

Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem, DS 2019:2,

SKL inger härmed yttrande över departementspromemorian ”Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem”.

Sammanfattning

Utifrån en stadigt ökande medellivslängd ser SKL nödvändigheten i att fler arbetar längre för fortsatt rimliga pensionsnivåer. Det krävs också för att förbättra välfärdens förutsättningar att klara kompetensförsörjningen. För att säkerställa att avsedda effekter uppnås krävs kontinuerliga uppföljningar och beredskap att korrigera och komplettera regelverket. Uppföljning är också nödvändig för att säkerställa att kommunsektorns ekonomi inte drabbas negativt av den sammanlagda effekten av lagda förslag. T ex genom ökat ekonomiskt bistånd eller prognosticerade men i slutändan uteblivna skatteintäkter. Förslaget om höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem förutsätter att äldre verkligen arbetar längre som en följd av regeländringarna.

SKL vill särskilt lyfta fram följande synpunkter:

- SKL anser att promemorians slutsats om att kommunernas och regionernas behov av statsbidrag skulle minska är orimlig. Kommunsektorn behöver de ökade skatteintäkterna för att kunna finansiera verksamheten när behoven till följd av en åldrande befolkning ökar.
- 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.
- SKL tillstyrker förslaget om riktålder för pension. En riktålder ger en kommunicerbar bild av hur länge man behöver arbeta för att få en rimlig pensionsnivå. SKL ser det som rimligt att beräkningsgrunden för riktåldern baseras på att en betydande del av livslängdsökningen efter 65 år bör vara ett förlängt arbetsliv.
- Förslagen om riktålder och kopplingar till riktåldern är en del av lösningen för att förlänga arbetslivet. SKL ser också att andra förändringar behövs, t ex tidigare inträden på arbetsmarknaden och snabbare genomförd studiegång.
- SKL tillstyrker förslaget om att knyta åldersgränsen för tidigaste uttag av inkomstgrundad ålderspension till riktåldern. Det är dock inte självklart att 65-årsnormen för uttag av pension ersätts med riktåldern som ny pensionsåldersnorm att förhålla sig till. Det är därför viktigt att man med olika

åtgärder och informationsinsatser förstärker och förtydligar kopplingen till riktåldern.

- SKL tillstyrker inriktningen på förslaget om att knyta bestämmelser om rätt att kvarstå i anställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS) till en riktålder och delar promemorians bedömning att LAS-reglernas utformning i detta avseende ska utredas särskilt.
- SKL ser att promemorian lägger stor vikt vid den av arbetsgivarna finansierade tjänstepensionen. SKL ser därför bekymrat på att man i ”*En ny reglering för tjänstepensionsföretag Fi2018/02661/FPM*” gett förslag om en lagstiftning som kraftigt riskerar hämma utfallet av denna så viktiga framtida inkomst. Beräkningar som SKL låtit göra visar på att en genomsnittlig kommunanställd riskerar att förlora mellan 500 och 2000 kr i månatlig tjänstepension livsvarigt. En samordning mellan de båda förslagen är ytterst nödvändig annars finns risk för sänkta pensionsnivåer.

Bakgrund

Medellivslängden och år med hälsa ökar i Sverige. För att kunna säkerställa den framtida finansieringen av välfärden krävs att fler arbetar längre. Det faktum att vi idag lever längre men bara marginellt förlänger vårt arbetsliv är inte långsiktigt hållbart och ger långsiktigt ohållbara pensionsnivåer. SKL ser att förändring av åldersrelaterade attityder kräver förändring av åldersgränser i lagstiftningen för att få normbrytande genomslag.

Befolkningen växer, men 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.

Förbundets ställningstagande

Riktålder för pension

SKL tillstyrker förslaget om riktålder för pension. En riktålder ger en tydlig och kommunicerbar bild av hur länge man behöver arbeta för att få en avsedd pensionsnivå. SKL ser det som 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.

Höjda åldersgränser för inkomstgrundad ålderspension

SKL tillstyrker förslaget om att knyta åldersgränsen för tidigaste uttag av inkomstgrundad ålderspension till riktåldern. Dock vill SKL lyfta risken med att 65-årsnormen för uttag av pension 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. Vi 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.

Undantag för personer med ett långt arbetsliv

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.

Förtida uttag av pension

SKL ser en möjlig risk om personer med låg inkomst lyfter sin inkomstgrundade allmänna pension i förtid och därmed får en klart försämrad pension när inkomstpensionen räknas om vid riktåldern. Pensionsnivån kan då bli så låg att den hamnar under en skälig levnadsnivå. SKL förordar därför en översyn av regler gällande förtida uttag av inkomstgrundad allmän pension. Möjligheten att göra ett förtida uttag av del eller hel allmän pension om man är i arbete och/eller beräknas få någon del garantipension bör sannolikt begränsas.

