© OECD, 2002.

© Software: 1987-1996, Acrobat is a trademark of ADOBE.

All rights reserved. OECD grants you the right to use one copy of this Program for your personal use only. Unauthorised reproduction, lending, hiring, transmission or distribution of any data or software is prohibited. You must treat the Program and associated materials and any elements thereof like any other copyrighted material.

All requests should be made to:

Head of Publications Service,
OECD Publications Service,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

© OCDE, 2002.

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférantes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,
Service des Publications de l'OCDE,
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16, France.

EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS

The challenges facing Sweden

Sweden has one of the oldest populations of all OECD member countries. The number of older people is rising rapidly and, by 2030, almost one in four Swedes will be over the age of 65. There is a risk that this will generate large upward pressures on public expenditures, while at the same time provoking acute labour shortages and slower economic growth. There is no simple solution to reduce these risks, but one thing is clear: to maintain an adequate level of social protection without increasing taxes, the employment rate of older workers (*i.e.* individuals aged 50 and over) will have to increase. This means that the long-term trend to early retirement will have to be reversed.

What has been accomplished so far?

Sweden has already taken important measures to address this major challenge. First, a major reform of the public pension system was introduced in 1999. Accordingly public pensions have been made more neutral vis-à-vis work-retirement decisions. In particular, the new pension system provides for a close link between pensions and contributions. The system has been designed to be financially stable with respect to changes in demographic trends, life expectancy and economic growth. There is also more flexibility to combine work and pensions as from the age of 61 and so there is no need for a partial pension system. Furthermore, compared to other OECD member countries, Sweden has one of the highest returns for every additional year of work from the age of 61 – and thus the incentive to remain in employment has been enhanced. However, the net difference between the maximum and minimum pension (guaranteed by the state) is currently small (less than SEK 2 000 per month), which may have dissuaded some individuals from building up long, continuous, careers in work. But, under the new pension system, this gap should widen, since the guaranteed pension is indexed to consumer price inflation while the earnings-related pension will be adjusted in line with real wages. Thus, it is important that these rules are kept unchanged.

Moreover, the social security and tax systems are based on an individual's own labour income rather than family or household income. This,

combined with well-developed public care systems for children and the elderly, contributes to explain Sweden's relatively high employment rates by OECD standards. Finally, there appears to be a well-established tradition of lifelong learning in Sweden. The level of educational attainment is high overall and the incidence of adult vocational training is also high and equally distributed by both age and gender.

Areas where further reform is required

Though these achievements should be acknowledged, there is still room to improve further employment prospects for older workers. First, the recent reform of public pensions may increase pressure to use disability schemes as a route to early retirement. Sickness benefits may already have become a route to early exit from the labour market. In 1997, sickness-benefit levels were increased, and since then there has been a spectacular rise in the number of recipients of sickness benefits: these have practically doubled since 1997. At present, 10% of older workers are on long-term sick leave. This not only represents a reduction in effective labour supply but may be the first step to permanent withdrawal from the labour market since some of those currently on long-term sick leave will become eligible for a disability pension. More generally, there are cases where the difference between social benefit levels and labour income is negligible, especially if taxes are taken into account, which reduces the incentive to remain in work or to find work if not employed.

Second, employment services need to "activate" job-search on the part of the older unemployed. All too often, there has been little interest in making active labour market programmes available to this group. Instead, reducing their labour market participation has often been regarded as a better alternative, especially in the presence of youth unemployment. Programmes for older job seekers, if well targeted, may help here.

Third, employment protection legislation is quite restrictive and rules such as the first-in-last-out rule in the case of redundancies that aim at protecting older workers may actually do the opposite. Since the first-in-last-out rule reduces mobility of older workers it may also lower their employability. In fact, many workers aged 45-64 years would prefer to move to another region or to have a salary decrease rather than having their employment protection reduced.

Fourth, for defined-benefit occupational pension schemes – covering, for example, white-collar workers in the private sector and employees with incomes above the social security ceiling in the state sector – premiums (paid by employers) increase with age. It is therefore of major importance that less costly

and age-neutral schemes are developed. Because most of these schemes are based on the final salary of retiring workers, they also potentially reduce flexibility for older workers, especially concerning reduced working time or switching to a job with lower pay.

Fifth, working-time flexibility should be increased and entitlements to part-time work strengthened. More emphasis should be placed on adapting workload and working time to individual needs and to have possibilities to recuperate *i.e.* finding a balance between each worker's individual capacity and workload. The government, together with social partners, should initiate a research programme to identify best practices with respect to the work environment and reorganisation of work to facilitate employment of older workers. Some form of public subsidies may be required for employers to adapt their workplaces to the needs of older workers. This would serve to alleviate any additional costs to employers of complying with any future anti-age discrimination legislation.

