

Arjeplogs Kommuns yttrande över promemorian ”Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2)”

Ärendebeskrivning

I april 2013 lämnade Pensionsålderstudredningen sitt slutbetänkande *Åtgärder för ett längre arbetsliv* (SOU 2013:25) med förslag till höjda åldersgränser i det allmänna pensionssystemet och andra näraliggande allmänna försäkrings- och bidragssystem. Förslagen har remissbehandlats och en remissammanställning finns tillgänglig på Socialdepartementet (S2013/2830/SF).

Den 12 december 2017 ingick Pensionsgruppens partier en överenskommelse i syfte att säkra långsiktigt höjda och trygga pensioner (dnr S2017/07369/SF). Överenskommelsen innebar bland annat att ett antal pensionsrelaterade åldersgränser ska höjas och att en riktålder för pension ska införas i enlighet med det förslag som har lämnats av Pensionsålderstudredningen. Överenskommelsen omfattar inte förändringar av åldersgränserna i skattesystemet. Pensionsöverenskommelsen innehåller även ett villkor om att reformen ska vara statsfinansiellt neutral.

Den 18 februari 2018 beslutade socialminister Annika Strandhäll att inrätta en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppdrag att ta fram underlag till en proposition om höjda åldersgränser i enlighet med de principer som följer av Pensionsgruppens överenskommelse. Arbetsgruppens förslag redovisas i denna promemoria. Förslagen har tagits fram genom löpande avstämningar mellan arbetsgruppen och Pensionsgruppen.

I många delar är förslagen likartade med de förslag som har lämnats av Pensionsålderstudredningen och som redan har remissbehandlats. Det har emellertid gått en relativt lång tid sedan utredningens förslag remitterades. Det kan inte heller uteslutas att remissinstansernas syn på förslagen har ändrats. Därför remitteras arbetsgruppens förslag nu som en helhet.

Arjeplogs Kommun är utpekad som remissinstans och remissvar ska vara socialdepartementet tillhanda senast 3 maj 2019

Arjeplogs Kommuns synpunkter

När medellivslängden ökar, och givet att pensionssystemet ska fortsätta att vara självförsörjande, ser Arjeplogs Kommun att det är nödvändigt att fler ska arbeta längre om inte ersättningsnivåerna ska sjunka drastiskt. Att införa begreppet Riktålder syns vara en rimlig åtgärd och att slutsatsen dessutom bör vara att det är rimligt att en del av livslängdsökningen bör falla ut i att vi arbetar längre. En höjning av pensionsåldern förutsätter dock att äldre då verkligen kan och orkar arbeta längre. En allmän oro för att inte alla människor kommer att orka arbeta så länge som riktåldern pekar ut ger också en oro för effekterna på trygghetssystemen. Sammantaget är konsekvenserna svåra att överblicka och då kommunernas problem att finansiera verksamheten snarare ökar än minskar i takt med de demografiska förändringarna menar vi att effekterna på kommunsektorns finanser måste följas noggrant. Inte minst vad avser storleken på utbetalda ersättningar i de olika delsystemen och risken för att behöva komplettera dessa med kommunala försörjningsstöd – kanske främst avseende garantipensioner.

Allmänt om utredningen samt dess utgångspunkter

Nedan följer utdrag ur promemorians sammanfattning samt till detta utdrag ur SKL's förslag till remissvar per 26 mars.

Livslängden ökar

Arbetsgruppen konstaterar att vi lever allt längre i Sverige. Sedan det nuvarande pensionssystemet skapades under mitten av 90-talet har medellivslängden ökat med 2,8 år. Även om det i grunden är positivt innebär det att pensionerna blir lägre eftersom de ska räcka under en längre tid. Om vi ska klara att upprätthålla pensionsnivåerna behöver arbetslivet förlängas i samma takt som medellivslängden ökar.

Ett längre arbetsliv behövs också för att säkerställa den generella välfärden. Arbetsgruppens bedömer att det finns en allmän uppfattning att den officiella pensionsåldern är 65 år vilket styr våra beteenden och motverkar de ekonomiska drivkrafter som finns i pensionssystemet för ett längre arbetsliv.

SKL pekar på att befolkningen visserligen växer, men att skatteunderlaget kommer att öka långsammare framöver och sett per invånare minska. Andelen i arbetsför ålder i befolkningen minskar medan det blir allt fler barn och äldre, vilket gör att behovet av välfärdstjänster ökar. De ökande behoven av välfärdstjänster är en stor utmaning för kommuner och regioner och för att långsiktigt klara välfärden och kompetensförsörjningen inom kommunal sektor så ser SKL en höjd pensionsålder som en viktig förutsättning. Att fler jobbar heltid och förlänger sitt arbetsliv minskar rekryteringsbehoven.

Arbetsgruppens förslag i korthet

Arbetsgruppen vill att ett nytt åldersbegrepp införs i socialförsäkringsbalken. Detta ska benämnas riktålder för pension och fungera som ett riktmärke för de individuella pensionsbesluten. Riktåldern ska räknas upp med hänsyn till medellivslängdens utveckling. Man föreslår att riktåldern beräknas första gången 2020 och tillämpas från och med 2026. Baserat på den senaste befolkningsprognosen från SCB beräknas riktåldern då bli 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.

