

Socialdepartementet

Konsekvenser av justerade åldersgränser i pensionssystemet och andra trygghetssystem (S2021/02250)

Svenska ILO-kommittén har av Socialdepartementet genom remiss den 8 mars 2021 ombetts att yttra sig över promemorian Konsekvenser av justerade åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (S2021/02250).

Bakgrund

I promemorian beskrivs ekonomiska konsekvenser av förslagen om justerade åldersgränser i socialförsäkringssystemen och skatte- och socialavgiftssystemet till följd av höjda åldersgränser i pensionssystemet som finns i den tidigare remitterade promemorian Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem (Ds 2019:2). I den promemorian finns förslag bl.a. om att åldern för när garantipension tidigast får tas ut ska höjas år 2023 från 65 till 66 år och från och med 2026 utgöras av riktåldern för pension. Vidare föreslås där bl.a. att åldersgränserna för rätt till sjukersättning och arbetslöshetsersättning ska höjas. Förslagen aviserades i budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1 utg.omr. 11 avsnitt 3.8.).

De ändringar som har aviserats i budgetpropositionen för 2021 grundar sig på det nya åldersbegrepp som infördes i socialförsäkringsbalken den 1 januari 2020, riktålder för pension, som är tänkt att på sikt styra de pensionsrelaterade åldersgränserna i pensionssystemet och i angränsande trygghetssystem och fungera som ett riktmärke för de försäkrades individuella pensionsbeslut. Vidare har åldersgränsen för när inkomstgrundad ålderspension tidigast kan lämnas ändrats från 61 till 62 år (prop. 2018/19:133, bet 2019/20:SfU5, rskr. 2019/20:10).

Promemorian Ds 2019:2 innehåller förslag om justeringar av de pensionsrelaterade åldersgränser som ska genomföras 2020, 2023 och 2026 men innehåller endast beskrivningar av de ekonomiska

konsekvenserna av de förslag som trädde i kraft 1 januari 2020. I nu aktuell promemoria redovisas därför beräkningar av de samlade offentligfinansiella konsekvenserna av reformen, baserade på samtliga förslag om ändrade åldersgränser i både socialförsäkrings- och skattesystemen. Det konstateras att de ekonomiska konsekvenserna av förslagen som föreslås träda i kraft 2023 och 2026 påverkas av hur följdändringar i skattesystemen utformas och att sådana förslag har aviserats i budgetpropositionen för 2021.

Konsekvensbeskrivningen i promemorian

Promemorian innehåller en beskrivning av vilka konsekvenser de föreslagna justerade åldersgränserna medför. Det anges att i fråga om ekonomiska konsekvenser för individen avser beskrivningen endast konsekvenser av den föreslagna höjningen av åldersgränsen från 65 år till 66 år. När det däremot gäller beräkningarna avseende den offentliga sektorn presenteras effekter av samtliga förslag. Det anges vidare att det för en fördjupad analys av ändringar i skatte- och socialavgiftssystemet hänvisas till promemorian Vissa ändrade åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet (Fi2020/05036).

I promemorian anges att det övergripande syftet med reformen är att säkra långsiktigt höjda och trygga pensioner genom att hantera den demografiska utmaning som fler äldre innebär, och att det därmed krävs en högre sysselsättningsgrad och fler arbetade timmar som ger ett högre arbetskraftsutbud och större skatteinkomster. En analys görs med hjälp av typfall av hur förslagen påverkar individer som berörs av olika höjda åldersgränser inom socialförsäkringssystemet och skattesystemet, såväl på kort som på lång sikt. Vidare analyseras fördelningseffekterna av höjd 65-årsgräns vid införandet 2023 och hur de offentliga finanserna påverkas av samtliga förslag på kort och på längre sikt.

