

2019-05-03

Socialdepartementet
103 33 STOCCKHOLMLena Orpana
070-4819107
lena.orpana@tco.se

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

Refnr: S2019/00497/SF

TCO har beretts möjlighet att yttra sig över rubricerad promemoria och inkommer härmed med följande remissvar.

Allmänt och förhållandet till pensionsöverenskommelsen 1994

TCO anser inledningsvis att en av utgångspunkterna, att förslagen ska vara statsfinansiellt neutrala, i sig är ett generellt problem, som begränsar möjligheterna att ge nödvändiga och heltäckande förslag om utformningen av en bra framtida pension. Exempelvis saknas en diskussion och förslag om höjda avgifter till allmän pension.

I promemorian anges att tiden fram till 2023 resp. 2026 är en rimlig tid för att genomföra en översyn av åldersgränserna i nuvarande kollektivavtal (sid 239). Men detta innebär att planeringshorisonten blir allt för kort för arbetsmarknadens parter.

I promemorian hänvisas i många delar till de förutsättningar som gällde i samband med pensionsöverenskommelsen 1994. Däremot synes inte kopplingen till basåret ha samma betydelse när det kommer till vad pensionssystemet ska leverera, det vill säga kompensationsgraden, eftersom förslaget i remissen beräknas ge en betydligt lägre kompensationsgrad än den som beräknades gälla 1994.

Förslagen till höjda åldersgränser beräknas typiskt sett ge en kompensationsgrad på runt 53 procent, vilket ska jämföras med de 60 procent, som det reformerade pensionssystemet beräknades ge 1994.

TCO anser att dagens pensionsavgift bör höjas då det inte är tillräckligt att förlänga arbetslivet för att nå den 1994 avsedda kompensationsgraden. En höjning bör ske till den nivå som från början avsågs, nämligen 18,5 procent av inkomsterna upp till 7,5 inkomstbasbelopp.

Intjänandet till allmän pension behöver även vara intakt under samhällsnyttig eller ofrivillig frånvaro från arbetslivet, som vid exempelvis föräldraledighet, ledighet för vård av barn, studieledighet och sjukfrånvaro. TCO vill att bakomliggande inkomster, alternativt schabloniserade inkomster, om bakomliggande inkomst saknas, ska ligga till grund för allmän pension vid denna typ av frånvaro.

TCO delar promemorians slutsatser om att den genomsnittliga förväntade medellivslängden har ökat och att arbetslivet därför kan behöva förlängas. Men TCO vill också påpeka att det finns en stor variation kring det genomsnittliga värdet. Förväntad livslängd är till stor del korrelerad med utbildningsnivån. Det är till och med så att medellivslängden på senare tid sjunkit för vissa grupper med kortare utbildning.

Förslaget om en riktålder

I promemorian beskrivs att riktåldern är tänkt att fungera som ett tydligt riktmärke för den försäkrades individuella pensionsbeslut, för att ersätta dagens starka 65-årsnorm, med en pensionsålder som tar hänsyn till den ökade livslängden. För att så ska ske, behöver, som också föreslås i promemorian, även omkringliggande trygghetssystem tillämpa riktåldern istället för dagens 65-årsregel.

TCO ställer sig *tveksamt* till en utformning av riktåldern, som innebär en i princip automatisk reglering utan omfattande 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. Det föreslås att Pensionsmyndigheten ska beräkna riktåldern som därefter fastställs av regeringen i förordning.

För det fall en riktålder införs anser TCO att det behövs en regelbunden uppföljning av både riktålderns och medellivslängdens utveckling. Resultaten bör vara föremål för en bred politisk diskussion.

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

Höjd uttagsålder

TCO *avstyrker* promemorians förslag om initial höjning av lägsta ålder för uttag av pension och förordar att lägsta ålder för inkomstgrundad ålderspension även i fortsättningen bör vara fyra år innan aktuell riktålder.

I promemorian bortses från relationen mellan dagens tidigaste uttagsålder och 65 år, den ålder som i dag är riktmärket för när pensionsåldern inträder. Med förslagen i promemorian skulle avståndet krympa från dagens fyra år till tre år, något som TCO inte ser några skäl till. Det skulle dessutom innebära att lägsta uttagsåldern höjs med tre år fram till år 2026, medan övriga åldersgränser höjs med två år.

Införande av riktålder

TCO *avstyrker* att införandet av en riktålder ska ske redan 2026, med motiveringen att tidsfristen är allt för kort. Det är inte tillräckligt med tid för att höja dagens åldersgränser med två eller tre år.

Planeringshorisonten blir allt för kort för arbetsmarknadens parter. I promemorian anges att tiden fram till 2023 resp. 2026 är en rimlig tid för att genomföra en översyn av åldersgränserna i nuvarande kollektivavtal (sid 239). Hänsyn måste bland annat tas till förhållandena i den privata sektorn där Svenskt Näringsliv inte har ställt sig bakom avsiktsförklaringen från 2016 om att se över nuvarande åldersgränser i kollektivavtalen.

Även för individen blir planeringshorisonten för kort, planeringen inför pensionen kan redan ha påbörjats när målnöret med så kort varsel flyttas. Till exempel kan en person som nu är 60 år redan ha påbörjat sina planer att gå i pension 2020 genom uttag av sin allmänna pension och tvingas nu med detta förslag ändra sina planer med mycket kort varsel.

TCO anser att oavsett vilken roll riktåldern får och oavsett graden av uppräknings automatik, så behöver processen för att anknyta åldersgränserna för pension till den beräknade riktåldern ske senare, exempelvis 2029. Höjningen med två år, från 65 till 67 år, skulle därigenom kunna fasas in under en längre period, vilket skulle medföra att både individens och arbetsmarknadens parter planeringshorisont blir mer rimlig.

