

Till
Tjänstemännens Centralorganisation

YTTRANDE

Datum
20190423

Vår referens/våra referenser
Hans Norin

Unionens yttrande över Ds 2019:2 Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem

Förslagets innehåll

I remissen *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2)* föreslås bl.a. att ett nytt åldersbegrepp införs i socialförsäkringsbalken. Det nya åldersbegreppet ska benämnas riktålder för pension och ska fungera som ett riktmärke för de individuella pensionsbesluten. Riktåldern föreslås att räknas upp med hänsyn till medellivslängdens utveckling, den föreslås beräknas för första gången 2020 för att sedan tillämpas sex år senare 2026. Baserat på den senaste befolkningsprognosen från SCB beräknas riktåldern då bli 66,96 år vilket ska avrundas till 67 år. För att lagstiftarens avsikter ska vara tydliga och ge effekt föreslås att dagens åldersgränser i pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem knyts till riktåldern.

Utöver detta så föreslås även att den lägsta uttagsåldern för inkomstgrundad ålderspension i form av inkomstpension och premiepension ska höjas i tre steg: år 2020 ska den höjas från 61 till 62 år, 2023 ska den höjas till 63 år och 2026 ska den knytas till att vara tre år lägre än riktåldern för pension vilket innebär att åldersgränsen då bedöms bli 64 år.

I remissen föreslås att åldersgränserna för när vissa omkringliggande trygghetssystem, garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd, tidigast kan lämna ersättning ska höjas från 65 till 66 år 2023. År 2026 ska åldersgränsen knytas till riktåldern för pension vilket innebär att åldersgränsen då bedöms bli 67 år. En undantagsbestämmelse föreslås även införas vilken ska kunna ge fortsatt rätt till garantipension från 65 års ålder i de fall den enskilde uppfyller ett särskilt förvärvsvillkor. Förvärvsvillkoret ska anses uppfyllt om den enskilde vid 65 års ålder under minst 44 år har haft pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av åren har uppgått till lägst två inkomstbasbelopp.

Även de pensionsrelaterade åldersgränserna i socialförsäkringssystemet i övrigt och i arbetslöshetsförsäkringen, liksom åldersgränserna i etableringslagen, lagen

om vissa kommunala befogenheter och i lagen om samhällsorientering för vissa ny-anlända föreslås också anpassas till de höjda åldersgränserna i pensionsystemet. Bland annat bör åldersgränserna för sjukersättning och arbetslöshetsersättning höjas från 65 till 66 år 2023. År 2026 ska åldersgränserna knytas till riktåldern för pension vilket innebär att dessa då bedöms bli 67 år.

Unionens kommentarer till förslaget

En utgångspunkt för alla förslagen i remissen är att de ska vara statsfinansiellt neutrala. Remissen refererar till Pensionsöverenskommelsen som säger att reformerna ska vara statsfinansiellt neutrala (sid 213).

Unionen anser att utgångspunkten att förslagen ska vara statsfinansiellt neutrala i sig är ett generellt problem som begränsar möjligheterna till att ge nödvändiga och heltäckande förslag om hur en bra framtida pension kan utformas. Ex vis saknas förslag och diskussion avseende höjda avgifter till allmän pension.

Omkringliggande trygghetssystem

I remissen föreslås att de pensionsrelaterade åldersgränserna i de omkringliggande trygghetssystemen, ex vis sjukförsäkring och arbetslöshetsförsäkring, också knytas till riktåldern.

Unionen tillstyrker detta och tillstyrker även förslagen om hur åldersgränserna i trygghetssystemen ska höjas och sedan knytas till riktåldern. Om förslaget med riktålder och höjda åldersgränser ska bli trovärdigt och få önskat genomslag så är det helt nödvändigt att ex vis sjukförsäkringen, arbetsskadeförsäkringen och a-kassan följer med uppåt. I annat fall blir det ingen tydlig och enhetlig signal om när en rimlig pensionsålder inträder.

