



LUNDS
UNIVERSITET

BESLUT

1

2019-04-25

Dnr V 2019/310

Regeringskansliet
Socialdepartementet

Rektor

Yttrande över promemorian Höjda åldersgränser i pensionssystemet och andra trygghetssystem, Ds 2019:2

Lunds universitet har anmodats att yttra sig över promemorian Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem. Universitetet får därmed avge följande yttrande som utarbetats av Ekonomihögskolan och Juridiska fakulteten.

Sammanfattning

Lunds universitet tillstyrker att

- riktålder för pension införs
- den föreslagna metoden för beräkning av riktålder används
- tidigaste tidpunkt för uttag av inkomstpension, premiepension och garantipension följer riktåldern
- 67-årsgränsen för anställningsskydd höjs till 69 år
- åldersgränserna i närliggande socialförsäkringsförmåner och arbetslöshetsförsäkringen också följer riktåldern

Lunds universitet avstyrker att

- tidigaste tidpunkt för uttag av inkomstpension och premiepension höjs till 62 år redan 1 januari 2020
- det första steget i höjningen av LAS-åldern till 68 år sker redan den 1 januari 2020
- en undantagsbestämmelse för individer med ett långt arbetsliv införs

Yttrandet har konkretiserats och utvecklats av Ekonomihögskolan samt av Juridiska fakulteten vilkas yttrande bifogas i sin helhet.

Beslut

Beslut om att avge detta yttrande har fattats av undertecknad rektor i närvaro av Susanne Kristensson efter hörande av representant för Lunds universitets studentkårer och efter föredragning av pensionshandläggare Erik Siebers.

Torbjörn von Schantz

Erik Siebers
(Sektionen HR)

Kansli EHL

Yttrande över promemorian "Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem", Ds 2019:2, Regeringskansliet, Socialdepartementet

EHL har anmodats att yttra sig över denna promemoria. EHL avger härmed följande yttrande.

Sammanfattning av EHL:s synpunkter

EHL tillstyrker att

- en riktålder införs
- den föreslagna metoden för beräkning av riktålder används
- tidigaste tidpunkt för uttag av inkomstpension, premiepension och garantipension följer riktåldern
- 67-årsgränsen för anställningsskydd höjs till 69 år
- åldersgränserna i närliggande socialförsäkringsförmåner och arbetslöshetsförsäkringen också följer riktåldern

EHL avstyrker att

- tidigaste tidpunkt för uttag av inkomstpension och premiepension höjs till 62 år redan 1 januari 2020
- det första steget i höjningen av LAS-åldern till 68 år sker redan den 1 januari 2020
- undantagsbestämmelser införs för individer med ett långt arbetsliv

Synpunkter på promemorian

Promemorian bygger på och förtydligar SOU 2013:25 *Åtgärder för ett längre arbetsliv*. Universitetet yttrade sig då, Dnr LUR 2013/48, och EHL kommer med detta yttrande att i långa stycken bekräfta det tidigare yttrandet.

Vi har en åldrande befolkning som framförallt orsakas av en ökande livslängd, där den ökade livslängden i särskilt hög grad gäller för personer 65 år och äldre. En åldrande befolkning innebär en press på välfärdssystemen och utan tvekan även på ålderspensionssystemet. För att motverka effekterna av en åldrande befolkning behöver sysselsättningen öka, i form av antalet timmar per vecka, antal veckor per år och antal år

över livet. Det finns ingen fastlagd pensionsålder i det svenska pensionssystemet, men 65 år uppfattas fortfarande som en naturlig utträdesålder, även om denna norm successivt har försvagats. Sedan 1998 har den förväntade återstående livslängden vid 65 års ålder ökat med ca 2 år medan medelpensionsåldern har minskat med 0,4 år. Syftet med förslagen i promemorian är att de ska leda till ett ökat utbud av arbete och en senareläggning av pensionering.

