

Socialdepartementet

Departementspromemorian Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem, Ds 2019:2
– Synpunkter från Offentliganställdas Förhandlingsråd, OFR

Offentliganställdas Förhandlingsråd, OFR, har tagit del av departementspromemorian Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem, Ds 2019:2, och vill härmed för sina medlemsförbunds räkning lämna följande synpunkter.

OFRs medlemsförbund kallas i det följande för OFR.

Sammanfattning

OFR ser det som mycket viktigt och naturligt att ha tydliga uppfattningar om det allmänna pensionssystemet. En stor del av arbetstagarnas pensioner utgörs av allmän pension och den är också den bas som de kompletterande kollektivavtalade tjänstepensionerna utgår från.

För att klara av de samhällsekonomiska utmaningar som den ökande genomsnittliga livslängden innebär och för att medborgarna ska få rimliga pensioner behöver arbetslivet på sikt förlängas. För att åstadkomma detta är det av stor vikt att medborgarna kommer ut i arbetslivet tidigare än vad som i genomsnitt är fallet idag. Arbetslivet måste också vara utformat så att deltagande i arbetskraften möjliggörs i så stor utsträckning som möjligt. Det går inte att enbart fokusera på en höjning av pensionsåldern, eller annorlunda uttryckt, ett längre arbetsliv kan uppnås på helt eller delvis andra sätt än genom höjda pensionsåldrar.

OFR avstyrker helt och hållet förslaget om införande av en ny s.k. riktålder. Vid en förändring av pensionsåldrarna kan det istället ske genom en enda samtidig och

enhetlig höjning av den lägsta åldern för uttag av inkomstgrundad ålderspension, den lägsta åldern för uttag av garantipension samt den s.k. LAS-åldern, med högst ett år. De övre åldersgränserna för rätt till ersättning från de intilliggande offentliga trygghetssystemen ska i sådant fall höjas i motsvarande omfattning.

Skulle förslaget om riktålder ändå genomföras måste flera delar i förslaget omarbetas i grunden. Undantaget för rätt till garantipension för personer med ett långt arbetsliv uppfyller inte ens mycket lågt ställda krav på rättvisa och förutsägbarhet och tar på inget sätt hand om det problem som det är tänkt att lösa. De administrativa problemen vid tillämpningen av undantagsregeln torde vidare bli omfattande. Hela genomförandet av en riktåldersreform måste i så fall också ske i en betydligt långsammare takt än den föreslagna.

De författningsförslag i departementspromemorian som enbart har karaktären av följdändringar av en stegvis övergång till riktålder är enligt OFRs bedömning i och för sig korrekta och konsekventa.

Statsmakterna måste också göra sitt innan det kan bli tal om att höja pensionsåldern. Det är till att börja med inte möjligt att göra förändringar av pensionsåldern utan att samtidigt höja de övre åldersgränserna för rätt till ersättning från de offentliga trygghetssystemen och rätten att arbeta kvar i sin anställning.

Mot bakgrund av hur svårt det är för många att orka arbeta fram till det nuvarande märket för pensionsåldern, 65 år, är det också mycket svårt att föreställa sig ett accepterande av höjd pensionsålder i befolkningen utan att kraftfulla åtgärder för en förbättrad arbetsmiljö samtidigt vidtas, i kombination med ökade möjligheter till omställning och kompensutveckling.

Pensionssystemet måste också stärkas genom att mer resurser tillförs i form av en högre avsättning till pensionen samt ett förbättrat intjänade under de delar av livet då medborgarna inte är förvärvsaktiva, vid till exempel föräldraledighet och studier. Det är särskilt viktigt för att uppnå målet att göra pensionssystemet mer jämställt.

De pensionsrelaterade åldrarna

Höjda åldersgränser i den lagstiftning som styr övergången från arbetsliv till pensionering ska inte följa av regler som med automatik innebär att åldersgränserna höjs eller sänks vid en viss utveckling av den förväntade genomsnittliga livslängden

för en eller flera åldersgrupper. Beslut om förändrade pensionsåldrar ska för varje nytt steg i den riktningen fattas av de folkvalda i riksdagen.

