet att arbeta ju äldre den arbetssökande är.³ De allra äldsta arbetslösa kan därför ha något svagare incitament arbeta mer om det har liten betydelse för den disponibla inkomsten efter pension. Olika åldersgrupper kan även skilja sig i fråga om familjebildning, karriärmöjligheter, hälsoaspekter och make/makas pensionering vilket också kan påverka de val man gör och därmed ens individuella ekonomiska drivkrafter.

³ Vi gör ingen diskontering av inkomster för att justera för detta i våra analyser.

Ekonomiska incitament att återgå i arbete på kort sikt – en FASIT-analys

Avsnittet svarar på följande fråga om vilka ekonomiska incitament äldre arbetslösa möter:

- Vad är det ekonomiska utbytet i disponibel inkomst på kort sikt för arbetslösa att ta ett arbete, jämfört med att fortsätta vara arbetslös?

Det ekonomiska utbytet att som arbetslös börja arbeta skiljer sig åt och mönstren är liknande i åldrarna 40 till 64 år

Det ekonomiska utbytet att återgå i arbete för heltidsarbetslösa mellan 55 och 64 år är i genomsnitt detsamma som för yngre arbetssökande mellan 40 och 54 år.⁴ För arbetssökande mellan 40 och 64 år är den disponibla inkomsten vid arbetslöshet i genomsnitt 75 procent av den disponibla inkomsten vid heltidssysselsättning.⁵ Detta mått kallas för ersättningsgraden och anger hur stor del av den disponibla inkomsten som kvarstår vid heltidsarbetslöshet i jämförelse med heltidssysselsättning.

Även tröskeleffekten är ett mått på det ekonomiska utbytet av att arbeta jämfört med att vara arbetslös. Måttet beskriver hur stor andel av bruttolönen som en individ inte får behålla när hen går från heltidsarbetslöshet till heltidsarbete. Analysen visar att ungefär 75 procent av bruttolönen går i genomsnitt bort i skatt och minskade transfereringar när en arbetslös person mellan 40 och 64 år går från heltidsarbetslöshet till heltidsarbete.⁶

Det ekonomiska utbytet av arbete skiljer sig mycket åt mellan olika individer inom samtliga åldersgrupper. För arbetssökande mellan 40 och 64 år skiljer sig tröskeleffekten från cirka 55 till 95 procent. En fjärdedel mellan 40 och 64 år har en hög tröskeleffekt på mellan 80 och 95 procent vilket visar på sämre ekonomiska incitament. Den fjärdedel som möter starkast ekonomiska incitament har en tröskeleffekt som ligger mellan cirka 55 och 70 procent. För vissa arbetssökande är det ekonomiska utbytet av att börja arbeta alltså litet.

Kort om analysen av tröskeleffekt och ersättningsgrad i FASIT

För att analysera det ekonomiska utbytet av att som arbetslös återgå i arbete har vi skattat tröskeleffekten och ersättningsgraden med mikrosimuleringsmodellen FASIT. FASIT skattar den privatekonomiska skillnaden på hushållsnivå mellan att vara heltidssysselsatt och heltidsarbetslös. I modellen finns skatte- och transfereringssystemens regler programmerade. Skattningarna har gjorts för individer som är arbetslösa i olika åldrar och utifrån en rad olika bakgrundsvariabler som kön, härkomst och inkomstnivå.

⁴ Se våra analyser i underlagsrapporten *En FASIT-analys av ekonomiska incitament att återgå i arbete*. För arbetssökande under 40 år är det ekonomiska utbytet något högre.

⁵ Avser medelvärde. Dagpenningen som betalas ut från den inkomstrelaterade delen av arbetslöshetsförsäkringen utgör 80 procent av den sökandes dagsförtjänst de första 200 dagarna i en ersättningsperiod, och därefter 70 procent, se 26 § lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring. Motsvarande bestämmelser finns om aktivitetsstöd och utvecklingsersättning för den som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program, se 5 § förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd. Ersättningsgraden som skattas i granskningen påverkas av den reglerade ersättningsnivån och av andra faktorer som inkomst över inkomsttaket i försäkringarna, eventuell påverkan på skatt och andra transfereringar som bostadsbidrag samt den samlade disponibla inkomsten för det hushåll som individen bor i. Ersättningsgraden tar i större utsträckning än tröskeleffekten hänsyn till hushållets storlek och att hushållet kan ha andra inkomster än individens bruttolön.

⁶ Avser medelvärde.

Ekonomiska incitament att förbättra sin pension – en analys med Pensionsmyndighetens typfallsmodell

Avsnittet svarar på följande fråga som bidrar till förståelsen för vilka ekonomiska incitament som äldre arbetssökande har att arbeta för att öka sin inkomst vid pension:

- Vad är det ekonomiska utbytet i disponibel inkomst efter pension av att individen får en marginell ökning av den pensionsgrundande inkomsten från då man är 50, 55 eller 60 år?