Sixth, there is still room to strengthen incentives to invest in human capital. Given Sweden's very compressed wage structure, the return to additional training in the form of higher wages is presently small. Nevertheless, older workers should be encouraged to undertake training by removing the age limit of 41 for receiving a study loan.

Finally, attitudes and perceptions need to change. Employer surveys reveal a reluctance to recruit older workers – this group being less attractive to employers than other disadvantaged categories of job seekers such as immigrants or the disabled. These negative attitudes may also reflect a certain degree of age discrimination. As an example, vacancies are sometimes advertised in newspapers with age criteria, implying that older workers cannot apply to certain positions.

In sum, a comprehensive reform strategy is needed to improve employment prospects of older workers. It should encompass not only measures to enhance the work incentives that are embedded in the welfare system, but also action on the demand-side. Therefore, the following policy recommendations are put forward as possible elements of this strategy:

- *Eligibility criteria for social insurance should be strengthened.* The pressure on social security schemes as a way to early retirement is currently very high and will increase considerably in the future since the new pension system will make it less favourable to use occupational pensions as a way out of the labour market. Eligibility conditions for the disability pension have been tightened in the past but may need to be tightened further.

- *The decision process for disability pension should be reviewed*. The reason is that decisions are taken on a local basis, but with funding at a national level. The weak links between the agency that grants benefits (local officers, in close interaction with applicants, employers and unions), and the agency that funds the benefits (the state), are problematic. A more coherent decision process would increase efficiency of benefit delivery and reduce abuse. Monitoring of eligibility for disability benefits should be strengthened.

- *The number of recipients on long-term sickness should be reduced*. In general, sickness benefits are not only easier to access but also higher than disability benefits. This has – in combination with the lack of a checking or a monitoring system – provoked a substantial increase in the number beneficiaries. To reduce the number of recipients, sickness benefits should be limited to a maximum period of one year. Additional medical assessments by a doctor from the sickness insurance (*i.e.* other than the person's treating doctor) should be introduced and a system with random checks considered.

- *Employment offices should focus more on older people*. Employment offices should "activate" job-search on the part of the older unemployed. If needed, well-targeted active employment programmes should be made available to disadvantaged individuals in this group (special programmes already exist for youth, immigrants, academics, etc., but not for older workers). It is also important that public programmes in general do not encourage older workers to leave the labour market.

- *Skills of older people should be enhanced*. While the possibilities for lifelong learning are generally quite good, the new rule in the study-support system, which limits the possibility to receive a study loan above the age of 41, should be abolished. It is important, however, that this is accompanied by more opportunities to take short or modular courses for older people for whom longer, traditional educational courses may involve low or negative rates of return in terms of foregone earnings.

- *Employment protection legislation, especially the first-in-last-out rule needs to be reviewed*. The rule favours older people in work to the detriment of those looking for work. Furthermore, the rule lowers mobility of older workers, which might affect their employability. Ultimately, older workers are protected by being employable and not by rules.

- *Bring forward legislation to meet the requirements of the EU directive on anti-age discrimination*. Legislation alone will probably not change attitudes and practices, but it would be important as part of a package to improve the labour market situation of older workers. It also sends out an important message for society. In particular, legislation should ensure that recruitment advertisements do not embody any age restrictions.
- *Premiums for defined benefit occupational pensions are too high.* Thus, the social partners should aim at reaching agreements in order to lower the cost-burden on employers and thereby reduce their reluctance to hire and keep older workers.
- *The work environment, including work organisation, should be improved*. The work environment should be better tailored towards individual needs. This may encourage older workers to remain longer in employment and lower the number of sick leaves.
- *Working-time flexibility should be enhanced*. Some older workers would stay longer in the labour market if more flexible working hours were available to them. The social partners should be encouraged to include formal arrangements for part-time work in collective agreements.

RÉSUME ET RECOMMANDATIONS

Les défis de la Suède

La population suédoise est l'une des plus âgées de toute la zone de l'OCDE. Le vieillissement y augmente à un rythme rapide et d'ici à 2030, près d'un Suédois sur quatre aura plus de 65 ans. Cette situation risque d'engendrer d'importantes pressions à la hausse sur les dépenses publiques et de provoquer simultanément des pénuries aiguës de main-d'œuvre ainsi qu'un ralentissement de la croissance économique. Aucune solution simple ne permet de réduire ces risques mais une chose est claire : pour préserver un niveau adéquat de protection sociale sans augmenter les impôts, le taux d'emploi des travailleurs âgés (autrement dit des personnes âgées de 50 ans et plus) devra croître. Il faudra donc renverser la tendance bien établie au départ anticipé à la retraite.