Det finns ett stort egenvärde i att ha enkla och lättförståeliga regler för en för hela samhället så grundläggande fråga som pensionsåldern eller snarare vad som kan uppfattas vara normen för pensionsåldern. De framlagda förslagen riskerar att skapa en mycket svåröverskådlig situation för allmänheten där det för väldigt många kommer att vara svårt att veta vad som egentligen gäller. OFR frågar sig exempelvis varför det enligt det framlagda förslaget är just år 1994 som ska användas som jämförelsetal vid beräkningen av de framtida livslängdsförändringarna. Beräkningar som gjordes i samband med de stora reformerna på 1990-talet av det allmänna pensionssystemet kan inte längre tillmätas så stor betydelse.

Riktålder enligt det framlagda förslaget är en alldeles för komplicerad lösning om målet är att få medborgarna att arbeta till en högre ålder. Redan det nya pensionssystemets försäkringsmässiga uppbyggnad med generationsberoende delningstal med mera gör pensionssystemet svårtillgängligt och näst intill obegripligt för stora delar av befolkningen.

Pensionssystemet är komplext och konstruerat utifrån mycket långa tidsperspektiv. Förutsägbarhet och möjlighet till framförhållning är viktiga värden när det gäller pensioner. Att på i pensionssammanhang kort tid genomföra de stora förändringar som nu har föreslagits är helt enkelt inte möjligt. En person född 1964 som 2019 fyller 55 år, skulle exempelvis inte kunna ta ut sin allmänna pension förrän tidigast vid 64 års ålder och i förekommande fall inte vara berättigad till samhällets grundskydd, garantipension, förrän vid 67 års ålder. Det är en höjning med tre respektive två år jämfört med dagens regelverk, något som måste betecknas som en mycket stor förändring för de berörda generationerna. Om förslaget om riktålder genomförs kommer dessutom de nyssnämnda åldrarna senare att fortsätta att stiga. OFR kan konstatera dels att det inte finns någon samhällsekonomisk kris som kan motivera en så genomgripande förändring, dels att Sverige redan har den kanske högsta faktiska pensionsåldern i EU och enligt många bedömare också det längsta arbetslivet. Vi behöver göra förändringar, men låt oss göra dem lugnt och sansat.

OFR vill understryka att medborgarna när det gäller inkomstpension och premiepension helt och hållet har övertagit såväl risken för låg levnadsstandard vid lång levnad som den finansiella risken för utvecklingen av det pensionskapital, reellt

eller fiktivt, som numera utgör grunden för det avgiftsbestämda pensionssystemet. En längre genomsnittlig livslängd innebär med dagens system, allt annat lika, med matematisk och obeveklig precision en lägre ålderspension. Pensionssystemet är i princip därmed – i kombination med reglerna om det som slarvigt kallas gas och broms - helt stabilt i ett större ekonomiskt perspektiv.

En individ finansierar ett tidigt uttag av sin allmänna inkomstgrundade pension så att säga på egen hand genom en lägre livsvarig pension. Ett viktigt mål med pensionsreformen var flexibla uttagsmöjligheter för den inkomstgrundade ålderspensionen. Genom en kraftig höjning av den lägsta åldern för uttag av sådan pension skulle detta mål omintetgöras i stor omfattning. OFR anser att flexibilitet fortfarande är en viktig del av pensionssystemet. Uttag av ålderspensionen har för många – hur ekonomiskt ofördelaktigt det än kan vara på längre sikt - utgjort en möjlighet att kompensera för det sviktande ekonomiska skyddet vid till exempel sjukdom och arbetslöshet i slutet av arbetslivet.

Den så kallade LAS-åldern kommer förmodligen inte att kunna kopplas till ett system med automatisk höjning av pensionsåldrarna. En mycket sannolik utveckling är därför att den föreslagna riktåldern på sikt kommer att vara högre än LAS-åldern, även om den senare skulle höjas till 69 år. En sådan situation är inte acceptabel.

Den nuvarande åldersgränsen i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, som innebär att arbetsgivaren genom ett meddelande till arbetstagaren kan få en anställning att upphöra vid utgången av den månad under vilken arbetstagaren fyller 67 år, kan vid en eventuell höjning av de övriga pensionsrelaterade åldrarna till att börja med höjas med ett år till 68 år. Om medborgarna förväntas förlänga sitt arbetsliv är en sådan förändring en absolut nödvändig förutsättning.