Undantagsbestämmelsen

TCO *avstyrker* att en undantagsbestämmelse med den föreslagna konstruktionen införs.

TCO anser att en undantagsbestämmelse inte bör motiveras utifrån vilka som kan anses ha "bidragit till samhället". En sådan motivering reser frågan om vad som kan anses vara ett "bidrag till samhället"

och antyder att de som inte omfattas av undantagsbestämmelsen inte skulle ha "bidragit till samhället", även om de har arbetat i ett helt arbetsliv.

Dessutom innebär undantagsbestämmelsen när den lägsta åldern för uttag av inkomstpension med stigande riktålder blir högre än 65 år att de som har arbetat i 44 år i ett yrke med en lön som inte ger rätt till garantipension inte ges möjlighet att ta ut pension från 65 års ålder genom den föreslagna undantagsbestämmelsen. Detta trots att även de som har arbetat i 44 år i ett högre betalt yrke kan bli utslitna och vara i ett lika stort behov av att gå i pension tidigare som de som har arbetat i ett lägre betalt yrke.

Det är också 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.

Arbetsgruppen föreslår visserligen att undantagsbestämmelsen också ska omfatta äldreförsörjningsstöd och bostadstillägg, som kan komplettera en låg garantipension (s. 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.

Arbetsgruppen understryker att den nuvarande uppdelning mellan förmåner som utgår före respektive efter pensionstillfället bör bestå, varför arbetsgruppen föreslår att sjukersättning och arbetsskadelivränta inte ska lämnas för tid under vilken garantipension beviljats med stöd av undantagsregeln (5.4.3, ss. 175f). TCO noterar dock att den föreslagna undantagsbestämmelsen tillsammans med regelverket om rätt till sjukpenningen i princip skulle kunna innebära att de som omfattas har rätt till full garantipension samtidigt som de har rätt till sjukpenning. Även om denna situation i princip kan uppstå även med dagens regelverk innebär arbetsgruppens förslag att anpassa åldersgränserna för rätt till sjukpenning till riktåldern att möjligheten för en sådan situation utökas.

Ovanstående situation skulle också kunna inträffa i förhållande till rehabiliteringsersättning och de särskilda förmånerna vid funktionshinder, såsom merkostnadsersättning, assistansersättning och personlig assistans enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), bilstöd och bidrag till arbetshjälpmedel (5.5.3, ss. 184-190).

TCO delar uppfattningen att det behövs en möjlighet att träda ut ur arbetslivet för dem som är äldre och saknar arbetsförmåga att stanna kvar. Detta mot bakgrund av att det finns yrkesgrupper som arbetar i dåliga arbetsmiljöer och med begränsade möjligheter att påverka och förbättra arbetsmiljön, det gäller t.ex. yttre faktorer, såsom väderleksförhållanden, som är svåra att påverka. Sådana faktorer försvårar för de enskilda arbetstagarna att vara i arbete ända till riktålden.

Däremot är TCO mycket tveksamt till att det är möjligt att konstruera en undantagsbestämmelse som är träffsäker och effektiv. En mer rimlig väg att gå är att förändra regelverket i omkringliggande trygghetssystem – exempelvis genom att göra det lättare för äldre att få rätt till sjukersättning, något som Försäkringskassan också har påtalat för regeringen.

En utgångspunkt när det gäller tillgång till allmänna trygghetssystem bör vara att alla som fortsätter att förvärvsarbeta, i möjligaste mån, behandlas lika, oavsett ålder, upp till riktåldern.

Konsekvensbeskrivning

TCO saknar en konsekvensbeskrivning avseende arbetsgivare i offentlig sektor, främst i kommunerna. Den befintliga konsekvensbeskrivningen är endast gjord utifrån de ersättningar och stöd som lämnas till kommuninnevånare. Beträffande privata arbetsgivare konstateras att sjuklönekostnaderna kommer att öka i och med höjda åldersgränser, men att de siffror som nämns troligen är överskattade då sjuktalet är lägre i privat än i offentlig sektor. Det är anmärkningsvärt att motsvarande resonemang saknas gällande kommunsektorn.

Arbetsmiljö, kompetens, omställning

I promemorian saknas resonemang om de förutsättningar och åtgärder som krävs för att så många individer som möjligt ska kunna arbeta längre. Detta är något som TCO anser vara nödvändigt för ett längre och hållbart arbetsliv.

TCO anser att höjningar av åldersgränserna i pensionssystemet och införandet av en riktålder samtidigt måste innebära att alla individer ska ha en möjlighet att också kunna och orka jobba längre.

En förutsättning för ett längre arbetsliv är att det finns en långsiktig balans mellan arbetsbelastning och återhämtning, samt att arbetsorganisationen tillåter en större individuell variation, både åldersmässigt och prestationsmässigt, på arbetsplatsen. För detta krävs en starkare betoning på vikten av ett systematiskt arbetsmiljöarbete, och tydligare krav på arbetsgivaren att individuellt arbetsanpassa arbetsmiljön kring organisatoriska, sociala, kognitiva och fysiska aspekter för arbetstagare i olika åldrar.

Om förslagen ska få önskvärd effekt är det avgörande att det, utöver en arbetsmiljö som medger ett längre arbetsliv, även finns goda möjligheter till kompetensväxling och omställning under hela arbetslivet.

Eva Nordmark
Ordförande

Lena Orpana och Mikael Dubois
Utredare