SKL tillstyrker förslaget om riktålder för pension och menar att det är rimligt att beräkningsgrunden för en riktålder baseras på att en betydande del av medellivslängdsökningen efter 65 år bör vara ett förlängt arbetsliv. Den föreslagna riktålderskonstruktionen följer av medellivslängdens utveckling och kan ju därför också sänkas om livslängden varaktigt sänks.

Därutöver föreslår arbetsgruppen att åldersgränsen för när inkomstgrundad ålderspension i form av inkomstpension och premiepension tidigast kan lämnas ska höjas i tre steg: År 2020 ska den höjas från 61 till 62 år, 2023 ska den höjas till 63 år. År 2026 ska den knytas till att vara tre år lägre än riktåldern för pension vilket innebär att åldersgränsen då bedöms bli 64 år.

SKL tillstyrker förslaget om att knyta åldersgränsen för tidigaste uttag av inkomstgrundad ålderspension till riktåldern. Dock lyfter man risken med att dagens 65-årsnorm för uttag av pension bara ersätts med den tidigast möjliga utträdesåldern som ny pensionsåldersnorm. SKL efterfrågar därför ytterligare incitament och åtgärder till att förstärka riktålderns betydelse i syfte att förlänga arbetslivet och ser annars risker med ett utfall som resulterar i låga pensioner som behöver fyllas ut med andra grundtrygghetsförmåner som bekostas av skattemedel och inte ett väl fungerande pensionssystem.

Vidare föreslås att åldersgränsen när garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd tidigast kan lämnas ska höjas stegvis och från 2026 knytas till riktåldern för pension. (En undantagsbestämmelse införs dock som ger fortsatt rätt till garantipension från 65 års ålder i de fall den enskilde uppfyller ett särskilt förvärvsvillkor dvs 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.)

SKL tillstyrker förslaget om en undantagsbestämmelse om rätt till garantipension för personer med ett långt arbetsliv. SKL ser dock att denna undantagsbestämmelse kontinuerligt behöver följas upp och utvärderas.

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 nyanlända föreslås också anpassas till de höjda åldersgränserna i pensionssystemet.

Arbetsmarknadsdepartementet har föreslagit att arbetstagares rätt att kvarstanna i anställning (LAS-åldern) – i två steg – ska höjas från nuvarande 67 till 69 år.

SKL avstyrker förslaget om att knyta rätten att kvarstå i anställningen till en "riktålder". SKL har i remissyttrande "*Förlängt anställningsskydd till 69 år - Ds 2018:28*" tillstyrkt förslaget om rätten att kvarstå i anställningen till 69 år. SKL anser att denna höjning bör implementeras och utvärderas innan ett nytt lagstiftningsärende upprättas.

Vissa konsekvenser av arbetsgruppens förslag

Det är flera olika åldersgränser och förmåner som berörs av Pensionsgruppens överenskommelse och arbetsgruppens förslag, främst i socialförsäkringsbalken men även i angränsande trygghetssystem. Överenskommelsen omfattar emellertid inte åldersgränserna i skattesystemet och arbetsgruppen lämnar därför inga förslag angående dessa. Åldersgränserna i skattesystemet kommer i stället att hanteras i ett separat lagstiftningsprojekt.

För att säkra den generella välfärden och nivån på framtida pensioner behöver sysselsättningen öka. De förslag som föreslås träda i kraft 2020 beräknas leda till relativt små förändringar i antalet sysselsatta, BNP och antalet ålderspensionärer. Därigenom blir även den offentligfinansiella effekten av förslagen begränsad. Sparandet beräknas förbättras, i första hand i pensionssystemet där utgifterna för ålderspensioner minskar. Statens sparande begränsas i viss mån av att utgifterna för sjukpenning och arbetslöshetsersättning ökar något.

Kommunernas behov av statsbidrag kommer att minska i takt med att kommunernas skatteintäkter väntas öka framför allt till följd av att individer arbetar längre, men även till följd av ökade utbetalningar från de ovan nämnda ersättningssystemen. Detta kommer att ge utrymme för att anpassa det generella statsbidraget vilket kan bidra till att göra reformen statsfinansiellt neutral. Hur de förslag som ska genomföras 2023 och 2026 kommer att påverka sysselsättning, BNP och antalet ålderspensionärer beror även på följdändringar i skattesystemet. Effekten på t.ex. sysselsättningen har stor betydelse för de offentliga finanserna.

SKL delar inte arbetsgruppens slutsats kring de ekonomiska effekterna för kommuner och regioner. För att trygga välfärden krävs istället ökade resurser till kommuner och regioner där de demografiska förändringarna får särskilt stor påverkan på behovet av välfärdstjänster. För att kunna dra nytta av det ökade arbetskraftsutbudet, dvs öka antalet anställda, behöver sektorn behålla de ökade skatteintäkterna. Det är inte heller självklart att förslagen kan leda till det ökade arbetskraftsutbud som är nödvändigt för att såväl kunna bemanna som finansiera välfärden. SKL anser att det är mycket angeläget att arbetskraftsutbudet ökar snabbt den närmaste tiden. Därför är det viktigt att säkerställa att förslagen om höjd lägsta ålder för uttag av allmän pension fram till 2026 får förväntad effekt.

De sammantagna ekonomiska effekterna för kommunsektorn av samtliga förslag i skrivelsen är svåra att överblicka och kommer även att vara beroende av ytterligare regeländringar som förutsätts ske senare. Därför bör även effekterna på kommunsektorns finanser följas noggrant.