Typfallsanalysen visar enligt promemorian bl.a. att den disponibla inkomsten kan bli både högre och lägre när en person är 65 år till följd av reformen. När personen är 66 år minskar den disponibla inkomsten i alla typfall jämfört med nuvarande regler, vilket i huvudsak är en effekt av höjda åldersgränser i skattesystemet. Från och med 67 års ålder ökar den disponibla inkomsten permanent för alla typfall som undersökts utom ett. Denna ökning av disponibel inkomst bedöms uppväga de inkomstminskningar som uppkommer under de två tidigare levnadsåren. Den sammanfattande bedömningen som görs när det gäller effekter på den offentliga sektorns sparande, inkomster och utgifter är att de offentliga finanserna stärks när åldersgränserna höjs och fler arbetar längre.

ILO-kommitténs kommentar

Promemorian innehåller konsekvensbeskrivningar av de lagförslag som finns i promemorian Ds 2019:2, som ILO-kommittén tidigare har yttrat sig över (se yttrande 2019-05-03, dnr 13/2019). I det yttrandet angav ILO-kommittén att promemorian inte innehåller någon redogörelse för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner. ILO-kommittén erinrade därefter om konvention (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner. I konventionen anges att åldersgränser för rätt till pension inte får överstiga 65 år men att högre ålder får fastställas av behörig myndighet i enlighet med de särskilda grunder som anges i konventionen. Av artikel 15.2 i konventionen framgår att en högre åldersgräns än 65 år får fastställas av behörig myndighet om det tas hänsyn till demografiska, ekonomiska och sociala kriterier och om de beräknas statistiskt. I artikel 15.3 anges att om pensionsåldern är 65 år eller högre ska det finnas en möjlighet till lägre pensionsålder för personer i yrken som i nationell lagstiftning bedömts som betungande eller ohälsosamma.

ILO-kommittén anförde i sitt yttrande att det finns anledning att fortsatt överväga och beakta de krav som följer av konvention (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner. Det anfördes även att det utifrån ordalydelsen av artikel 15.3 är tveksamt om den föreslagna undantagsregeln, som ger möjlighet att vid ett 44-årigt arbetsliv ta ut ålderspension vid 65 års ålder i stället för vid uppnådd riktålder, är tillräcklig för att konventionens krav ska anses uppfyllda. Det noterades vidare att Sverige fått en fråga från ILO:s expertkommitté, som ska besvaras 2022, angående vilken pensionsålder som gäller för personer i betungande eller ohälsosamma yrken.

ILO-kommittén har också i ett yttrande över promemorian Vissa ändrade åldersgränser i skatte- och socialavgiftssystemet (dnr 56/2020) konstaterat att de i den promemorian lämnade förslagen har ett nära samband med tidigare lämnade förslag om pensionsrelaterade åldersgränser. Det anfördes att ILO-kommittén beklagar att promemorian inte innehåller någon redogörelse för hur förslagen förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden enligt ratificerade ILO-konventioner. ILO-kommittén nämnde utöver konvention (nr 128) om invaliditets-, ålders- och efterlevandeförmåner även ILO-konvention (nr 102) angående minimistandard för social trygghet. Konventionen innehåller bestämmelser om bl.a. socialförsäkringsförmåner och pensionsförmåner. Del V i konventionen, som rör förmåner vid ålderdom, har dock inte ratificerats av Sverige. ILO-kommittén angav att förslagen i den promemorian inte torde strida mot någon av de nämnda konventionerna.

Sammanfattningsvis konstaterar ILO-kommittén att den nu remitterade promemorian inte innehåller lagförslag utan endast konsekvensbeskrivningar av tidigare remitterade förslag till lagändringar om höjda åldersgränser i pensionssystemet och andra trygghetssystem. Konsekvensbeskrivningarna utgör dock en del i arbetet med lagförslagen. ILO-kommittén vill därför erinra om att de krav som följer av relevanta ILO-konventioner fortsatt bör beaktas vid beredningen av de lagförslag som konsekvensbeskrivningen avser.

I beslutet i detta ärende har deltagit undertecknad ordförande Per Ewaldsson och kommitténs ledamöter.

Yttrandet har beslutats per capsulam. Ärendet har handlagts av undertecknad sekreterare.

För svenska ILO-kommittén

Per Ewaldsson
Ordförande

Charlott Sjögren
Sekreterare