Quelles mesures ont été prises jusqu'à présent ?

La Suède a déjà pris d'importantes mesures pour relever ce défi majeur. Premièrement, une grande réforme du système public de retraite a été adoptée en 1999. En conséquence de cette réforme, une certaine neutralité des pensions de retraite a été introduite par rapport à la décision de continuer de travailler ou de prendre sa retraite. En particulier, le nouveau régime prévoit un lien étroit entre les pensions et les cotisations. Le système a été conçu pour être financièrement stable face à l'évolution de la démographie, de l'espérance de vie et de la croissance économique. Il permet également d'associer avec une plus grande souplesse l'exercice d'une activité professionnelle et la perception d'une pension de retraite à partir de l'âge de 61 ans, ce qui rend inutile la mise en place d'un système de pension partielle. En outre, comparée aux autres pays Membres de l'OCDE, la Suède offre l'un des rendements les plus élevés pour chaque année additionnelle de travail à partir de l'âge de 61 ans – et l'incitation à rester au travail a donc été renforcée. Toutefois, l'écart net entre le montant maximum et minimum (garanti par l'État) de la pension de retraite est actuellement faible (inférieur à 2 000 SEK par mois), ce qui a pu dissuader certaines personnes de faire une longue carrière sans interruption. Avec le

nouveau système de retraite, toutefois, cet écart devrait se creuser dans la mesure où la pension garantie est indexée sur l'inflation des prix à la consommation alors que la pension liée aux gains sera ajustée en fonction des salaires réels. Aussi importe-t-il que ces règles ne changent pas.

Par ailleurs, les systèmes de sécurité sociale et d'imposition sont fondés sur le revenu professionnel individuel plutôt que sur le revenu de la famille ou du ménage. Cette caractéristique, conjuguée au développement important des mécanismes publics de prise en charge des enfants et des personnes âgées, contribue à expliquer les taux d'emploi relativement élevés de la Suède au regard du niveau enregistré dans la zone de l'OCDE. Enfin, l'apprentissage tout au long de la vie semble être une tradition solidement établie en Suède. Le niveau d'études dans ce pays est globalement élevé et les actions de formation continue professionnelle sont nombreuses et équitablement réparties au regard de l'âge et du sexe.

Domaines où une réforme plus poussée est nécessaire

S'il y a lieu de se féliciter de ces résultats, des possibilités s'offrent encore d'améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés. Premièrement, la réforme récente du régime public de retraite peut davantage inciter à recourir aux dispositifs de mise en invalidité pour obtenir un départ anticipé à la retraite. Il se peut que les prestations d'assurance-maladie offrent déjà un moyen de quitter prématurément le marché du travail. En 1997, les niveaux des prestations d'assurance-maladie ont été relevés et depuis lors, le nombre de leurs bénéficiaires a enregistré une progression spectaculaire : il a pratiquement doublé depuis 1997. A l'heure actuelle, 10 % des travailleurs âgés sont en congé de maladie de longue durée. Cette situation non seulement se traduit par une réduction de l'offre effective de travail, mais peut également constituer la première étape d'un processus aboutissant à un retrait définitif du marché du travail car les bénéficiaires actuels d'un congé de maladie de longue durée sont nécessairement admis à bénéficier d'une pension d'invalidité. D'une façon plus générale, il arrive que l'écart entre le niveau des prestations sociales et le revenu du travail soit négligeable, si bien que ceux qui travaillent sont moins incités à rester en activité et ceux qui ne travaillent pas le sont moins à trouver un emploi.

Deuxièmement, les services de l'emploi doivent « activer » l'effort de recherche d'un emploi des chômeurs âgés. On s'est bien trop souvent peu attaché à faire bénéficier ce groupe des programmes actifs du marché du travail – on a plutôt eu tendance à considérer qu'il était préférable de réduire leur taux d'activité, compte tenu notamment du chômage des jeunes. Des programmes en

faveur des demandeurs d'emploi âgés, s'ils sont bien ciblés, pourraient en l'occurrence être utiles.

Troisièmement, la législation en matière de protection de l'emploi est assez restrictive et des règles, telles que celle du premier entré – dernier sorti, appliquées en matière de licenciements pour protéger les travailleurs âgés, peuvent en réalité avoir l'effet inverse. Dans la mesure où la règle du premier entré – dernier sorti réduit la mobilité des travailleurs âgés, elle peut également diminuer leur employabilité. En fait, nombreux sont les travailleurs âgés de 45 à 64 ans qui préféreraient se déplacer dans une autre région ou subir une baisse de salaire plutôt que voir leur protection de l'emploi réduite.

