



YTTRANDE

Dnr S2019/00497/SF

Socialdepartementet
Socialförsäkringsenheten
103 33 Stockholm

2019-05-03

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

Pensionärernas riksorganisation (PRO), Riksförbundet PensionärsGemenskap (RPG), Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF) samt SPF Seniorerna har bjudits in att yttra sig över rubricerad departementspromemoria och lämnar följande gemensamma yttrande.

Sammanfattning

En riktålder kan inte införas förrän åtgärder som stärker äldres villkor och möjligheter på arbetsmarknaden först har genomförts samt pensionsavgiften har höjts i ett första steg. Åtgärderna handlar då främst om att förbättra arbetsmiljön, öka jämställdheten, stärka möjligheterna att bevara och utveckla sin kompetens, förstärka de ekonomiska incitamenten och att motverka åldersdiskriminering. För att återställa inkomstryggheten måste pensionsavgifterna höjas omedelbart. Ett första steg till 18,5 procent och därefter ytterligare. Sådana höjningar måste innehålla en retroaktivitet så att både dagens och framtidens pensioner förstärks.

En höjning av lägsta ålder för uttag av allmän pension från 61 till 62 år tillstyrks. Ytterligare höjningar kan sedan genomföras först när förändringar i trygghetssystemen och förbättringar i äldres ställning och möjligheter i arbetslivet blivit verklighet.

Pensionärsorganisationerna anser att det bör avvaktas med att höja åldersgränsen för garantipension och kan i nuläget inte ta ställning till förslaget om förvärvsvillkor för rätt till garantipension från 65 år.

Åldersgränserna i angränsande socialförsäkringssystem bör omedelbart höjas till 67 år, d.v.s. den förväntade riktåldern. Det bör därefter övervägas om dessa åldersgränser ska knytas till den alternativa pensionsålder som Pensionsmyndigheten föreslagit eller till LAS-åldern. Möjligheterna att få ersättning från dessa system måste också förbättras jämfört med idag.

I övrigt anser vi att det krävs ett helhetsgrepp och en översyn av hela pensionssystemet, istället för lappandet och lagandet som nu sker i olika delar av systemet.

Det saknas också ett tydligt ställningstagande från ansvariga politiker: är syftet med den allmänna pensionen att vi ska ha ett grundtrygghetssystem eller ett inkomstrelaterat pensionssystem?

Kapitel 5 Förslag och överväganden

5.1 Riktålder för pension

Vi anser att en riktålder inte kan införas förrän andra åtgärder som stärker äldres villkor och möjligheter på arbetsmarknaden först har genomförts samt att pensionsavgiften har höjts i ett första steg.

Våra organisationer har i ett tidigare remissvar på pensionsåldersutredningens betänkande *Åtgärder för ett längre arbetsliv* (SOU 2013:25) i princip ställt oss bakom införandet av en riktålder, men att den kan införas först sedan åtgärder för att stärka förutsättningarna för äldre att kunna jobba längre har fått dokumenterad effekt. Vi har samma hållning idag: vi är för principen om att införa en riktålder, men inte förrän andra åtgärder som stärker äldres villkor och möjligheter i arbetslivet först har genomförts.

Pensionsåldersutredningen föreslog ett flertal åtgärder som omfattade satsningar för att förbättra arbetsmiljön, för att stärka de äldres möjligheter att bevara och utveckla sin kompetens, öka informationen, förstärka de ekonomiska incitamenten, motverka åldersdiskriminering osv. Få av förslagen har hittills blivit verklighet. Eftersom dessa konkreta åtgärder inte har genomförts, som kan stärka äldre personers ställning och möjligheter i arbetslivet, kan vi inte heller denna gång tillstyrka införandet och beräkningar av en riktålder från år 2020.

Skillnaderna i hälsa och medellivslängd är betydande utifrån kön, utbildningsnivå och hushållstyp. Det finns stora grupper som kommer att ha svårt att jobba efter 65 års ålder. Pensionssystemet tar inte hänsyn till hur verkligheten ser ut när det gäller arbetsmiljö, jämställdhet, åldersdiskriminering på arbetsmarknaden och hälsa. Det är inte rimligt att systemet inte kan förändras när arbetslivet och verkligheten går i en annan utveckling än vad som förväntades vid systemets reformering.

Den föreslagna riktålderskonstruktionen väntas leda till att kompensationsgraden för allmän pension i genomsnitt blir 53 procent; om människor jobbar till den föreslagna riktåldern och inträdesåldern i arbetslivet (23 år) inte förändras samt på heltid utan avbrott under hela arbetslivet. Dessa villkor som antas för den beräknade kompensationsgraden kan inte anses vara förankrade i den verklighet som råder på arbetsmarknaden. Sannolikt handlar det då om en något lägre kompensationsgrad som blir det faktiska resultatet för flertalet löntagare.