Den övre gränsen för till exempel rätt till sjuk- och arbetslöshetsersättning ska höjas på motsvarande sätt som den eventuella höjning av åldersgränsen för tidigaste uttag av allmän pension och garantipension som OFR redogjort för i det föregående. Vi ser det som en självklarhet och en ofrånkomlig följd av en förändring i riktning mot ett längre arbetsliv att de offentliga trygghetssystemen gäller fullt ut, åtminstone fram till och med den tidpunkt då samhällets grundskydd vid ålderdom, garantipensionen, tidigast kan tas i anspråk.

Genom en eventuell samtidig och enhetlig höjning med högst ett år av de pensionsrelaterade åldrarna, det vill säga den lägsta uttagsåldern för inkomstgrundad ålderspension, garantipension, LAS-åldern och den övre åldersgränsen i kringliggande offentliga trygghetssystem, skulle en principiellt viktig likformighet – inte minst ur pedagogisk synvinkel – uppnås. De nyssnämnda förändringarna syftar som OFR ser det främst till att ändra den enskilde medborgarens målbild när det gäller tidpunkten för pensionering från arbetslivet. Då är det av särskild vikt att förändringarna görs på en och samma gång. OFR tror att det är nödvändigt för att det i grunden kärva budskapet om att arbetslivet måste förlängas ska kunna få det stöd som krävs.

Sådana eventuella förändringar skulle ge en mycket tydlig och tills vidare tillräcklig signal om vikten av ett längre arbetsliv.

Effekterna av en eventuell höjning av de pensionsrelaterade åldrarna måste i ett senare skede utvärderas noga innan eventuella ytterligare förändringar kan bli aktuella. Några av de frågor som måste studeras är effekterna på den faktiska genomsnittliga pensionsåldern i samhället, utvecklingen när det gäller storleken på de genomsnittliga pensionsförmånerna, arbetsmiljö, hälsa och sjukfrånvaro.

OFR känner vidare en stor oro för att införandet av riktålder kommer att innebära att de arbetstagare som enligt kvarstående övergångsvisa regler i tjänstepensionsavtalen har rätt till en avtalad lägre pensionsålder, riskerar att hamna i en situation där den avtalade tjänstepensionen upphör vid 65 års ålder, samtidigt som det genom de föreslagna höjningarna av pensionsåldrarna inte går att ta ut den allmänna pensionen från denna tidpunkt. Om riktålder trots allt skulle införas måste detta beaktas vid utformningen av regelverket, till exempel genom särskilda övergångsbestämmelser så att negativa effekter för berörda grupper undviks.

En eventuell höjning av pensionsåldrarna enligt den enkla modell som OFR resonerat kring ovan, kan tidigast få genomslag efter en period om minst tre år efter eventuella beslut. Det behövs en rimlig tid för nödvändiga anpassningar för alla berörda.

Arbetsmiljö

OFR anser att kraftfulla åtgärder måste vidtas på arbetsmiljöområdet - inte minst i offentlig sektor. Staten måste sätta mål och ta fram strategier för att motverka en

arbetsmiljö som inte stödjer ett längre arbetsliv. Detta bör ske genom att tydliga mandat och tillräckliga resurser ges till statliga myndigheter med ansvar på arbetsmiljöområdet. Det måste också beslutas om konkreta insatser och förstärkta samhälleliga regelverk för att förbättra arbetsmiljön, såväl den organisatoriska och sociala som den fysiska.

Staten kan inte i längden bortse från de återkommande signalerna om att personalen i offentlig och offentligt finansierad verksamhet hör till den grupp på arbetsmarknaden vars arbeten har sämst balans mellan krav, resurser och stöd. Det är också denna brist på balans som anställda i offentlig sektor i högre utsträckning än på andra områden anger som skäl när de väljer att lämna anställningen för pension.

De stora utmaningarna inom offentliga sektor, inte minst på det kommunala området, med många bristyrken och mycket höga sjuktal, är inte något som går att lösa med högre pensionsåldrar. Var finns förslagen som kan vända utvecklingen i det mycket allvarliga läge som råder idag? För att ändra på situationen kommer det att krävas stora resurser, något som måste tas i beaktande när beräkningar över ökade eller minskade kostnader för olika sektorer av arbetsmarknaden på grund av höjda pensionsåldrar görs. OFR har inte sett ens en antydning till detta i det underlag som de nu framlagda förslagen om förändrade pensionsåldrar baseras på.