Quatrièmement, dans le cas des régimes professionnels de retraite à prestations définies – couvrant par exemple les cols blancs du secteur privé et les salariés du secteur public dont le revenu est supérieur au plafond de la sécurité sociale – les primes (payées par les employeurs) augmentent avec l'âge. Il est par conséquent primordial de mettre en place des dispositifs moins coûteux sur lesquels l'âge n'a pas d'incidence. Ces dispositifs étant pour la plupart fondés sur le dernier salaire des travailleurs au moment du départ à la retraite, ils peuvent également réduire la flexibilité offerte aux travailleurs âgés, et notamment la possibilité qu'ont ces derniers d'occuper un emploi à horaire réduit ou d'opter pour un emploi moins rémunéré.

Cinquièmement, il faudrait accroître la flexibilité dans l'aménagement du temps de travail et renforcer les droits au travail à temps partiel. Il faudrait s'efforcer davantage d'adapter le temps et la charge de travail aux besoins des personnes et donner les moyens de récupérer, autrement dit trouver un équilibre entre les possibilités et la charge de travail de chaque personne. Les pouvoirs publics, conjointement avec les partenaires sociaux, devraient lancer un programme de recherche afin de repérer des pratiques exemplaires qui, en matière d'environnement professionnel et de réorganisation du travail, permettent de faciliter l'emploi des travailleurs âgés. Il faudra peut-être accorder des subventions publiques sous une forme ou sous une autre aux employeurs pour que ces derniers adaptent les postes de travail aux travailleurs âgés. Ce dispositif servirait à atténuer toute dépense nouvelle que les employeurs devraient assumer pour se conformer à une éventuelle législation contre la discrimination par l'âge.

Sixièmement, il reste la possibilité de renforcer l'incitation à investir dans le capital humain. L'éventail des salaires étant très étroit en Suède, la rentabilité d'une formation complémentaire, mesurée en majoration de salaire, est actuellement faible. Il faudrait néanmoins encourager les travailleurs âgés à

entreprendre des activités de formation et pour cela supprimer la limite d'âge, fixée à 41 ans, pour bénéficier d'un prêt-études.

Enfin, il faut que les attitudes et les perceptions changent. Les enquêtes auprès des employeurs révèlent que ces derniers hésitent à recruter des travailleurs âgés – qu'ils jugent moins avantageux que d'autres catégories défavorisées de demandeurs d'emploi, telles que les immigrés ou les personnes handicapées. Ces attitudes négatives peuvent également témoigner d'une certaine discrimination fondée sur l'âge. A titre d'exemple, les offres d'emploi publiées dans les journaux font souvent état d'un critère d'âge, ce qui implique que les travailleurs âgés ne peuvent se porter candidats à certains postes.

En résumé, une stratégie de réformes de grande ampleur est nécessaire pour améliorer les perspectives d'emploi des travailleurs âgés. Elle devrait comprendre non seulement des mesures visant à renforcer les incitations à travailler qui sont intégrées au système de protection sociale, mais également des mesures du côté de la demande. C'est pourquoi, les actions recommandées ci-après pourraient être des éléments de cette stratégie :

- *Les critères d'admission au bénéfice de l'assurance sociale devraient être renforcés.* Le recours au système de sécurité sociale pour ménager un départ anticipé à la retraite est actuellement très élevé et cette solution va se développer considérablement à l'avenir puisque dans le nouveau régime de retraite, il sera beaucoup moins favorable d'utiliser les régimes professionnels de retraite pour sortir du marché du travail. Les conditions d'admission au bénéfice de la pension d'invalidité ont été durcies dans le passé mais devraient peut-être l'être plus encore.

- *Le processus de prise de décision concernant l'attribution des pensions d'invalidité doit être révisé.* La raison en est que les décisions sont prises localement alors que le financement est assuré à l'échelle nationale. L'organisme qui octroie les prestations (les agents locaux en interaction étroite avec les demandeurs, les employeurs et les syndicats) a peu de liens avec celui qui finance les prestations (l'État), ce qui pose un problème. Si le processus de décision était plus cohérent, l'efficience avec laquelle les indemnités sont octroyées s'en trouverait renforcée et les abus seraient moins fréquents. Il conviendrait de renforcer la vérification des critères d'admission au bénéfice d'une pension d'invalidité.