Frågan är också om ansvariga politiker således inte har högre ambitioner för den allmänna pensionen än att den ska bli ungefär halva lönen? Det innebär att politikerna har låtit pensionssystemet urholkas och bli ett grundtrygghetssystem, trots att riksdagen fattade

beslut om att införa ett inkomstrygghetssystem. Och utan att frågan på allvar tagits upp i debatten kring allmänna val.

Eftersom riktåldern ska bestämma när garantipension och bostadstillägg börjar betalas ut, kommer marginaleffekterna vara oförändrade. Många kommer därför att få jobba längre utan att höja sin disponibla inkomst särskilt mycket. Ett eller ett par års längre arbetsliv i högre ålder väntas leda till några hundra kronors högre pension, i dagens penningvärde. Denna betydande brist i systemet med att det inte lönar sig nämnvärt att ha arbetat är redan idag ett mycket stort problem, som inte minst drabbar kvinnor som jämfört med män ofta har lägre löner, jobbar deltid i större utsträckning, studerar längre samt är frånvarande från arbetet längre tid p.g.a. föräldraskap och sjukdom. Det föreligger därmed en betydande risk att det även fortsatt för breda grupper av nuvarande löntagare och pensionärer kommer att vara olönsamt att ha arbetat. Förslagen bidrar inte med några starka ekonomiska drivkrafter för att arbeta längre upp i åren, vilket motsäger förslagets syfte.

En orsak till att pensionsnivåerna är så låga i förhållande till lönerna är att den faktiska pensionsavgiften är 17,21 procent istället för 18,5 procent, som riksdagen fattade beslut om. På grund av det lägre avgiftsuttaget är pensionerna cirka 1 500 kronor lägre per månad, jämfört med om den högre procentsatsen hade avsatts från början. Det är en viktig princip att pensionsavgiften justeras till 18,5 procent av inkomsten, en sådan höjning i form av stärkta pensioner måste komma både dagens och framtidens pensionärer till del. Detta bör genomföras från och med 1 januari 2020.

För att återställa inkomstryggheten anser vi att pensionsavgifterna behöver höjas mer än 1,29 procentenheter. En sådan höjning måste innehålla någon form av retroaktivitet för nuvarande pensionärskollektiv. Det är nödvändigt för att pensionsnivåerna ska kunna bli acceptabla för både dagens och framtida generationer pensionärer. Det behövs också för att stärka pensionssystemet finansiellt, och är en fullt möjlig och ansvarsfull åtgärd. Att höja pensionsavgiften skulle också ge mer legitimitet till en eventuell höjning av åldersgränserna eftersom ansvaret delas mellan löntagare, som kan arbeta längre, och staten, som finansierar avgiftshöjningen.

Det är varken rimligt eller rättvist att löntagarna ska ta på sig hela ansvaret för finansieringen av framtidens välfärd, vilket antyds av utredningen. Överlag är det av vikt att alla inblandade parter tar sitt ansvar i detta sammanhang. Staten för att höja pensionsavgifterna och genomföra åtgärder som möjliggör ett längre arbetsliv samt löntagarna som kan arbeta längre.

5.2 Höjda åldersgränser för inkomstgrundad pension

5.2.1 Åldersgränsen när inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas höjs och knyts till riktåldern

Vi tillstyrker en höjning av lägsta ålder för uttag av allmän pension från 61 till 62 år, därefter bör det avvaktas med ytterligare höjningar tills förändringar i trygghetssystemen och förbättringar i äldres ställning och möjligheter i arbetsliv genomförts.

Ett tidigt uttag av den inkomstrelaterade pensionen kan få väldigt stor effekt på pensionen längre fram. Alla har inte kännedom om dessa effekter och en hel del människor har eller riskerar att få en mindre trygg ekonomisk situation på grund av tidig pensionering. Samtidigt finns det människor som kan få en högre livsinkomst vid en tidig pensionering.¹

Nu är pensionens storlek inte det enda som ligger i vågskålen för den som ska fatta beslut om att pensionera sig – fritid, hälsa, ekonomi och arbetsmarknad spelar in. Emellertid är det inte ett frivilligt beslut för alla. För några grupper är tidpunkten för pensioneringen påtvingad. Det kan vara arbetsgivaren som vill att anställningen ska avslutas. Arbetslöshet och ohälsa är också en orsak till tidigare pensionering.² Åtstramningar i övriga trygghetssystem har försämrat möjligheterna till ersättning och även inneburit sänkta ersättningar för en del. För att försörja sig tvingas många människor att gå i tidig pension.

