

Datum
2019-04-17

Diarienummer
2019-0036

Er referens
S2019/00497/SF

Regeringen
Socialdepartementet
103 33 Stockholm

Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2)

Sammanfattning

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) instämmer i promemorians utgångspunkt att ett förlängt arbetsliv är önskvärt och att höjda åldersgränser i pensionssystemet och angränsande system är en rimlig åtgärd för att uppnå detta. ISF vill framhålla att höjda åldersgränser också kräver åtgärder i fråga om arbetsmiljö och arbetsmarknadens funktionssätt.

ISF tillstyrker förslaget att införa en riktålder för pension (avsnitt 5.1). ISF tillstyrker även förslagen om höjda åldersgränser för inkomstgrundad ålderspension (avsnitt 5.2) och för pensionssystemets grundskydd (avsnitt 5.3).

ISF vill emellertid framhålla att åldersgränser i pensionssystemet inte bara får ekonomiska konsekvenser utan också konsekvenser för människors valfrihet och livskvalitet. ISF anser att även dessa aspekter bör finnas med i diskussionen om framtidens pensioner och att konsekvenserna av de höjda åldersgränserna för valfrihet, livskvalitet och hälsa i olika sociala grupper bör utredas.

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget om en undantagsbestämmelse som ger fortsatt rätt till garantipension från 65 års ålder i de fall den enskilde uppfyller ett särskilt förvärvsvillkor (avsnitt 5.4). Ett skäl till detta är att det inte framgår i betänkandet hur många garantipensionärer som förväntas uppfylla kraven på undantagsbestämmelsen. Eftersom det är troligt att undantaget kommer att medföra en omfattande administration har målgruppens numerär betydelse för ställningstagandet. ISF efterfrågar även en jämställdhetsanalys av undantaget.

ISF tillstyrker förslagen om anpassning av åldersgränser i angränsande socialförsäkringssystem (avsnitt 5.5), om arbetsskadelivränta (avsnitt 5.6) och om anpassning av åldersgränser i övriga system (avsnitt 5.7).

ISF vill samtidigt framhålla att förslagen om höjda åldersgränser i angränsande system, inte minst sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, kan innebära ökade kostnader. ISF ser behov av en konsekvensbeskrivning även av de förslag som avser förändringar efter år 2020.

Övergripande synpunkter

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) instämmer i promemorians utgångspunkt att ett förlängt arbetsliv är önskvärt, både för att garantera framtida pensioner på en tillfredsställande nivå och av statsfinansiella skäl. ISF instämmer också i att höjda åldersgränser i pensionssystemet och angränsande system är en rimlig åtgärd för att uppnå ett förlängt arbetsliv.

ISF vill framhålla att höjda åldersgränser kräver kompletterande åtgärder i arbetslivet för ge förutsättningar för ett förlängt arbetsliv. Det handlar exempelvis om arbetsmiljöarbete, möjligheter till kompetensutveckling, åtgärder mot åldersdiskriminering och en allmän attitydförändring till äldre människor i arbetslivet. Även åtgärder som påverkar kostnaden för att anställa äldre arbetskraft kan övervägas.

ISF vill också framhålla att åldersgränser i pensionssystemet inte bara får ekonomiska konsekvenser utan också konsekvenser för människors valfrihet och livskvalitet. Höjningen av de lägre åldersgränserna i pensionssystemet minskar valfrihet och livskvalitet för personer som vill gå i pension tidigt. Det gäller i synnerhet de som får del av grundskyddet, där resurssvaga personer med dålig arbetsmiljö och lågkvalificerade arbeten antagligen är överrepresenterade. Denna grupp har också ofta små möjligheter att gå i tidig pension med hjälp av tjänstepension eller eget sparande. Idag är också kvinnor överrepresenterade bland de som får del av grundskyddet. Samtidigt ökar höjningen av LAS-åldern valfrihet och livskvalitet för personer som vill arbeta länge. Detta är förmodligen i högre grad resursstarka personer med bra arbetsvillkor och stimulerande arbeten. ISF anser att även dessa aspekter bör beaktas och att konsekvenserna av höjda åldersgränser för valfrihet, livskvalitet och hälsa i olika sociala grupper bör utredas.

ISF vill slutligen framhålla att höjda pensionsavsättningar – inom det allmänna pensionssystemet eller på andra sätt – kan vara ett komplement till höjda åldersgränser, och bör finnas med i diskussionen om långsiktigt trygga pensioner.

5.1 Riktålder för pension

Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) tillstyrker förslaget att införa en riktålder för pension.