- *Le nombre de bénéficiaires de congés de maladie de longue durée devrait être réduit.* En général, non seulement il est plus facile d'accéder aux prestations d'assurance-maladie, mais en outre leur montant est plus élevé que celui des pensions d'invalidité. Cette situation – conjuguée à l'absence de systèmes de vérification ou de suivi – a engendré un accroissement considérable du nombre des bénéficiaires. Pour le réduire, il faudrait limiter le versement des prestations d'assurance-maladie à une durée maximum d'un an. Des examens médicaux complémentaires par un médecin de la caisse d'assurance-maladie (autrement dit autre que le médecin traitant de la personne en question) devraient être organisés et il faudrait envisager un système de contrôle aléatoire.

- *Les agences de l'emploi devraient cibler davantage leurs efforts sur les personnes plus âgées.* Les agences de l'emploi devraient dynamiser l'effort de recherche d'un emploi des chômeurs âgés. Si nécessaire, des programmes actifs et bien ciblés d'emploi devraient être proposés aux personnes défavorisées appartenant à ce groupe (il existe déjà des programmes spéciaux pour les jeunes, les immigrés, les universitaires, etc., mais non pour les travailleurs âgés). Il importe également que les programmes publics en général n'encouragent pas les travailleurs âgés à quitter le marché du travail.

- *Il faudrait renforcer les qualifications des personnes plus âgées.* S'il est vrai que l'offre de formation tout au long de la vie est en général assez bonne, il convient d'abolir la nouvelle règle, prévue dans le système d'aide en faveur des études, qui exclut la possibilité d'obtenir un prêt-formation après l'âge de 41 ans. Il est cependant important de multiplier parallèlement les possibilités de formations courtes ou modulaires à l'intention des personnes plus âgées pour qui des études plus longues, de type traditionnel, peuvent avoir un taux de rentabilité faible ou négatif en termes de revenus escomptés.

- *La législation en matière de protection de l'emploi, en particulier la règle du premier entré – dernier sorti doit être revue.* Cette règle favorise les personnes plus âgées qui ont un emploi au détriment de celles qui en cherchent un. En outre, cette règle diminue la mobilité des travailleurs âgés, ce qui peut avoir une incidence sur leur employabilité. En fin de compte, ce qui protège les travailleurs âgés, ce ne sont pas les règles, mais le fait d'être employable.

- *Améliorer la législation pour qu'elle réponde aux exigences de la directive de la Commission européenne sur la lutte contre la discrimination fondée sur l'âge.* La législation à elle seule ne modifiera probablement pas ni les attitudes ni les pratiques, mais il serait important, dans le cadre d'un programme global, d'améliorer la situation des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi. La législation véhicule aussi un message clair pour la société. Son rôle est en particulier de veiller que les annonces de vacances d'emploi ne comprennent aucune restriction liée à l'âge.

- *Les primes afférentes au régime professionnel de retraite à prestations définies sont trop élevées.* C'est pourquoi les partenaires sociaux devraient s'efforcer de parvenir à un accord en vue d'abaisser les charges pesant sur les employeurs et de faire par là même en sorte que ces derniers hésitent moins à recruter des travailleurs âgés et à les maintenir en poste.

- *Les conditions de travail, y compris l'organisation du travail, devraient être améliorées.* Les conditions de travail devraient être mieux adaptées aux besoins des personnes. Cette évolution pourrait encourager les travailleurs âgés à rester plus longtemps dans leur emploi et entraîner une diminution du nombre de congés de maladie.

- *Il convient de renforcer la flexibilité dans l'aménagement du temps de travail.* Certains travailleurs âgés resteraient plus longtemps en activité s'ils pouvaient bénéficier d'une plus grande flexibilité dans l'aménagement de leur temps de travail. Il faudrait encourager les partenaires sociaux à prévoir des dispositions concernant le travail à temps partiel dans les conventions collectives.

INTRODUCTION

Sweden's population is already among the oldest in the OECD and will age further over the next decades. In general, life expectancy is increasing and fertility has fallen. Moreover, workers leave the labour market long before the statutory retirement age at the same time as labour market entry is being postponed. Altogether, this could create severe socio-economic problems.

Population ageing is likely to generate large pressures on public expenditures that are already high, but also on public services because of labour and skill shortages. It is therefore necessary to increase employment rates and retain older workers longer in employment. To accomplish this, incentives to work have to be adjusted, attitudes towards older people have to change, and employability of older people has to increase. Most studies so far have concentrated on issues from a supply-side perspective, *e.g.* pension reforms, which is only one side of the equation. But there is a need to also look at those factors that may be preventing older workers from remaining in employment, or from being hired if unemployed. These factors may include lack of suitable training opportunities, inadequate job search assistance, employment protection legislation, age discrimination and unsuitable working conditions. By taking these demand-side factors into account this study tries to extend the discussion somewhat further.