Vi tycker dock att det är för flexibelt att kunna ta ut allmän pension redan vid 61. Därför kan vi ställa oss bakom en höjning av den lägsta åldern för uttag av inkomst- och premiepension till 62 år under förutsättning att övriga trygghetssystem förändras och blir heltäckande för de människor som har behov av dem. Det måste bli lättare att kvalificera sig till ersättning från dessa trygghetssystem, inte minst högre upp i åldrarna.

Pensionssystemet, som står utanför statsbudgeten, ska inte användas för att minska statens utgifter. Det är inte heller kommunerna som ska ta ansvar för det genom ökade utgifter för försörjningsstöd. Pensionssystemet är ett statligt åtagande och ansvaret för äldre människors försörjning kan inte skjutas över på kommunerna. I annat fall kommer fler människor att stå helt utan försörjning med ökad social utslagning som följd, vilket kommer att leda till ökade offentliga utgifter i förlängningen.

Eventuella ytterligare höjningar av den lägsta åldern för uttag av allmän pension måste det avvaktas med tills den nya 62-årsgränsen har utvärderats och konsekvenserna är kända.

Att höja lägsta åldern till förmodade 64 år redan år 2026 är också en allt för snabb förändring utan att vi vet vad som kommer att hända med trygghetssystemen i övrigt. Då det inte heller genomförts åtgärder, som Pensionsåldersutredningen tydligt pekade på, som underlättar för äldre att jobba vidare, eller för en del ens att orka till 65 år, bedömer vi att förslagen är alltför långtgående i dagens läge. Vi saknar också förslag om och hur reglerna för tjänstepensionerna kan förändras för att skapa ett mer enhetligt system.

5.3.3 Försäkringstid för rätt till garantipension

Då det i nuläget inte är möjligt att ta ställning till detta förslag bidrar det till vårt ställningstagande om att avvakta med att höja åldersgränsen för garantipension samt införandet av en riktålder.

¹ Vem vinner och vem förlorar på uttag av allmän pension före 65 års ålder, Pensionsmyndigheten 2018.

² Pensionsbeslutet blev det bra? Undersökning 2018 bland nyblivna pensionärer, Pensionsmyndigheten 2019.

Försäkringstiden för att kvalificera sig till garantipension är ytterligare en fråga där det är oklart vad som kommer att gälla i framtiden på grund av EU-domstolens dom att garantipensionen är en minimiförmån. Beroende på vad den pågående utredningen om garantipensionen får för resultat kan det ha betydelse för åldersgränserna i pensionssystemet. Eftersom rörligheten inom EU redan nu är betydande och kan antas öka så är det ytterligare ett argument för att skjuta upp ett eventuellt beslut om höjd åldersgräns för garantipension och införande av en riktålder.

5.4.1 Förvärvsvillkor för rätt till garantipension från 65 år

Det saknas underlag för att kunna ta ställning till om detta villkor ens är värt att utreda.

Det är mycket som är oklart med det föreslagna undantaget för uttag av garantipension och det väcker frågan varför den inkomstrelaterade pensionen är så låg att 44 års arbetsliv kan kvalificera till garantipension. Utredningen hade åtminstone kunnat göra en uppskattning av hur många som kan beröras av regeln och vilka ekonomiska konsekvenser det skulle kunna få för enskilda och det offentliga. Nu saknas underlag för att kunna ta ställning om det ens är värt att utreda ett sådant förslag.

5.5 Anpassning av åldersgränser i angränsande socialförsäkringssystem

Åldersgränserna i kringliggande trygghetssystem bör omedelbart höjas till 67 år, den förväntade riktåldern, för att sedan övervägas om de ska knytas till den alternativa pensionsålder som Pensionsmyndigheten föreslagit eller till LAS-åldern. Möjligheterna att få ersättning från dessa system måste förbättras jämfört med idag.

En anledning till och tydlig signal från samhället om den rådande 65-årsnormen är att gränsen för ersättning från kringliggande trygghetssystem idag upphör vid 65 års ålder. Vi anser att det är självklart att åldersgränserna i övriga trygghetssystem måste samverka med pensionsåldrarna. Det är dock inte tillräckligt att knyta dessa åldersgränser till riktåldern. För att alla ska få likvärdiga möjligheter till ett långt arbetsliv bör det övervägas om åldersgränserna i trygghetssystemen ska knytas till den alternativa pensionsålder som Pensionsmyndigheten föreslagit eller till LAS-åldern. Det skulle gynna några av de grupper som tvingas sluta arbeta i förtid. Men åldersgränserna i kringliggande trygghetssystem måste omedelbart höjas till den förväntade riktåldern, år 2020 innebär det till 67 år, istället för att dröja hela 7 år till enligt förslagen.