Promemorian följer Pensionsåldersutredningen (SOU 2013:25) vad gäller förslaget att införa en riktålder som ska anpassas till förändringar i förväntad livslängd. Förhoppningen är att införandet av det nya åldersbegreppet "riktålder för pension" i socialförsäkringsbalken ska leda till senare uttag av ålderspension. Det finns ingen tvingande pensionsålder i det svenska systemet, endast en lägsta ålder då pension kan börja tas ut, för närvarande vid 61 års ålder. Individen kan ta ut hela eller delar av pensionen och samtidigt arbeta hel- eller deltid. Denna flexibilitet är ytterst värdefull, då det innebär att individen själv får göra avvägningen mellan konsumtion av varor och tjänster (arbeta längre) och konsumtion av fritid (arbeta kortare). I promemorian betonas att denna flexibilitet ska behållas även vid en riktålder som höjer tidpunkten för tidigast uttag, något som EHL är positiv till.

I promemorian preciseras hur beräkningarna ska utföras och med vilka intervall ändringar i riktåldern ska ske. Förslaget är att $\frac{2}{3}$ av den ökade förväntade livslängden ökar riktåldern, vilket ger $\frac{1}{3}$ till ökad fritid. Riktåldern ska beräknas varje år med början 2020 och tillämpas först 6 år senare vilket ger tid för anpassning. Ytterligare en fördel är att beräkningsmetoden är enkel, vilket ger transparens. EHL finner förslagen rimliga och väl avvägda.

Förslaget är att den lägsta ålder då inkomstpension och premiepension kan tas ut höjs från 61 års ålder idag till 62 år 2020 och till 63 år 2023 för att därefter följa riktåldern minus 3 år. 2026 blir därmed den tidigaste tidpunkt för uttag 64 år. EHL har inget att invända mot förslaget generellt men finner att tiden fram till den första höjningen är alltför snäv. EHL instämmer i promemorians påpekande att en nedre åldersgräns för när pension tidigast kan tas ut är rimlig och att denna gräns successivt höjs när förväntad livslängd ökar. Däremot uppskattar vi inte uttalanden som "[d]et är många gånger svårt för en enskild individ att överblicka de långsiktiga konsekvenserna för den egna ekonomin av att välja en tidig pensioneringstidpunkt." (citrat sid 153) Detta antyder en paternalistisk hållning som vi finner oacceptabel. Man kan då fråga sig varför man överhuvudtaget låter individen i viss grad välja pensioneringstidpunkt själv. Vidare är det bekymmersamt att de underskattningar av förväntad livslängd som följer av att använda SCB:s beräkningar endast nämns i förbigående. En djupare analys och förslag till alternativ behövs. Här hade Socialdepartementet kunna använda sig av den forskning som bedrivs vid Centrum för ekonomisk demografi vid Ekonomihögskolan.

Underskattningen av förväntad livslängd ökar risken för att den automatiska balanseringen utlöses och att pensionerna därmed sänks. Vi är tveksamma till uttalandet "Riktåldern är ett medel att i författningen ange vilken pensionsålder som ger godtagbara pensionsnivåer och som är samhällsekonomiskt hållbart" (citat sid 141). Promemorian preciserar inte vad som är en godtagbar pensionsnivå, något som endast kan avgöras av individen själv i valet mellan varor och tjänster och fritid.

Vidare finns glidande formuleringar om att höjd pensionsålder höjer pensionen. Med höjd pensionsålder blir delningstalet lägre vilket ger en högre årlig pension. Däremot blir inte summan större såvida inte individen väljer att arbeta mera. Promemorian undviker att förklara skillnaden mellan summa pension och årlig pension.

Även tidpunkt då garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd kan erhållas ska följa riktåldern. Den är för närvarande 65 år och kommer att öka till 66 år 2023 och följa riktåldern från och med 2026. EHL tillstyrker detta förslag och uppskattar att det här finns tid för anpassning.

I en rad socialförsäkringsområden finns åldersgränser för när förmånerna upphör. Detta gäller bl a sjukpenning, sjukersättning, och arbetslöshetsförsäkringen. Med stigande pensionsålder är det nödvändigt att även dessa anpassas till riktåldern. Promemorian ger förslag på hur detta ska ske, förslag som EHL finner rimliga och välavvägda.