The outline of the study is as follows: *Chapter 1* provides the background to the report by setting out the challenges ahead, such as projected changes in demographic patterns. Furthermore, it highlights the importance of improving the employment prospects of older workers as the key to meeting the ageing challenge. *Chapter 2* discusses the current labour market situation for older people in terms of their employment- and unemployment situation, but also in terms of absenteeism and their situation outside the regular labour market. *Chapter 3* discusses the role of supply-side factors behind declining employment rates as people age and how incentives to work are affected by benefit levels and eligibility criteria in the welfare system. However, measures on the demand-side are also needed to boost employment rates. Thus, *Chapter 4* covers employers' willingness to hire older people, institutional settings such as employment protection legislation, and how the work environment affects

employment patterns. *Chapter 5* analyses different ways to help older people to find jobs and to remain in these jobs longer; more specifically it discusses how to increase employability of older people in terms of formal education, training, and labour market programmes. Finally, *Chapter 6* discusses the importance of introducing a broad range of reforms and not only focusing on single solutions. It also examines the importance of co-operation between government bodies, social partners and individuals. Finally, some alternative suggestions are discussed, such as increasing migration as well as the policy dilemmas involved.

BIBLIOGRAPHY

CANZIANI, P. and PETRONGOLO, B. (2001),
"Firing Costs and Stigma: A Theoretical Analysis and Evidence from Microdata", *European Economic Review* 45.

DAGENS NYHETER (2002),
"Ericsson erbjuder varslade olika paket", Dagens Nyheter, Stockholm, 25 May.

FINNISH MINISTRY OF HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS (2002),
The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers. The Concluding Report on the Programme, 2002:14.

FÖLSTER, S., LARSSON, S. and LUND, J. (2001),
Avtalspension – dagens ättestupa? Pensionsforum, Stockholm.

GRUBER, J. and WISE, D. (1997),
"Social Security Programs and Retirement Around the World", National Bureau of Economic Research Working Paper 6134, Cambridge, Mass.

HENREKSON, M. and PERSSON, M. (2001),
"The Effects on Sick Leave of Changes in the Sickness Insurance System", SSW/EFI Working Paper Series in Economics and Finance No. 444.

ILMARINEN, J. (1999),
Ageing Workers in the European Union – Status and Promotion of Work Ability, Employability and Employment, Finnish Institute of Occupational Health, Helsinki.

MINISTRY OF FINANCE (2001),
Country fiche for Sweden, Stockholm.

MINISTRY OF HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS (2000*a*),
Sjukförsäkringen – basfakta och utvecklingsmojligheter, SOU 2000:72, Stockholm.

MINISTRY OF HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS (2000*b*),
Sjukfrånvaro och sjukskrivning – fakta och förslag, SOU 2000:121, Stockholm.

MINISTRY OF HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS (2001),
"11-Point Programme for Better Health in Working Life", mimeo.

MINISTRY OF HEALTH AND SOCIAL AFFAIRS (2002),
Action Plan for Improving Health at Work, SOU 2002:5, Stockholm.

NATIONAL AGENCY FOR EDUCATION (2002),
"Education for All – The Swedish Education System", homepage http://www.skolverket.se, as accessed in June.

NATIONAL INSTITUTE FOR WORKING LIFE (2001),
"Ett hållbart arbetsliv för alla åldrar", Stockholm.

NATIONAL LABOUR MARKET BOARD (1994),
Arbetsmarknadspolitik i förändring, Stockholm.

NATIONAL LABOUR MARKET BOARD (1998),
"Arbetsgivarnas attityder", Ura 1998:9, Stockholm.

NATIONAL LABOUR MARKET BOARD (2001),
Arbetsmarknadspolitiska program – Årsrapport 2000, Prora 2001:2.

NATIONAL SOCIAL INSURANCE BOARD (2000*a*),
"Pensionsprognoser – utfall i orange pensionsbrev 2000", Stockholm.

NATIONAL SOCIAL INSURANCE BOARD (2000*b*),
Socialförsäkringsboken, 2000, Stockholm.

NATIONAL SOCIAL INSURANCE BOARD (2000*c*),
"Enkät till Indivder år 2000", Stockholm.

NATIONAL SOCIAL INSURANCE BOARD (2001),
"Arbetsgivares attityder till äldre yrkesverksamma", Analyserar 2001:9, Stockholm.

NATIONAL SOCIAL INSURANCE BOARD (2002*a*),
"Äldres utträde ur arbetskraften – nu och i framtiden", Analyserar 2002:3, Stockholm.

NATIONAL SOCIAL INSURANCE BOARD (2002*b*),
"RFV:s Pensionsframskrivning 2001", Analyserar 2002:2, Stockholm.

OECD (1995),
The OECD Jobs Study: Implementing the Strategy, Paris.

OECD (1998*a*),
Employment Outlook, Paris.

