

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Förslaget berör ett stort antal åldersgränser och förmåner, främst i socialförsäkringsbalken men även i angränsande trygghetssystem. Förslaget omfattar ändringar i bl.a. socialförsäkringsbalken, lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, lagen (1997:239) om arbetslöshetskassor och lagen (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Förslaget innebär bl.a. att ett nytt åldersbegrepp – riktålder för pension – ska införas i socialförsäkringsbalken. Åldersgränsen när inkomstgrundad ålderspension i form av inkomstpension och premiepension tidigast kan lämnas ska enligt förslaget höjas i tre steg: År 2020 ska den höjas från 61 till 62 år. 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. Vidare föreslås att åldersgränsen när garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd tidigast kan lämnas ska höjas från 65 till 66 år 2023. År 2026 ska åldersgränsen knytas till riktåldern för pension vilket innebär att åldersgränsen då bedöms bli 67 år. Åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställning höjs i ett första steg från 67 till 68 år.

Av promemorian framgår att åldersgränserna i skattesystemet kommer att hanteras i ett separat lagstiftningsprojekt. Konsekvensutredningen anger att effekterna av de förslag som föreslås träda i kraft 2023 och 2026 är beroende av hur följdändringar i skattelagstiftningen kommer att se ut. Att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av förslagen avseende 2023 och 2026 anses därför bli missvisande. Konsekvenserna av förslagen beskrivs därför delvis översiktligt och en mer detaljerad analys kommer att lämnas i samband med att förslag för skattelagstiftningen remitteras.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av promemorian framgår bl.a. följande. Den 14 december 2017 slöts en överenskommelse om höjda pensionsrelaterade åldersgränser mellan de partier som står bakom det allmänna pensionssystemet och som representeras av Pensionsgruppen. Överenskommelsen utgår i stora delar från de förslag och analyser som lämnats av Pensionsåldersutredningen, Åtgärder för ett längre arbetsliv (SOU 2013:25).

Den 18 februari 2018 beslutades att inrätta en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppdrag att ta fram förslag om höjda åldersgränser i enlighet med de principer som följer av Pensionsgruppens

överenskommelse. Förslagen har tagits fram genom löpande avstämningar mellan arbetsgruppen och Pensionsgruppen. Arbetsgruppens förslag och överväganden presenteras i promemorian.

Det övergripande syftet med förslagen anges vara att säkra en godtagbar nivå på framtida pensioner och att trygga välfärden genom att hantera de demografiska utmaningar som en ökande andel äldre innebär. Enligt promemorian krävs en högre sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar. Enligt Pensionsöverenskommelsen ska förslagen vara statsfinansiellt neutrala samtidigt som åldersgränserna inom skattesystemet inte hanteras inom ramen för överenskommelsen.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Konsekvensutredningen anger inte några alternativa lösningar eller effekter av om ingen reglering kommer till stånd. Av promemorian framgår att förslagen till stor del bygger på pensionsöverenskommelsen och en tidigare utredning. Vidare redovisas vissa överväganden beträffande utvecklingen av livslängd och hälsa i förhållande till arbetsliv och nuvarande pensionssystem.

Regelrådet anser att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd bör vara centrala delar i en konsekvensutredning. Omfattningen av en sådan redovisning kan variera stort beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet. Att redovisningen saknar information i dessa delar anser dock Regelrådet vara en betydande brist.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är bristfällig.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Konsekvensutredningen berör inte förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Av promemorian i övrigt framgår bl.a. följande. Åldersdiskriminering i arbetslivet och närliggande områden samt inom utbildningsområdet förbjuds genom Arbetslivsdirektivet (2000/78/EG). Förbudet hindrar inte bestämmelser i lag som föreskriver viss ålder om sådana bestämmelser motiveras av ett berättigat mål som rör sysselsättning- och arbetsmarknadspolitik samt utgör ett lämpligt och nödvändigt sätt för att genomföra detta mål. Vidare anges att likabehandling- och sammanläggningsprinciperna inom EU innebär att diskriminering på grund av nationalitet är förbjuden vilket bl.a. påverkar vissa bestämmelser om garantipension.

Regelrådet konstaterar att promemorian tar upp vissa EU-rättsliga överväganden. Regelrådet saknar dock en mer övergripande redovisning i konsekvensutredningen av hur förslagen förhåller sig till EU-rätten. Det är därför svårt att bedöma om redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det framgår inte av konsekvensutredningen om någon hänsyn har tagits till företagets behov vad gäller tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser. Av promemorian i övrigt framgår bl.a. följande. Större ändringar i allmänna regelsystem bör normalt genomföras med god framförhållning för att ge berörda rimlig tid för anpassning. Mot detta måste dock vägas behovet av att relativt snabbt påverka den rådande pensioneringsnormen så att rimliga pensionsnivåer och välfärdens finansiering

kan upprätthållas. Det är inte bara enskilda som behöver tid för anpassning utan även företag, arbetsmarknadens parter, myndigheter, pensionsbolag m.fl. En successiv infasning av höjda åldersgränser i pensionssystemet mildrar konsekvenserna för de berörda. Pensionsöverenskommelsen anger att de pensionsrelaterade åldersgränserna i socialförsäkringsbalken ska höjas 2020, 2023 och 2026. Arbetsgruppen föreslår att lagändringarna ska införas i tre omgångar, den 1 december 2019, den 1 december 2022 och den 1 december 2025/1 januari 2026. Även övriga lagstiftningsförslag föreslås träda i kraft i omgångar.