LAS-åldern är för närvarande 67 år. Efter denna ålder kan en arbetstagare sägas upp utan att någon skälig grund anges. Denna ålder föreslås höjas i två steg, till 68 år från och med den 1 januari 2020 och till 69 år den 1 januari 2023. Den första höjningen kommer enligt förslaget således att ske med i det närmaste omedelbar verkan. EHL har inget att invända mot att LAS-åldern höjs, men finner att tiden för anpassning till den första höjningen är alltför kort. Vid EHL, och säkert vid många andra företag, myndigheter och organisationer, har budgetarbetet för 2020 redan påbörjats.

I promemorian förslås att en undantagsbestämmelse från höjning av tidpunkt för garantipension ska gälla för personer med mycket långt arbetsliv och som trots detta inte kommer upp i en egenpension som utesluter garantipension. Med ett långt arbetsliv menas här minst 44 år som individen haft pensionsgrundande inkomst om minst två inkomstbasbelopp. Av promemorian framgår att för att denna undantagsregel ska kunna tillämpas krävs mycket information och såvitt vi förstår ett omfattande administrativt arbete. Promemorian ger ingen uppgift om hur många som kan komma i fråga men rimligen handlar det om ytterst få personer. EHL är tveksamt till att införa undantagsbestämmelser på denna grund. Det leder till att systemet blir mindre transparent.

De föreslagna ändringarna kommer att innebära högre kostnader för både privata företag och för den offentliga sektorn i form av högre sjuklönekostnader. Skälet är att sjukligheten och sjukfrånvaron ökar med stigande ålder. Då lägsta ålder för uttag av pension höjs kan vi förvänta oss

att sjuklönekostnaderna kommer att stiga och mer så i offentlig sektor där sjuktagen är högre. EHL ser att detta troligen blir fallet, men anser inte att denna effekt är tillräckligt stark för att motverka de positiva effekterna av en höjning av lägsta ålder för uttag.

Remissyttrandet har utarbetats av universitetslektor Agneta Kruse vid Nationalekonomiska institutionen.

Fredrik Andersson
Rektor, EHL

Juridiska fakultetsstyrelsen
Professor emerita Ann Numhauser- Henning

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

S2019/00497/SF

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande, som utarbetats av professor emerita Ann Numhauser-Henning.

Bakgrund

Sedan införandet av nuvarande pensionssystem i mitten av nittiotalet har medellivslängden i Sverige ökat med 2,8 år och ökningen förväntas fortskrida under kommande decennier. För att upprätthålla pensionsnivåerna behöver arbetslivet förlängas i takt med den ökande medellivslängden. Ett längre arbetsliv är också nödvändigt om vi vill säkerställa den generella välfärden i samhället. Förslaget innebär ett genomförande av den sk Pensionsöverenskommelsen av den 12 december 2017, med bakgrund i Pensionsåldersutredningens betänkande *Åtgärder för ett längre arbetsliv* (SOU 2013:25). Pensionsöverenskommelsen är i sig en uppföljning av pensionsreformen 1998 och bägge bygger på en internationellt sett unikt bred partiöverskridande uppgörelse i den sk Pensionsgruppen för ett långsiktigt uthålligt pensionssystem. Pensionsöverenskommelsen har också förankrats hos arbetsmarknadens parter. Vid förslagets framtagande har löpande avstämningar skett mellan arbetsgruppen och pensionsgruppen.

Förslaget innebär att en riktålder för pension införs som ett riktmärke för individuella pensionsbeslut. Denna riktålder räknas sedan upp med hänsyn till medellivslängdens utveckling. Riktålder för pension ska första gången beräknas 2020 och tillämpas från och med 2026. Enligt förslaget ska dagens åldersgränser i pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem knytas till riktåldern. Vidare ska åldersgränsen för när inkomstpension tidigast kan lämnas höjas i tre steg: År 2020 ska den höjas från 61 till 62 år och 2023 till 63 år för att sedan, från 2026, knytas till riktåldern och då vara tre år lägre än denna – 2026 sannolikt 64 år. Även åldersgränsen för när garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd tidigast kan lämnas ska höjas successivt: 2023 från 65 till 66 år för att 2026 knytas till riktåldern – och då bli sannolikt 67 år. Även när det gäller anknytande trygghetssystem (sjukersättning, arbetslöshetsersättning, mm) föreslås åldersgränsen höjas i två steg: 2023 från 65 till 66 år för att 2026 knytas till riktåldern. Merparten av förslagen rör ändringar i socialförsäkringsbalken, men även i vissa anknytande regleringar.