Arbetsmiljö, kompetensutveckling och omställningsmöjligheter

I remissen finns inga förslag med som handlar om hur man ska/kan möjliggöra och underlätta för fler individer att arbeta längre.

Unionen anser att om höjningar av åldersgränserna i pensionsystemet och införandet av en riktålder ska genomföras så måste alla individer få en möjlighet att orka/kunna jobba längre. Om förslagen ska kunna få önskvärd effekt så blir det därför avgörande att arbetsmiljön medger detta samt att goda möjligheter till kompetensväxling och omställning under hela livet finns. I remissen saknas resonemang avseende vilka förutsättningar och åtgärder som krävs för att så många individer som möjligt ska kunna arbeta längre. Detta är något som Unionen saknar och som Unionen anser vara nödvändiga förutsättningar för ett längre och hållbart arbetsliv.

Behovet av höjda pensionsavgifter

I remissen finns beräkningar av vad förslaget med riktålder skulle kunna innebära i form av kompensationsgrad från den allmänna pensionen. Förslaget beräknas för ett typfall kunna ge en kompensationsgrad runt 53 procent vilket ska jämföras med de 60 procent som det reformerade pensionsystemet beräknades ge 1994 (sid 151).

Unionen anser att det är mycket märkligt att lägga fram ett förslag som vad gäller förväntad kompensationsgrad skiljer sig mycket från vad det reformerade pensionsystemet förväntades ge. I remissen hänvisas i många andra delar till förutsättningar som gällde i samband med pensionsöverenskommelsen 1994, ex vis hur medellivslängden har ökat för 61-åringar och att riktåldern ska beräknas med utgångspunkt från basåret 1994. När det kommer till vad pensionssystemet ska leverera, d.v.s. kompensationsgrad, verkar det dock som att kopplingen till överenskommelsen från 1994 inte längre har samma betydelse. Remissen lämnar nämligen ett förslag som beräknas ge en betydligt lägre kompensationsgrad än vad som beräknades gälla 1994.

Ovanstående visar därför tydligt på behovet av att höja avgifterna till den allmänna pensionen. Beräkningarna i remissen visar att om man vill nå den kompensationsgrad som avsågs i det reformerade pensionssystemet så är det inte är tillräckligt att endast höja åldersgränserna och arbeta längre utan det behöver också tillföras mer pengar i form av högre pensionsavgifter.

Unionen anser därför att dagens pensionsavgift ska höjas till den nivå som avsågs från början, d.v.s. 18,5 procent av inkomsterna upp till 7,5 inkomstbasbelopp.

Förslaget om en riktålder

I remissen konstateras att medellivslängden i Sverige har ökat med 2,9 år sedan pensionsöverenskommelsen träffades 1994 och att den förväntas fortsätta öka under kommande åren. Den ökade medellivslängden har dock inte fått något större genomslag hos allmänheten. Trots att det inte finns någon pensionsålder i det allmänna pensionssystemet så är 65 år fortfarande normen för pensionering.

I remissen beskrivs att riktåldern är tänkt att fungera som ett tydligt riktmärke för den försäkrades individuella pensionsbeslut. Det främsta syftet är att ersätta dagens starka 65-årsnorm med en pensionsålder som tar hänsyn till den ökade livslängden. För att så ska ske så behöver även omkringliggande trygghetssystem också börja tillämpa riktåldern istället för dagens 65 år. Riktåldern blir även ett styrmedel att i författning ange vilken pensionsålder som ger godtagbara pensionsnivåer och som är samhällsekonomiskt hållbar (sid 140f).