Höjda pensionsåldrar innebär att arbetslivet måste omformas till en situation med en högre andel äldre i arbetskraften. Vad blir konsekvenserna för arbetsgivare och arbetstagare? Hur stora kommer kostnaderna för nödvändiga anpassningar av arbetsplatserna att bli? OFR konstaterar att förslaget till förändrade pensionsrelaterade åldrar helt saknar en analys av detta och att arbetslivet enligt OFRs mening idag inte är rustat för en sådan förändring. Ledarskaps- och inflytandefrågor är vidare helt avgörande för ett längre arbetsliv. Förslag på det området saknas helt.

De lägre pensionsåldrar som tidigare funnits för vissa grupper i många tjänstepensionsavtal och som under trycket av de genomförda pensionsreformerna nu är under avveckling tillkom av en anledning. Nämligen att de fysiska och psykiska kraven i många yrken är sådana att det var rimligt med en lägre pensionsålder. I många kvinnodominerade yrken på arbetsmarknaden idag orkar till exempel en stor andel av de anställda inte arbeta heltid efter 60 års ålder. Om

pensionsåldrarna ska kunna höjas måste situationen lösas för alla dem som inte kommer att orka arbeta till en ännu högre ålder än den som gäller idag.

När det gäller att stödja och tydliggöra arbetsmiljöarbetet kan staten visa vägen i den sektor man direkt ansvarar för genom Arbetsgivarverket. Andra åtgärder kan till exempel vara ett större fokus på riskbedömningar för arbetsmiljön vid större förändringar på en arbetsplats, incitament till friskvårdsinsatser och hälsoundersökningar. De konkreta förslagen måste tas fram i dialog med arbetsmarknadens parter.

Omställning och kompetensutveckling

OFR anser att staten måste skapa lösningar som underlättar omställning och kompetensutveckling. Utformningen av lösningarna måste göras i dialog med arbetsmarknadens parter.

Med krav på ett längre arbetsliv kommer det för allt fler bli nödvändigt med ett skifte av arbete, arbetsuppgifter eller kompetens en eller flera gånger under livet. Åtgärder som kan möjliggöra detta blir då lika viktiga som att höja kraven på arbetslivets längd. OFR vill dock understryka att dessa åtgärder i minst lika hög grad ska syfta till att arbetstagarna ska kunna arbeta kvar i sina yrken som att de ska få nya arbetsuppgifter. Balansen mellan arbetsgivare och arbetstagare när det gäller omställning och kompetensutveckling måste upprätthållas. Samarbetet mellan parterna när det handlar om områden där det råder kompetensbrist måste utvecklas i särskilt hög utsträckning.

Förändringar inom utbildningsväsendet måste göras för att bättre täcka behoven på arbetsmarknaden och underlätta ett tidigare inträde på arbetsmarknaden och återkommande utveckling. Ett hållbart och långsiktigt studiefinansieringssystem måste tas fram där individ, arbetsgivare och staten gemensamt bidrar till försörjningen under studier vid karriärväxling, omställning och vidareutbildning. Staten kan inte bara förlita sig på att arbetsmarknadens parter ska lösa alla sådana frågor. Systemen för studiefinansiering, arbetslöshets- och sjukförsäkring samt kollektivavtal om omställning ska hänga ihop och dra åt samma håll.

Lars Fresker
Ordförande, OFR

Medlemmar i Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR)

Läraryrket, Vision, Vårdförbundet, Fackförbundet ST, Lärarnas Riksförbund, Akademikerförbundet SSR, Sveriges läkarförbund, Ledarna, Polisförbundet, Officersförbundet, Försvarsförbundet, TULL-KUST, Reservofficerarna, Teaterförbundet för scen och film och Skogs- och Lantbrukstjänstemannaförbundet.

Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR) är en uppdragsstyrd förhandlingsorganisation som samlar femton fackförbund inom offentlig sektor. Inom OFR samverkar och samarbetar förbunden i gemensamma frågor med ömsesidig respekt samtidigt som de behåller en stark självständighet. Tillsammans skapar vi goda villkor och trygghet som utvecklar offentlig sektor. Våra samverkansområden är pension, försäkring, omställning, arbetsmiljö, lönestatistik och offentlig sektors utveckling. OFRs medlemsförbund representerar tillsammans drygt 570 000 medlemmar anställda i kommun, landsting och stat.