OECD (1998*b*),
Maintaining Prosperity in an Ageing Society, Paris.

OECD (1999),
Employment Outlook, Paris.

OECD (2000*a*),
"Thematic Review on Adult Learning – Background Report on Sweden", mimeo, Paris.

OECD (2000*b*),
Reforms for an Ageing Society, Paris.

OECD (2001*a*),
Economic Outlook, No. 69, Paris.

OECD (2001*b*),
Ageing and Income – Financial Resources and Retirement in 9 OECD Countries, Paris.

OECD (2001*c*),
Employment Outlook, Paris.

OECD (2002*a*),
Employment Outlook, Paris.

OECD (2002*b*),
Economic Survey of Sweden, Paris.

PALME, M. and SVENSSON, I. (2000),
"Micro-Modelling of Retirement in Sweden," National Bureau of Economic Research Working Paper, Cambridge, Mass., forthcoming.

PARLIAMENTARY AUDITORS (2001),
"Statens avtalsförsäkringar", 2001/02:11, Stockholm.

PENSIONSFORUM (2001),
"Pensionsbarometern 2001", Stockholm.

SENIOR 2005 (2002),
Riv ålderstrappan – Livslopp i förändring, Diskussionsbetänkande av den parlamentariska äldreberedningen, SOU 2002:29, Stockholm.

SENIORGRUPPEN (2002),
Riv hindren för äldre i arbetslivet! En kartläggning och ett diskussionsunderlag från Näringsdepartementets seniorgrupp, Ds 2002:10, Stockholm.

SWEDISH CONFEDERATION OF PROFESSIONAL EMPLOYEES (2002),
Ett sjukt arbetsliv, Press release.

SWEDISH TRADE UNION CONFEDERATION (2002),
Facts and Figures, homepage http://www.lo.se, as accessed in June.

WADENSJÖ, E. and SJÖGREN, G. (2000),
Arbetslinjen för äldre i praktiken, Institutet för Social Forskning (SOFI), Stockholm University.

WETTERBERG, G. (2000),
Vad varje femtioåring bör veta om framtiden, Pensionsforum, Stockholm.

TABLE OF CONTENTS

EXECUTIVE SUMMARY AND RECOMMENDATIONS 9

The challenges facing Sweden 9
What has been accomplished so far? 9
Areas where further reform is required 10

RÉSUMÉ ET RECOMMANDATIONS 14

INTRODUCTION 21

Chapter 1. THE CHALLENGE AHEAD 23

1. The demographic reality 23
2. Key issue: increasing labour market participation of older people 25

Chapter 2. THE CURRENT LABOUR MARKET SITUATION OF OLDER WORKERS 31

1. Labour market participation 31
2. The employment situation 33
3. The unemployment situation 34
4. People outside the labour market 38
5. Are older people more absent from work? 40

Chapter 3. PROTECTING PEOPLE WHILE ENHANCING WORK INCENTIVES 43

1. Welfare systems – a way out of the labour market? 43
2. Public old-age pensions 45
   A. Trends in public expenditures on old-age pensions 45
   B. The new pension system 45
   C. Increasing incentives to work 49
   D. The effective retirement age and replacement rates 53
   E. Partial pensions – a way to increase employment? 59
   F. Public old-age pensions – some reflections 62

3. Private pension schemes 63
A. Occupational pension schemes 63
B. Individual pension schemes 65
4. The social security system 66
A. Disability pensions and long-term sickness 66
B. Why is the inflow to disability and sickness increasing? 70

Chapter 4. REMOVING DEMAND-SIDE BARRIERS 77

1. Employers' views of older people 77
A. The presence of age discrimination 79
B. Are relative wages too high for older workers? 80
C. Higher non-wage costs for older workers 82
2. Employment protection legislation 84

Chapter 5. HELPING OLDER WORKERS TO FIND JOBS AND TO CONTINUE WORKING 89

1. Incentives to work and labour market participation 89
2. Reasons for becoming unemployed 90
3. Helping the older unemployed to find jobs 91
A. The role of the public employment service 92
B. The role of labour market programmes 93
C. Encouraging greater mobility 94
4. Older people's attitudes to work 96
5. Skills and jobs in demand 97
A. Older people's skills need to increase 97
B. Unemployment rates are lower for the highly educated 101
C. Training of older workers 102
6. The work environment has to be improved 104

Chapter 6. POLICY COHERENCE AND DILEMMAS 107

1. Is there scope to increase employment? 107
2. Alternative ways to boost employment 108
3. Policy coherence 109
4. What is on the government's agenda? 110
5. Maintaining the momentum 111