I remissen lyfts även två skäl fram till varför en höjd pensionsålder bör införas, trots att det för pensionssystemets finansiering inte behövs någon riktålder. Nuvarande pensionssystem är ju konstruerat så att den enskilde själv betalar merkostnaden för en tidig pensionering och tillgodogör sig vinsten av att skjuta upp pensionsuttaget genom att pensionen blir lägre respektive högre. Som första skäl pekar därför remissen på att denna konstruktion kan leda till ogenomtänkta beslut att lämna arbetslivet tidigt vilket i sin tur kan innebära betydande begränsningar i personens ekonomiska trygghet senare under pensionärstiden. Det är svårt för individen att överblicka de långsiktiga konsekvenserna för den egna ekonomin av att välja en tidig pensioneringstidpunkt. Det andra skälet är att pensionerna inte indexeras i samma takt som standarden för förvärvsaktiva och man kan därför upptäcka efter

ett antal år att pensionsnivån är låg i förhållande till andra pensionärer, förvärvsaktiva och i relation till vad som behövs för att upprätthålla en godtagbar ekonomisk standard. Den nuvarande åldersgränsen för tidigaste uttag, 61 år, blir alltmer orimlig som en samhällets signal om en lägsta rimlig ålder för att lämna arbetslivet. Lägsta uttagsålder bör därför enligt remissen anpassas och knytas till den ökade medellivslängden (sid 152f).

Idén med riktålder

Unionen delar remissens slutsatser om att medellivslängden har ökat och att vi därför bl.a. behöver arbeta längre samt att det finns skäl för att de lägsta uttagsåldrarna höjs.

Unionen tillstyrker därför att själva idén med att införa en riktålder är bra men att förslaget till utformning har många brister.

Fastställande av riktåldern

Unionen anser att det finns fördelar med att knyta vissa åldersgränser i både pensionssystemet och omkringliggande trygghetssystem till en riktålder som följer medellivslängden. Om höjda åldersgränser enbart skulle baseras på politiska beslut utan en koppling till en beräknad riktålder finns en risk att nödvändiga beslut skjuts upp eftersom sådana beslut sällan är populära eller är enkla att ta. Om besluten skjuts upp så kan det få till följd att senare höjningar tvingas ske i snabbare takt vilket är olämpligt då snabba höjningar av åldersgränser bör undvikas. Kopplingen till medellivslängden innebär även en tydlighet i vad som påverkar åldersgränserna i systemen. Det är positivt att man i remissen valt att inte följa Pensionsmyndighetens förslag om hur riktåldern ska beräknas utan att de istället föreslår ett enklare och tydligare sätt för beräkning. Positivt är också att remissen föreslår att inte hela ökningen av medellivslängden ska påverka riktåldern utan att endast 2/3 av den ska få genomslag.

Unionen är dock tveksamma till en i princip automatisk reglering av riktåldern utan större politiska diskussioner inför höjningar. Förslaget är inte helt tydligt i detta avseende. Det framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska meddela närmare föreskrifter om riktåldern samt att Pensionsmyndigheten föreslås beräkna riktåldern och att den därefter fastställs av regeringen i förordning (sid 144).

Unionen anser att regelbunden utvärdering och uppföljning av både riktålderns och medellivslängdens utveckling bör ske. Utvärdering och uppföljning kan ex vis ske av myndighet som regeringen pekar ut men resultaten bör vara föremål för en bred politisk diskussion.

Riktåldern vid sjunkande medellivslängd

I remissen föreslås att riktåldern ska följa medellivslängdens utveckling men de utgår i sina resonemang från en fortsatt stigande medellivslängd. Frågan om vad som händer om medellivslängden skulle sjunka berörs översiktligt och ett par ofullständiga förslag till lösningar framförs. Men dessa förslag avfärdas sedan med följande

skrivning ”Det är emellertid svårt att helt överblicka konsekvenserna av att riktåldern först höjs för att därefter sänkas året därpå. Arbetsgruppen avstår därför från att lämna något förslag kring hur en sådan hypotetisk situation bör hanteras.”(sid 148f)

Unionen anser att ovanstående resonemang inte är tillfredsställande. I och med att remissen föreslår en riktålder som är knuten till medellivslängdens utveckling så måste förslaget även innehålla en lösning eller förslag för vad som ska gälla om medellivslängden sjunker.

Unionen anser inte att man kan avfärda en framtida sjunkande medellivslängd som en hypotetisk situation och därmed skjuta frågan på framtiden. Det bör finnas ett förslag på hur riktåldern ska hanteras oavsett om medellivslängden stiger eller sjunker.