5.2 Höjda åldersgränser för inkomstgrundad ålderspension

ISF tillstyrker förslagen om höjda åldersgränser för inkomstgrundad ålderspension, men vill framhålla att höjningen av de lägre åldersgränserna i pensionssystemet minskar valfrihet och antagligen livskvalitet för personer som vill gå i pension tidigt. En konsekvensbeskrivning av dessa aspekter saknas.

5.3 Höjda åldersgränser för pensionssystemets grundskydd

ISF tillstyrker förslagen om höjda åldersgränser för pensionssystemets grundskydd, men vill framhålla att höjningen av de lägre åldersgränserna i pensionssystemet minskar valfrihet och livskvalitet för personer som vill gå i pension tidigt. Det gäller i synnerhet de som får del av grundskyddet. Resurssvaga personer med dålig arbetsmiljö och lågkvalificerade arbeten är antagligen överrepresenterade i denna grupp. Det kan påverka hälsa, livskvalitet och återhämtning efter pensionering när man arbetat längre inom tunga yrken. En konsekvensbeskrivning av dessa aspekter saknas.

5.4 Undantag för personer med ett långt arbetsliv

ISF kan varken tillstyrka eller avstyrka förslaget om undantag för personer med ett långt arbetsliv.

Det är inte utrett hur många och vilka som får garantipension och samtidigt uppfyller förvärvsvillkoret i undantagsbestämmelsen. Ett krav på 44 års pensionsgrundande inkomst med minst två inkomstbasbelopp utesluter många som får garantipension. Tid med pensionsgrundande belopp för exempelvis studier räknas inte in i förvärvsvillkoret. Andra förmåner som föräldrapenning räknas som pensionsgrundande inkomst men minimibeloppet understiger två inkomstbasbelopp.

Det kan missgynna kvinnor, då kvinnor har fler år än män med studiemedel och i högre grad tar ut föräldrapenning. Risken att inte uppfylla förvärvsvillkoret ökar om kvinnor arbetar deltid före eller efter uttag av föräldrapenning. Om hela kalenderår är underlag för inkomstkravet kan man förlora två år på grund av låg föräldrapenning.

En utredning borde redovisa hur många personer med rätt till garantipension som uppfyller villkoren och analysera resultaten med hänsyn till jämställdhet mellan kvinnor och män.

Det är inte heller uppenbart varför längre perioder av arbetslöshet eller sjukfrånvaro, men inte exempelvis studier eller plikttjänstgöring, ska ge rätt till tidig garantipension.

Vidare bidrar undantagsbestämmelsen till att göra pensionssystemet mer komplicerat, vilket gör det svårare för pensionstagare att fatta informerade beslut under intjänandetiden.

Undantagsbestämmelsen kan också antas medföra en omfattande administration. Bland annat förefaller den svår att tillämpa på ett rättssäkert sätt för pensionstagare som arbetat utomlands.

5.5–5.7 Anpassning av åldersgränser i angränsande system

ISF tillstyrker förslagen om anpassning av åldersgränser i angränsande socialförsäkringssystem, för arbetsskadelivränta, och i övriga system. ISF instämmer också i bedömningen att anställningsskyddet bör knytas till riktåldern, då det ökar arbetstagarnas valfrihet i fråga om när de går i pension.

ISF vill emellertid framhålla att höjda åldersgränser i angränsande system, inte minst sjuk- och arbetslöshetsförsäkringarna, kan innebära ökade kostnader. I promemorian har man begränsat konsekvensbeskrivningarna till tiden fram till år 2020, med motivet att senare förändringar kommer att påverkas av kommande förändringar i skattesystemet. De förändringar som föreslås fram till år 2020 får enligt promemorians beräkningar begränsade konsekvenser för kostnaderna i angränsande system. Senare förändringar, framförallt höjda åldersgränser i grundskyddet från år 2023 och framåt, kan förväntas få betydligt större konsekvenser då många människor blir kvar längre i andra trygghetssystem. ISF anser att även konsekvenserna av dessa förändringar bör utredas.

När åldersgränser i pensionssystemet höjs är det viktigt att angränsande system på ett värdigt sätt tar hand om de äldre människor som av olika skäl inte kan fortsätta förvärvsarbeta. Det vore därför olyckligt om oförutsedda kostnadsökningar skapar press på besparingar och inskränkningar i dessa system.

Detta yttrande har beslutats av stf. generaldirektör Ola Leijon. Stefanie König har varit föredragande. I beredningen har också Mats Granér och Per Gustafson deltagit. Vid den slutliga handläggningen har enhetscheferna Pererik Bengtsson och Mats Granér deltagit.

Ola Leijon
Stf. Generaldirektör

Stefanie König
Utredare