Bibliography 112

Boxes

Box 4.1. Laying off older workers in Sweden: the case of Ericsson 87

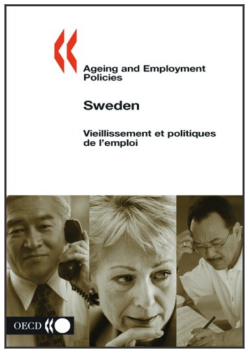
List of Tables

Table 1.1. Participation rates by age and gender in selected OECD countries, 2000 ... 27
Table 2.1. Participation rates by age groups in selected OECD countries, 2001 ... 32
Table 2.2. Employment-population rates for persons aged 50-64 adjusted by hours worked, 2000 ... 35
Table 2.3. Incidence of long-term unemployment by age in selected OECD countries, 2000 ... 37
Table 2.4. Incidence of long-term unemployment in Sweden by age, 2000 ... 38
Table 2.5. Inactivity status in Sweden and the European Union, 2000 ... 39
Table 2.6. People working less than their usual working week by age and gender, 2000 ... 40
Table 3.1. The effect on pensions and the retirement age of projected increases in life expectancy ... 50
Table 3.2. Pension entitlements by retirement age under the old and new systems ... 52
Table 3.3. Effective and statutory retirement ages in selected OECD countries, 1995-2000 ... 54
Table 3.4. Minimum and maximum public pension under the the old system at age 65 ... 57
Table 3.5. Partial pensions and work status for persons aged 60-64, 1990-1998 ... 61
Table 3.6. Total compensation levels for a spell of sickness ... 72
Table 4.1. Employers' willingness to hire different groups of people ... 78
Table 4.2. Premiums for occupational pensions in the state sector, 2001 ... 84
Table 4.3. Strictness of employment protection for regular workers in OECD countries, late 1990s ... 86
Table 4.4. Acceptance of switching jobs ... 87
Table 5.1. Average number of training days per worker in Sweden, 2000 ... 103

List of Figures

Figure 1.1. Life expectancy at birth, 2000 ... 24
Figure 1.2. Demographic dependency ratios, 2000-2050 ... 24
Figure 1.3. Labour force growth, 1950-2050 ... 26
Figure 1.4. Labour force growth under various scenarios, 1970-2050 ... 28
Figure 1.5. Average age of withdrawal from the labour force in Sweden, 1970-2001 ... 29
Figure 2.1. Employment rates, by age and gender, 1990, 1995, and 2000 ... 33
Figure 2.2. Unemployment rates by age and gender, 1990-2001 ... 36
Figure 2.3. Reasons for absence as a share of total absence, 2000 ... 40

Figure 3.1. Different ways to withdraw from the labour market in Sweden for workers aged 60-64 years, 1999 44
Figure 3.2. Public expenditure on old-age pensions in Sweden and other OECD countries, 2000-2050[a] 46
Figure 3.3. Net replacement rates in Sweden and other OECD countries 56
Figure 3.4. Net replacement rates in the new Swedish pension system for people with different incomes 59
Figure 3.5. Participation in an individual pension scheme by age and gender, 1999 66
Figure 3.6. Employed persons aged 50-64 on sick leave longer than 30 days, 1992-2001 68
Figure 3.7. Inflows into disability pension as share of the labour force for different age groups, 1990-2000 70
Figure 3.8. Share of people aged 45-64 reporting good health, 1980-97 71
Figure 4.1. Age-earnings profiles in selected OECD countries, 2000 81
Figure 4.2. Age earnings profiles for in selected occupations, 2000 82
Figure 5.1. Unemployment by reason for prime-age and older workers, 2000 91
Figure 5.2. Average job tenure of employees by age and gender in selected OECD countries, 2000 95
Figure 5.3. Comparison of education levels for prime-aged and older people in selected OECD countries, 2000 98
Figure 5.4. Difference between high and low education shares in selected OECD countries, 2000 99
Figure 5.5. Education levels in Sweden by age and gender, 2000 100
Figure 5.6. Unemployment rates in Sweden by age and level of education, 2000 101
Figure 5.7. Incidence of training for workers by age in selected OECD countries, 1994-98 103



From:

Ageing and Employment Policies/Vieillissement et politiques de l'emploi: Sweden 2003

Access the complete publication at:
https://doi.org/10.1787/9789264199972-en

Please cite this chapter as:

OECD (2003), "Executive Summary and Recommendations", in *Ageing and Employment Policies/ Vieillissement et politiques de l'emploi: Sweden 2003*, OECD Publishing, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/9789264199972-2-en

This work is published under the responsibility of the Secretary-General of the OECD. The opinions expressed and arguments employed herein do not necessarily reflect the official views of OECD member countries.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.