Regelrådet konstaterar att konsekvensutredningen och promemorian i övrigt saknar bedömningar av såväl tidpunkter för ikraftträdande som informationsinsatser i förhållande till företagets behov.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är bristfällig.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Konsekvensutredningen ger inte någon information om berörda företag utifrån antal, storlek och bransch. Såvitt Regelrådet kan bedöma påverkar förslaget i princip samtliga företag i Sverige. Det går dock inte att utläsa om påverkan på företagen kan vara olika beroende på företagets storlek och bransch. Att konsekvensutredningen inte innehåller någon konkret information i dessa delar anser Regelrådet vara en väsentlig brist.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår bl.a. följande. Totalt sett finns det både för- och nackdelar för företagen med arbetsgruppens förslag. Ett ökat arbetsutbud kan göra det lättare att rekrytera medan arbetsgivaravgifter, sjuklön och sjukpenning kan leda till ökade kostnader. Ett förlängt arbetsliv ökar troligen kostnaderna för företagen eftersom risken för sjukdom ökar med åldern. Enligt en beräkning väntas höjningen av lägsta pensionsåldern från 61 till 62 år leda till 20 miljoner kronor i ökade sjuklöner för den privata sektorn. När lägsta pensionsåldern höjs till 63 år 2023 väntas kostnaderna öka med ytterligare 17 miljoner kronor. Samma år höjs även åldersgränsen för pensionssystemets grundskydd och angränsande trygghetssystem från 65 till 66 år och då beräknas sjuklönekostnaden för denna höjning vara 165 miljoner kronor. År 2023 skulle därmed sjuklönekostnaderna för företagen vara cirka 200 miljoner kronor högre. Sannolikt överskattas sjuklönekostnaderna med denna beräkning. Anställda i privat sektor har ett lägre sjuklönetal än offentligt anställda, dessutom antas att alla anställda i 65 års ålder arbetar ytterligare ett helt år.

Regelrådet konstaterar att redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader är mycket kortfattad. Det saknas information om effekter av flera delar av förslagen. Vad gäller förslagets påverkan på företagets tidsåtgång och verksamhet redovisar inte konsekvensutredningen några uppgifter. Regelrådet finner sammantaget att den information som ges är alltför begränsad.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Konsekvensutredningen ger ingen information om förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Även om några sådana effekter inte förväntas anser Regelrådet att avsaknaden av

någon form av redovisning i denna del tillsammans med den bristfälliga redovisningen i övriga delar av konsekvensutredningen utgör en väsentlig brist.

Regelrådet finner att förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Enligt konsekvensutredningen får förslagen konsekvenser för arbetsmarknadens parter och deras förhandlingsarbete. Det kan komma att uppstå behov av att anpassa kollektivavtalen efter de nya lagreglerna. Enligt konsekvensutredningen är det inte möjligt att närmare uppskatta omfattningen av dessa anpassningar.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Konsekvensutredningen ger inte någon information om huruvida särskilda hänsyn har tagits till små företag vid reglernas utformning. Det framgår inte heller om det finns några aspekter av förslaget som kan vara av särskild betydelse för små företag.

Regelrådet finner att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är bristfällig.

Sammantagen bedömning

Regelrådet har som framgår ovan bedömt flertalet delar av konsekvensutredningen som bristfälliga. Regelrådets sammantagna bedömning av konsekvensutredningen är att den uppvisar stora brister i redovisningen av förslagets påverkan på företagen. Den utredning som redovisas i promemorian fokuserar på effekterna för individer, pensionssystemet, offentlig sektor och samhället i stort. Företagsperspektivet behandlas kortfattat och översiktligt. Samtidigt pekar de beloppsmässiga beräkningar som redovisas på en relativt stor sammantagen effekt på företagen. I ett sådant fall bör, även om kärnan i förslagets effekter anses beröra främst andra aktörer än företagen, redovisningen av förslagets påverkan på företagen vara långt mer ingående än den som redovisas i konsekvensutredningen och i promemorian i övrigt.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 april 2019.

I beslutet deltog Claes Norberg, ordförande, sHanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Ludvig Kimby.



Claes Norberg
Ordförande



Ludvig Kimby
Föredragande