Höjd uttagsålder

I remissen föreslås att den tidigaste uttagsåldern för inkomstgrundad ålderspension bör ligga tre år innan aktuell riktålder. Skälen för det är att dagens lägsta uttagsålder behöver höjas med tre år eftersom medellivslängden för personer som var 61 år 1994 har ökat med tre år och det är viktigt att behålla samma relation.

Unionen delar inte remissens förslag om tidigaste uttagsålder. Skälet till det är att man i remissen bortser från relationen mellan dagens tidigaste uttagsålder och 65 år, den ålder som idag trots allt är normen eller riktmärket för när pensionsåldern inträder. Med förslagen i remissen skulle avståndet krympa från dagens fyra år till tre år vilket Unionen inte ser några skäl till varför så skulle ske. Det skulle dessutom innebära att den lägsta uttagsåldern för allmän pension skulle höjas med tre år fram till riktåldern införs medan övriga åldersgränser föreslås höjas med två år.

Unionen avstyrker därför remissens förslag och förordar istället att lägsta uttagsålder för inkomstgrundad ålderspension bör vara fyra år innan aktuell riktålder.

Införandefasen

I remissen föreslås att riktåldern ska börja gälla från 2026 och den beräknas då att vara 67 år. Under åren fram till 2026 så föreslår utredningen att åldersgränserna ska höjas stegvis för att kunna komma upp till 67 år.

2020:

- Den lägsta uttagsåldern för inkomst- och premiepension höjas från 61 till 62 år.

2023:

- Den lägsta uttagsåldern för inkomst- och premiepension höjas från 62 till 63 år.

- Åldersgränsen för bl.a. garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd, sjukersättning och arbetslöshetsersättning höjs från 65 till 66 år.

2026:

- Den lägsta uttagsåldern för inkomst- och premiepension blir 64 år (tre år lägre än riktåldern).

- Övriga ovanstående åldersgränser knyts till riktåldern (67 år).

Unionen anser att den föreslagna införandefasen är för kort. Det är inte tillräckligt lång tid kvar till 2026 för att höja dagens åldersgränser med två eller tre år. Införandefasen behöver därför förlängas.

För individen blir planeringshorisonten för kort, planeringen inför pensionen kan redan ha påbörjats när målnöret med kort varsel flyttas. Ex vis kan en individ som 2019 är 60 år redan ha planerat att gå i pension 2020 och därmed att påbörja sitt uttag av sin allmänna pension att med mycket kort varsel behöva ändra sina planer.

Planeringshorisonten blir även för kort för arbetsmarknadens parter. I remissen anses att tiden fram till 2023 resp 2026 är en rimlig tid för att genomföra en översyn av åldersgränserna i nuvarande kollektivavtal (sid 239). Remissen tar därigenom inte hänsyn till privat sektors förhållande där Svenskt Näringsliv inte har ställt sig bakom avsiktsförklaringen från 2016 om att se över nuvarande åldersgränser i kollektivavtalen. Dessutom är arbetsmarknadens parter för närvarande inne i en period av andra omfattande förhandlingar, ex vis om anställningstryggheten, som också är initierade av politiska överenskommelser.

Unionen föreslår därför att införandefasen förlängs men att föreslagen beräkning av riktåldern behålls. Det skulle kunna göras genom att åldersgränserna inte anknyts till den beräknade riktåldern 2026 utan att anknytningen sker senare, ex vis 2029. Höjningen med två år, från 65 till 67 år, skulle därigenom kunna fasas in under ett längre antal år, ex vis 66 år 2024 och 67 år 2029, vilket skulle medföra att både individens och arbetsmarknadens parter planeringshorisont blir mer rimlig. När åldersgränserna höjts till beräknad nivå för riktåldern så kan riktåldern därefter följas fullt ut.