Yttrande

Sammanfattande omdöme

Förslagets bakgrund, som beskrivits ovan, gör att det är mycket svårt för att inte säga nästintill omöjligt att ifrågasätta förslaget. Det bygger alltså på en bred partipolitisk enighet (samtliga riksdagspartier utom Vänsterpartiet och Sverigedemokraterna), Pensionsöverenskommelsen, som dessutom förankrats hos arbetslivets parter, och utgör därmed ett memento som är helt unikt i internationell jämförelse och därför knappast kan försittas. Fakultetsstyrelsen, som delar arbetsgruppens utgångspunkter att ”när vi lever längre måste vi arbeta längre, annars blir pensionsnivåerna för låga, försörjningsbördan orimlig och välfärdens finansiering hotas” (s. 132 f), är därför i princip positiv till förslaget i alla dess delar, som alltså innebär en detaljerad och konsekvent framskrivning av pensionsöverenskommelsen. Fakultetsstyrelsen ställer sig också positiv till de särskilda överväganden rörande riktålderns framtagande som redovisas i promemorian. Fakultetsstyrelsen vill också gärna framhålla, att förslaget – som ju genomgående handlar om en höjning av pensionsåldern – samtidigt innebär en möjlighet för de mest utsatta grupperna på arbetsmarknaden att genom en parallell höjning av den ålder fram till vilken man kan komma i åtnjutande av välfärdssystem såsom sjuk- och arbetslöshetsersättning, också innebär en viktig möjlighet att tjäna in ytterligare pensionsgrundande inkomst och därmed i slutändan en högre inkomstpension. Detta hjälper emellertid inte alltid dem som på grund av ett hårt och tungt, men kanske också långt, arbetsliv redan ställts utanför dessa system. Vid sidan av den sk 44-årsregeln för garantipension behövs här en fördjupad diskussion av hur sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen ska fungera för sådana grupper.

Övriga kommentarer

Här nedan följer några i fakultetsstyrelsens mening viktiga kommentarer till några enskildheter i förslaget.

Åldersgränsen för garantipension och undantagsbestämmelsen

Åldersgränsen för när garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd tidigast kan lämnas höjs alltså från 65 till 66 år 2023 och knyts 2026 till riktåldern för pension. Samtidigt föreslås emellertid en undantagsbestämmelse som ger fortsatt rätt till garantipension redan från 65 års ålder i de fall den enskilde uppfyller ett särskilt förvärvsvillkor. Villkoret är uppfyllt om den enskilde vid 65 års ålder under minst 44 år haft en pensionsgrundande inkomst som för vart och ett av de åren uppgått till lägst två inkomstbasbelopp.

Fakultetsstyrelsen ställer sig tveksam till införandet av en sådan undantagsregel som den nu föreslagna. Anledningen är framförallt den blandning av förmånstyp som då införs. Garantipensionen är idag en bosättningsbaserad förmån. För rätt till oavkortad garantipension krävs 40 års försäkringstid i Sverige i åldrarna 16-64 år. Enligt EU-domstolens dom i målet C 189/16, *Boguslaw Zaniwicz-Dybeck mot Pensionsmyndigheten* (ECLI:EU:C:2017:946) utgör garantipensionen en sk minimiförmån som ska garanteras en person som är bosatt i landet och härvid ska bosättning i EU/EES-länder medräknas. Det bosättningsbaserade försäkringsvillkoret är nu under utredning (s. 169 f). Undantagsregeln komplicerar emellertid ytterligare rättsläget genom att den bygger på en arbetsbaserad förmån – pensionsgrundande inkomst (inklusive vissa sociala förmåner) över en viss nivå under 44 års tid. Denna blandning kan komma att försvåra den framtida bedömningen av förmånen i ett EU-perspektiv (jfr s 174) så som inför en eventuell klassificering av förmånen som en sk hybridförmån enligt Förordning 884/2004.

Förslaget framstår i dessa delar emellertid inte som något helt ”skarpt förslag”, utan arbetsgruppen menar att Pensionsmyndigheten bör få i uppdrag att fortsatt utvärdera (i efterhand?) försäkringskriteriet. Fakultetsstyrelsen menar att en sådan genomlysning bör ske redan före införandet 2023!