Anpassning till åldersgränser i angränsande socialförsäkringssystem

SKL tillstyrker förslagen om att anpassa åldersgränser i angränsande socialförsäkringssystem.

Generellt ökar risken för sjukdom med ålder och kvinnor har, generellt sett över hela arbetsmarknaden, en högre sjukfrånvaro än män. Kommun- och regionsektorn är kvinnodominerad. Skulle samma mönster kvarstå i framtiden finns det risk för att höjda pensionsåldrar skulle kunna höja kommuners och regioners kostnader mer än för övriga arbetsmarknaden. Vidare kan det medföra att sjukfrånvaron ökar samt att rehabiliteringsåtagandet blir mer omfattande. Även om åren med hälsa blir fler bör detta observandum följas upp.

SKL vill betona att för att nå målet med fler i arbete under längre tid räcker det inte att endast höja åldersgränser för att omfattas av till exempel sjukpenning. En höjning av åldersgränserna inom sjukförsäkringarna behöver samspela med kringliggande system för omställning och rehabilitering. Om det inte sker en parallell, och nästintill radikal, utveckling vad gäller möjligheter att under ett yrkesliv ställa om till ett annat arbete riskerar äldre arbetstagare att stanna i långtidssjukfrånvaro sent i arbetslivet.

Det är en effekt som skulle ha långtgående ekonomiska konsekvenser för offentlig sektor.

Möjligheter att studera med studiemedel, vare sig det gäller kortare eller längre utbildningar är en viktig pusselbit när det gäller att förlänga arbetslivet. Ett förlängt arbetsliv förutsätter ett ansvarstagande från såväl arbetsgivare som arbetstagare gällande byta yrke inom eller utanför sektorn. Staten bör därför intensifiera arbetet med att ta fram hållbara finansieringsmodeller för studier senare i livet.

Anpassningar till åldersgränser i övriga system

SKL tillstyrker inriktningen på 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 bestämmelserna om anställningsskydd och rätten att kvarstå i anställningen behöver vara förutsebara och att ändringar genomförs med god framförhållning när det gäller reglering av avgångsåldern i LAS. Detta för att underlätta såväl arbetsgivares som arbetstagares planering. SKL delar mot den bakgrunden promemorians bedömning att utformningen av LAS bestämmelser om åldersgränser ska utredas särskilt.

Jämställda pensioner

SKL noterar att arbetsgruppens förslag om höjda pensionsåldrar i sig inte väntas leda till ett minskat gap mellan kvinnor och mäns pensioner.

Pensionen följer av livsinkomstprincipen, något som SKL tillstyrker. Det är då viktigt att förbättra möjligheterna till en förbättrad livsinkomst för kvinnor. Att heltidsarbete blir norm, ett jämställt uttag av föräldraledigheten och tidigare inträde på arbetsmarknaden är viktiga faktorer för kvinnors livsinkomst.

Pensionsmyndigheten har i rapporter pekat på risken att en stor och ökande andel kvinnor, med dagens regelverk och pensioneringsmönster, helt eller delvis kommer att omfattas av pensionssystemets grundskydd med lägre pensioner och sämre incitament till arbete som följd. Det allmänna pensionssystemet bör därför ses över så att fler får en högre andel inkomstpension.

Ett tidigare inträde på arbetsmarknaden

SKL ser att det är viktigt med ett tidigare inträde på arbetsmarknaden. Pensionens storlek beror på hela arbetslivets längd. Den sena etableringsåldern på arbetsmarknaden bör därför utredas ytterligare. Yngre personer som vare sig studerar eller inte lyckas ta sig in på arbetsmarknaden tjänar heller inte in till någon pension.

Utifrån livsinkomstprincipen leder detta till ett lägre totalt intjänande till pension. Stärkta åtgärder såsom skattelättnader, översyn av möjliga åtgärder gällande högskolesystem och andra åtgärder som främjar tidigare inträde i arbetslivet behöver därför ett särskilt fokus framgent.

Ekonomiska effekter för kommuner och regioner

Arbetsgruppen menar att 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 olika ersättningssystem. SKL delar inte arbetsgruppens slutsats i denna del. 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.

Sveriges Kommuner och Landsting

Anders Knappe
Ordförande

Vänsterpartiet lämnar särskilt yttrande, enligt bilaga 1.

Sverigedemokraterna deltog ej i beslutet.