Det ekonomiska utbytet vid pension av att öka inkomsten marginellt vid 50, 55 eller 60 år är likartat mellan åldersgrupperna

Vi finner att vid pension får arbetssökande som är 55 år eller äldre ungefär samma ekonomiska utbyte av att öka den pensionsgrundande inkomsten marginellt under resten av arbetslivet (1 000 kr per månad) som de som påbörjar den marginella ökningen tidigare vid 50 års ålder. Denna så kallade margineffekt visar hur stor andel av en inkomstökning som efter pensionen kommer att falla bort till följd av ökad skatt och minskade bidrag.⁷ Ju högre andel av ett ökat intjänande under arbetslivet som omsätts i ökad disponibel inkomst vid pension, desto starkare är individens drivkrafter att arbeta, allt annat lika. Hur pensionen påverkas av ett ökat intjänande i arbetslivet är sannolikt särskilt viktigt för de arbetssökande som närmar sig ett uttag av pension.

Vår analys baseras på skattade margineffekter för totalt 96 olika typfall av arbetssökande med olika kön, av olika hushållstyper, som arbetat inom olika avtalsområden för tjänstepension och deras tidigare pensionsintjänande. Vi finner inte några tydliga indikationer på att margineffekten varierar med åldern för dessa typfall. Även denna analys visar dock på att det ekonomiska utbytet skiljer sig mycket åt mellan olika arbetssökande. Flera av de undersökta typfallen av arbetssökande i olika åldersgrupper möter margineffekter på cirka 90 procent, medan andra möter margineffekter på 30 procent. Höga margineffekter på 90 procent återfinns främst för typfall som har ett totalt tidigare pensionsintjänande som är under medianen inom sin grupp (samma avtalsområde och kön). Typfall som i stället har ett totalt tidigare pensionsintjänande som är över medianen inom sin grupp möter oftare lägre margineffekter på cirka 30 procent.

En margineffekt på 90 procent innebär att vid ett ökat intjänande under arbetslivet som ger en ökad inkomstrelaterad pensionsinkomst på 1 000 kronor, går 900 kronor bort genom skatt och minskat grundskydd såsom garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Den disponibla inkomsten som pensionär ökar därmed endast med 100 kronor. Om individen är gift eller sambo⁸ sjunker dock de högsta margineffekterna till omkring 50 procent, eftersom hen då inte är berättigad till bostadstillägg i samma utsträckning. Därmed förbättras de långsiktiga ekonomiska incitamenten att arbeta, allt annat lika.

⁷ Se underlagsrapport *Ekonomiska incitament att öka pensionsinkomsten*.

⁸ Make/maka antas ha samma historiska inkomst som det aktuella typfallet.

Vi ser liknande mönster i samtliga analyserade åldersgrupper – främst de typfall av arbetslösa som har ett tidigare lågt pensionsintjänande möter höga margineffekter vid pension av en marginellt ökad inkomst i arbetslivet. Dessa typfall möter sämre långsiktiga ekonomiska incitament huvudsakligen på grund av minskade inkomster från garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. De som har haft låga inkomster tidigare i livet kan också antas haft en sämre etablering på arbetsmarknaden. Resultaten visar att det är svårt att förbättra sin pension för de arbetssökande som haft jämförelsevis låga inkomster tidigare i livet, även när de ökar sina inkomster marginellt redan vid 50 års ålder. De har då hela 18 år kvar till den beräknade riktåldern för pension för denna åldersgrupp som är 68 år.

Kort om analysen av margineffekten för olika typfall

Vi har analyserat det ekonomiska utbytet vid pension med Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Vi har beräknat margineffekten på disponibelinkomsten vid uttag av pension av att arbetssökande vid olika åldrar ökar sin pensionsgrundande inkomst med 1 000 kr i månaden resten av arbetslivet. Analysen baseras på olika typfall av representativa inkomstprofiler för individer som 2018 var arbetssökande och 50, 55 eller 60 år, uppdelat på kön, hushållstyp, avtalsområde för tjänstepension och relativ nivå av tidigare pensionsintjänande. Vi har skapat 32 typfall för varje åldersgrupp. Analysen bygger därmed på en stiliserad bild av verkligheten utifrån skattade inkomster för olika individer, exempelvis en 60-årig ensamstående man som arbetat i privat sektor som tjänsteman.

Det är svårt att säga exakt hur vanliga olika typfall är i verkligheten, och därmed hur olika margineffekter fördelas för arbetslösa i befolkningen. I och med att vår analys bygger på representativa inkomstprofiler för de som var arbetslösa 2018 kan vi anta att de stora skillnader i incitament som vi finner för typfallen faktiskt speglar incitamenten i den verkliga gruppen arbetslösa.