Man kan, enligt Fakultetsstyrelsens mening, ställa sig tveksam till själva införandet av undantagsregeln också av det skälet att den främst framstår som en symbolisk gest. Den som arbetat mer än kort deltid i ett tungt och lågavlönat arbete under mycket lång tid har mot den bakgrunden i regel redan rätt till en inkomstpension som överstiger garantipensionen.

Assistansersättning

Hittills har sk assistansersättning för vissa grupper, med behov som överstiger 20 timmars hjälp i veckan med grundläggande behov, endast kunnat lämnas till den som fyllt 65 år bara om ersättningen har beviljats innan han eller hon fyllt 65 år eller en senare beviljad ansökan inkommit före denna dag. Antalet timmar har heller inte fått utökas när personen fyllt 65 år. Denna ålder förslås nu från 2023 höjas till 66 år för att senare – 2026 – knytas till riktåldern för pension. Detta är ett steg i rätt riktning. Regeln har – och kan även fortsättningsvis – dock med rätta kritiserats för att särbehandla funktionsnedsatta äldre på ett otillfredsställande vis. Fakultetsstyrelsen menar, att lagstiftarens uppfattning att det inte är möjligt att bygga ett system som innebär att rätten till personlig assistans och assistansersättning skulle gälla oavsett den enskildes ålder (s. 186), bör omprövas.¹

Kommunala servicetjänster för äldre

Arbetsgruppen föreslår bla att åldersgränsen för när kommuner får tillhandahålla servicetjänster (tjänster avsedda att förebygga skador, olycksfall eller ohälsa och som inte angår personlig omvård) utan föregående behovsprövning ska anpassas till nya regler om höjd pensionsålder – i detta fall till förslagen om höjd sk LAS-ålder (Ds 2018:28, Lagrådsremiss 21 februari 2019, *Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år*). Det innebär att den nuvarande 67-årsgränsen höjs till 68 år 2020 och till 69 år 2023. Detta framstår som konsekvent med arbetsgruppens förslag i övrigt. Fakultetsstyrelsen vill emellertid framhålla, att behovet av en särskild kompetensregel följer av att beviljande av förmån utan föregående behovsprövning strider mot den sk likställighetsprincipen i kommunallagen. Tilldelning av sociala förmåner grundat på ålder kan emellertid också ifrågasättas utifrån Diskrimineringslagens (2008:567) förbud mot åldersdiskriminering.²

Kollektivavtal

Som noteras i promemorian (s 239 ff) kan det uppkomma behov av att anpassa kollektivavtalen efter de nya reglerna. De stora tjänstepensionssystemen har redan i stora drag anpassats efter nuvarande pensionssystem, som bla bygger på livsinkomst och avtalade avgifter, inte avtalat pensionsutfall. Redan idag ger i synnerhet övergångsbestämmelserna i kölvattnet på dessa pensionsreformer anledning till bekymmer ur synvinkeln att åstadkomma ett förlängt arbetsliv.³ Även huvudsystemen ger vanligtvis inga nya pensionsrättigheter för arbete efter

¹ Jfr Adolf Ratzka, Nej till åldersbegränsningen av mänskliga rättigheter! Ja till personlig assistans efter behov inte ålder!, i Socialvetenskaplig Tidskrift Årg. 21, Nummer 3-4 2014 399-405.

² Se vidare exvis Per Norberg, Boende och äldre, i Ann Numhauser-Henning och Titti Mattsson, Äldrerätt – ett nytt rättsområde, Wolters Kluwer 2017 s. 82 f och 88.

³ Jfr exvis Andreas Inghammar, Cécile Brokelind och Per Norberg, Prolonged working life and flexible retirement in public and occupational pension schemes, i Ann Numhauser-Henning, Elder Law. Evolving European Perspectives, Elgar 2017.

fyllda 65. Sådana – och andra – åldersgränser bör naturligtvis ses över om de föreslagna ändringarna i pensionsålder ska få ett effektivt genomslag. Den etappvisa förändringen gör att detta bör kunna ske redan före inträffandet av vissa åldersförändringar i systemet.

Enligt delegation

Ann Numhauser-Henning