För den framtida pensionen är det viktigt att trygghetssystemen ger ersättning för förlorad inkomst vid sjukdom, arbetslöshet och liknande. Det kräver att ersättningsnivåerna följer med löneutvecklingen och att möjligheterna att få ersättning förbättras jämfört med idag.

5.5.2 Efterlevandepensioner

Åldersgränsen för omställningspension bör tas bort helt.

Åldersgränsen för omställningspension anser vi ska tas bort helt och hållet eftersom det är ett omställningsstöd till familjen när en försörjare dör. Omställningen är inte beroende av

ålder. Vi framförde detta i en skrivelse till regeringen 2016 och samma förslag har lämnats av Pensionsmyndigheten i Analys av efterlevandeskyddet i slutet av år 2018.

5.7 Anpassningar av åldersgränser i övriga system

Anställningar som berör lönebidrag och skyddat arbete bör också omfattas av LAS-reglerna.

Anställning i skyddat arbete, som är undantagna från lagen om anställningsskydd, upphör idag redan vid 65 år. Dessa anställningar ska omfattas av lagen om anställningsskydd och den ålder en arbetstagare har rätt att ha kvar sin anställning.

Anställda med lönebidrag omfattas av LAS, men i praktiken verkar ett fåtal över 65 år få behålla lönebidraget. Det måste förändras så att villkoren att förlänga sitt arbetsliv och vänta med uttag av den allmänna pensionen blir lika som för övriga anställda på arbetsmarknaden.

Kapitel 6 Konsekvenser

Det saknas en djupare analys av effekterna av förslagen och det är endast för de förslag som ska träda i kraft år 2020 som det redovisas något mer detaljerade beräkningar. För beräkningar av konsekvenser av de delar som avses att genomföras år 2023 och år 2026 avvaktar utredningen en översyn av åldersgränserna inom skattesystemet. Det framgår också av arbetsgruppens utredning att det råder osäkerhet kring effekterna på sysselsättningen och uttaget av pension. Det är således omöjligt att ta ställning till förslagen eftersom konsekvenserna inte kan redovisas, vilket är ytterligare en anledning till varför vi inte kan ställa oss bakom förslagen.

De fåtal typfall som redovisas ger långtifrån en heltäckande bild av hur olika grupper påverkas av förslagen. Det är visserligen tydligt att ett något längre arbetsliv i de flesta fall enbart ger små ekonomiska förbättringar som pensionär, det är rimligen då få löntagare som ser ekonomiska incitament med att arbeta längre upp i åren. Därmed tydliggörs att effekterna av höjda åldrar inte bara är osäkra men också marginella, varför äldres arbetsmöjligheter, förändringar av kringliggande trygghetssystem och höjd pensionsavgift också krävs för att uppnå högre pensioner. Inte heller görs några beräkningar kring hur mycket de ekonomiska klyftorna mellan olika grupper kan komma att växa. Detta trots att man nämner att en konsekvens kan bli en ökad utslagning av äldre på arbetsmarknaden. Här krävs förbättringar både för äldres möjligheter att arbeta vidare och ekonomiska incitament för företagen att behålla och anställa äldre arbetstagare.

Vilka konsekvenserna blir för det offentliga och övriga samhället redovisas också översiktligt. Här saknas en analys av vilka förändringar som kan komma att ske på den framtida arbetsmarknaden och arbetslivet och vad det kan innebära för pensionssystemet, exempelvis digitaliseringens och globaliseringens effekter. Det saknas också insikter om behov hos arbetsmarknadens parter att anpassa och koordinera tjänstepensionsavtalen med de föreslagna förändringarna.

Övriga synpunkter

Det behövs ett helhetsgrepp och en översyn av hela pensionssystemet istället för att fortsätta lappa och laga en liten del i taget. Förändringar i en liten del ger ofta upphov till negativa konsekvenser inom andra delar av pensionssystemet. Det saknas också ett tydligt ställningstagande från ansvariga politiker vad syftet egentligen är med den allmänna pensionen – ska vi ha ett grundtrygghetssystem eller ett inkomstrelaterat pensionssystem?



Christina Tallberg
Ordförande
Pensionärernas riksorganisation



Monica Blomberg
Förbundsordförande
Riksförbundet PensionärsGemenskap



Berit Bölander
Förbundsordförande
Svenska KommunalPensionärernas
Förbund



Eva Eriksson
Förbundsordförande
SPF Seniorena