Undantagsregeln

I remissen föreslås en undantagsbestämmelse som ger fortsatt rätt till garantipension från 65 års ålder för dem som uppfyller ett särskilt förvärvsvillkor.

Unionen delar remissens uppfattning om att det behövs en undantagsbestämmelse från de höjda pensionsåldrarna men den bör finnas till för dem som av hälsoskäl inte orkar arbeta och som därför inte kan stanna kvar i arbetslivet när de blir äldre. Det är därför viktigt tydliggöra vad undantagsbestämmelsen bör grunda sig i.

Unionen avstyrker därför att den föreslagna undantagsbestämmelsen införs. Förslaget har enligt Unionen en felaktig utgångspunkt och innehåller oklarheter.

För det första vill Unionen kraftigt opponera sig mot att den föreslagna undantagsbestämmelsen motiveras utifrån vilka som kan anses ha "bidragit till samhället" (sid 171). En sådan motivering reser frågan vad som kan anses vara ett "bidrag till samhället" och innebär ett moraliserande kring vilka som bidrar till samhället – vilket Unionen anser vara en mycket farlig väg att gå. Motiveringen implicerar också att de som inte omfattas av undantagsbestämmelsen inte har "bidragit till samhället", något som de som har arbetat i ett helt arbetsliv men inte omfattas kan

uppfatta som mycket stötande. Ersättningen från grundskydden i våra allmänna system ska finnas till för alla som behöver ett grundskydd och inte fördelas utifrån hur mycket någon har "bidragit till samhället".

För det andra innebär undantagsbestämmelsen att den som i 44 år har arbetat i ett arbete som har genererat en alltför hög inkomst för att bli beviljad garantipension inte får rätt att ta ut pension från och med 65 års ålder genom undantagsbestämmelsen. Men också de som har arbetat i 44 år i ett yrke med en lön som innebär att man inte har rätt till garantipension kan bli utslitna och vara i ett lika stort behov av att gå i pension tidigare som de som har arbetat i 44 år i ett lägre betalt yrke. Den föreslagna konstruktionen torde uppfattas som djupt orättvis av de som på grund av alltför hög inkomst inte kommer att omfattas av undantagsbestämmelsen. Incitamenten till att arbeta blir också med denna konstruktion snedvriden då en alltför hög inkomst kan påverka vid vilken tidpunkt man kan gå i pension. Förslaget utgår från att det endast är de individer som har rätt till garantipension som har behov av en undantagsregel. Den utgångspunkten anser Unionen vara felaktig.

För det tredje är det oklart huruvida undantagsbestämmelsen endast ger rätt till uttag av garantipension eller om de som omfattas av undantagsbestämmelsen kan ta ut både garantipension och inkomstpension från 65 år. Om det förra är fallet skulle det, när den lägsta åldern för uttag av inkomstpension genom stigande riktålder blir högre än 65 år, innebära att den som genom sina inkomster har rätt till både garantipension och inkomstpension, och som genom undantagsbestämmelsen får rätt till garantipension från 65-års ålder, är hänvisad till att klara sig på endast garantipension (som då kan vara mycket liten).

I remissen föreslås visserligen att undantagsbestämmelsen också ska omfatta äldre försörjningsstöd och bostadstillägg, som kan komplettera en låg garantipension (sid 175). Rätten till äldreförsörjningsstöd påverkas dock av civilstånd och övriga ekonomiska förhållanden, varför äldreförsörjningsstöd inte kan betraktas som ett sätt att generellt komplettera en låg garantipension.

Unionen anser att en undantagsbestämmelse främst bör finnas till för dem som av hälsoskäl inte längre orkar arbeta. Med utgångspunkt från hälsoskäl så bör det därför ligga närmast till hands att det är andra trygghetssystem, sjukförsäkringen, som tar om hand om dessa individer. Detta kan exempelvis ske genom förändrade regler för äldre att kunna få sjukersättning, ex vis genom att från viss ålder bli prövad mot sitt yrke istället för mot alla normalt förekommande arbeten på arbetsmarknaden.



Martin Linder, Förbundsordförande Unionen