Ekonomiska incitament att förbättra sin pension – en analys med simuleringsmodellen SESIM

Avsnittet svarar på följande fråga som bidrar till förståelsen för vilka ekonomiska incitament som äldre arbetssökande har att arbeta för att öka sin inkomst vid pension:

- Vilken betydelse för nivån av disponibel inkomsten efter pension skulle en ökad chans att vara sysselsatt ha för äldre arbetssökande?

En ökad sysselsättning har liten påverkan på pensionen

Som komplement till typfallsanalysen ovan har vi undersökt hur en ökad chans till sysselsättning från och med en viss ålder och under resten av arbetslivet skulle påverka inkomsterna vid pension för olika åldersgrupper av arbetslösa i befolkningen. Analysen kompletterar typfallsanalysen genom att nivån på ökade inkomster är i fokus, och inte bara hur stor andel av en inkomstökning som den arbetssökande får behålla. Vi följer också inkomstbanor för ett representativt urval av grupper av arbetslösa, snarare än för individuella typfall.

Resultaten visar på att en ökad jobbchans (sannolikhet att vara sysselsatt) för arbetsökande mellan 50 och 64 år ger högre arbetsinkomster och en högre disponibel inkomst under arbetslivet, men i lägst utsträckning för dem över 60 år. Effekterna på nivån av den disponibla inkomsten vid pension är dock små för samtliga arbetsökande, oavsett ålder. Det betyder att inkomstökningen som pensionär är liten mätt i kronor.⁹

Analysen baseras på ett representativt urval av arbetsökande och effekterna ska därmed tolkas som genomsnittseffekter i gruppen. I typfallsmodellen visas i stället det ekonomiska utbytet för olika stiliserade typfall av individer. SESIM-analysen visar på gruppnivå att det ekonomiska utbytet i genomsnitt är lågt, eftersom den disponibla inkomsten på gruppnivå inte påverkas nämnvärt av en ökad jobbchans. För att se om individernas möjlighet att öka sin inkomst genom en ökad jobbchans skiljer sig åt även i denna analys har vi därför delat upp de arbetsökande i dem som haft en kort tids arbetslöshet (upp till ett år) och dem med en längre arbetslöshet (mellan två och fem år). För dessa två grupper med olika stark förankring på arbetsmarknaden får vi liknande resultat – möjligheten att förbättra den disponibla inkomsten vid pension genom en ökad jobbchans är i genomsnitt liten både för dem med tidigare kortare och dem med tidigare längre arbetslöshet.

Kort om analysen av framtida inkomster i SESIM

Vi har använt mikrosimuleringsmodellen SESIM för att beräkna de ekonomiska utfallen fram till 2040 för ett urval av personer som var arbetsökande 2018. Urvalet är uppdelat på tre åldersgrupper: 50–54 år, 55–59 år och 60–64 år. Två simuleringar har gjorts:

- ett normalscenario där en prognos av de ekonomiska utfallen för åldersgrupperna görs utifrån modellens variabler och antaganden. Variablerna som ingår i SESIM-modellen är exempelvis utbildningsnivå, hushållstyp, arbetsmarknadsstatus, socialförsäkringsutnyttjande och inkomster. SESIM tar även hänsyn till befolkningsutveckling, inkomstutveckling, ekonomisk tillväxt och andra makroekonomiska antaganden¹⁰
- ett alternativt scenario där prognosen görs med en ökad sannolikhet att vara sysselsatt under arbetslivet jämfört med i normalscenariot (en ökad jobbchans).¹¹ Sannolikheten att vara sysselsatt förändras proportionellt i förhållande till varje individs ursprungliga sannolikhet att vara sysselsatt. Tidpunkten för att bli ålderspensionär påverkas inte.

⁹ I likhet med de tidigare analyserna är det dock inga avgörande skillnader mellan åldersgrupperna vad gäller det relativa ekonomiska utbytet, det vill säga hur stor andel av ett ökat intjänande som individen får behålla. Det ekonomiska utbytet definieras som förändring i disponibel inkomst dividerat med förändring i arbetsinkomst vid de olika scenarierna.

¹⁰ SESIM innehåller mer än 500 variabler. Dock innehåller SESIM inga modeller som beskriver en beteendeförändring. Individerna reagerar och anpassar sig inte vid ändrade ekonomiska incitament. Liknande resonemang gäller för jämviktseffekter. Utbuds- och efterfrågeeffekter ingår inte heller.

¹¹ Genom simuleringen kan vi beskriva hur grupperns livsinkomster påverkas av en ökad sysselsättning som kan ses som en teoretisk reform. Det finns dock ingen koppling till ett konkret politiskt förslag.